

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В ОСНОВЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ КОНСТИТУЦИИ КР

УДК 342.25 (575.2) (04)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ч.Д. Жаныкеева,

Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

The author analyzes the legal bases for bodies of local government from different views and examines local self-government as the basis of democracy.

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой основы. Совершенствование местного самоуправления на этапе реального реформирования невозможно без детальной разработки законодательного регулирования всех аспектов общественных отношений его деятельности. Полноценное развитие законодательства о местном самоуправлении является также залогом развития демократии в нашей стране, создания правового государства.

Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления.

Соблюдение принципа соподчинения нормативных правовых актов, регулирующих отношения в системе местного самоуправления, является одним из главных условий, обеспечивающих нормальное управление процессом становления и развития института местного самоуправления. Нормативные акты о местном самоуправлении должны составлять единый согласованный механизм, слаженно действующий в масштабе всего государства.

Важнейшим документом республиканского значения, регламентирующим деятельность

местного самоуправления, является Основной закон государства – Конституция Кыргызской Республики. Согласно Конституции КР, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и является самостоятельным звеном в пределах своих полномочий. Глава 8 новой редакции Конституции целиком посвящена вопросам местного самоуправления¹. В этой главе установлены основные права местного самоуправления на самостоятельное решение населением вопросов местного значения, на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. Населению муниципальных образований дано право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Согласно Конституции Кыргызской Республики, “органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, содействуют охране общественного порядка, а также решают иные вопро-

¹ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

сы местного значения” (ст. 93 п. 3). Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов для их осуществления, при этом контроль за их реализацией остается за государством.

Местное самоуправление является одним из институтов, составляющих основы конституционного строя Кыргызской Республики, который придает черты устойчивого характера местному самоуправлению в обществе. Конституция, являясь Основным законом общества и государства, установила систему норм о местном самоуправлении, на которой должны базироваться все остальные нормативные правовые акты.

Первым в истории современного Кыргызстана нормативно-правовым актом, заложившим основу для преобразования местной власти по демократическому образцу, стал Закон “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан”, принятый решением Верховного Совета Республики Кыргызстан 19 апреля 1991 г. Местное самоуправление в Республике Кыргызстан стало самоорганизацией граждан непосредственно или через избираемые ими органы решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы¹. Закон предоставил местному самоуправлению большие права, в том числе в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, впервые ввел в республике понятие коммунальной собственности, создав тем самым не только организационно-правовые, но и материально-технические предпосылки для обеспечения своей деятельности.

Однако расписанные в законе принципы оставались не реализованными, сохранялась высокая степень концентрации власти – в формальной и неформальной форме: декларативность и следование политической конъюнктуре. Поправки, внесенные в Закон 19 декабря 1991 г., бюрократизировали процедуру выборов представителей местных кенешей: право

рекомендовать кандидатов на эти должности отдавалось государству.

После внесенной поправки, 4 марта 1992 г., данный Закон был переименован в Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”. Была введена норма разграничения функций государственной власти и местного самоуправления. Закон формально ликвидировал иерархию системы территориальных представительных органов, установив, что местные кенешы являются представительными органами местного самоуправления и избираются гражданами, вышестоящие органы власти и управления не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей². Однако этими поправками компетенция органов местного самоуправления еще больше сузилась. В областях, районах и городах областного подчинения была введена система местной государственной администрации, аккумулировавшая исполнительную власть на местах, а местные представительные органы лишились напрямую подотчетных им исполнительных структур.

В 1994 г. был принят Закон “О статусе столицы Кыргызской Республики”, который уточнил специфику организации власти в городе Бишкек, закрепил правовой статус города в качестве столицы, установил порядок решения вопросов, связанных с исполнением городом функций столицы республики и т.д. А в 1995 г. первым среди стран Центральной Азии, Кыргызстан перевел свою столицу – город Бишкек – на принципы местного самоуправления, образовал мэрию г. Бишкек.

После издания Указов Президента Кыргызской Республики “Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике” от 22 октября 1994 г. и “О мерах по дальнейшему повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления” от 20 марта 1996 г. началось формирование муниципальной собственности в республике и

¹ Государственное и муниципальное управление: Справочник. – М.: Магистр, 1997.

² Нормативные правовые акты по местному самоуправлению в Кыргызской Республике // Сб. законодательных и нормативных актов. – Бишкек, 1997.

качественно новых исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что на первичном территориальном уровне произошло переоформление власти по принципам местного самоуправления, на областном и районном уровнях не было сделано никаких организационно-правовых преобразований. Мало изменилась практика и стиль управления на местах, власть продолжала оставаться бюрократической, закрытой и непрозрачной для населения.

Нельзя не заметить и позитивные стороны, достигнутые в ходе реформы. Введена в практику местного самоуправления выборность глав местного самоуправления городов районного значения, айылов, поселков, которые избираются населением прямым голосованием, а также мэров городов областного значения, которые избираются косвенным путем – депутатами городских кенешей. В 1996–1997 гг. в селах и поселках приняты уставы местных сообществ – айыл мыйзамы.

На I республиканском Курултае представителей местных сообществ, проведенном в декабре 1997 г., образован Конгресс местных сообществ, целью которого было выражение воли местных сообществ республики, способствование развитию местного самоуправления.

В период с 1998 по 2001 г. были образованы в городах районного значения городские управы. В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 г. городам Ош, Джалал-Абад, Талас, Балыкчы, Сулюкта, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу и Ташкумыр было предоставлено право осуществлять управление делами местного значения на принципах местного самоуправления и делегированных государственных полномочий. В этих городах были образованы исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления – мэрии.

Принятая Концепция дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999–2001 г., утвержденная Указом Президента от 2 августа 1999 г., обозначила основные стратегические направления развития местного самоуправления на три года, включая обоснование необходимости усиления полномочий представительных органов самоуправления, перевода на самоуправление городов областного подчинения.

Таким образом, в результате проведенных реформ в 2001 г. завершился процесс перевода всех населенных пунктов республики – сел, поселков и городов на местное самоуправление. При этом, если каждый город представляет собой отдельное самоуправляемое сообщество и имеет свои собственные органы самоуправления, то мелкие сельские поселения, исходя из численности жителей и месторасположения, объединяются и создают одну административно-территориальную единицу – сельский кенеш с едиными органами местного самоуправления.

Закон Кыргызской Республики “О статусе депутатов местных кенешей”, принятый 13 января 2000 г., определил порядок возникновения и срок полномочий депутатов местных кенешей, а также установил случаи досрочного прекращения депутатских полномочий, ограничения деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления, порядок взаимоотношений депутатов местных кенешей.

Согласно Указу Президента Кыргызской Республики “Об утверждении Временного положения о пилотных выборах глав местного самоуправления сел и городов районного подчинения республики” от 19 января 2001 г., были проведены прямые выборы глав 11 айыл өкмөтү и 1 в городе районного подчинения – Исфана. На основании анализа проведенных выборов, был разработан и принят Закон “О внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике”, регулирующий механизм выборности глав местного самоуправления. Эти изменения позволили эффективно организовать и провести выборы глав местных сообществ по всей республике в декабре 2001 г., которые были проведены впервые на всем постсоветском пространстве, что позволило привлечь к организации местного самоуправления высококвалифицированных и компетентных руководителей.

Базовым, специальным законом, развивающим нормы Конституции Кыргызской Республики, регулирующие отношения в системе местного самоуправления, стал новый Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”¹. Закон описывает принципы

¹ Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”, принятый 12 января 2002 г.

организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определяет роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении публичной власти, закрепляет организационные и правовые основы их деятельности, устанавливает компетенцию и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления и местной государственной администрации, государственные гарантии прав местных сообществ на самоуправление. В нем раскрыты основные понятия, термины местного самоуправления, обозначена роль местного самоуправления в осуществлении народовластия как основы конституционного строя в Кыргызской Республике, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления. Законом определены основные функции представительных органов. Органы и должностные лица местного самоуправления наделены правом принимать правовые акты по вопросам своего ведения. Законом предусматриваются различные формы волеизъявления граждан, такие, как курултай, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан и другие формы осуществления местного самоуправления.

Законотворческая деятельность органов государственной власти Кыргызской Республики свидетельствует, что нормы Конституции Кыргызской Республики о местном самоуправлении и нормы Закона “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” нашли развитие и в других законах республики, содержащих отдельные нормы, регулирующие какие-либо отношения в системе местного самоуправления.

Один из таких законов – Закон Кыргызской Республики “О коммунальной собственности на имущество”¹. Сфера его регулирования – собственность органов местного самоуправления. Экономическая самостоятельность органов местного самоуправления основана на праве по своему усмотрению управлять и рас-

поряжаться муниципальной собственностью, и доходы от экономической деятельности местного самоуправления напрямую зависят от эффективного использования муниципального имущества. Экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения, связанные с услугами и доходами местного сообщества, материальными и трудовыми ресурсами, находящимися на соответствующей территории². Таким образом, экономическую основу местного самоуправления составляют движимые и недвижимые имущества, находящиеся в муниципальной собственности, денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории. В Законе закреплены права владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, введены элементы конкурентности при предоставлении прав распоряжения и сдачи в аренду собственности только через конкурсы, аукционы, тендеры, а доходы от продажи и аренды муниципальной собственности при этом полностью должны оставаться в распоряжении органов местного самоуправления.

Следует отметить, что в этом нормативном правовом акте не четко определены процедуры изъятия объектов из муниципальной в государственную собственность. В результате уже который год со стороны органов государственной власти продолжается изъятие объектов муниципальной собственности. В настоящее время, на данный закон вносятся соответствующие изменения и дополнения и, согласно Конституции Кыргызской Республики³, слово “коммунальная” заменяется на слово “муниципальная” в соответствующих падежах.

¹ Омуралиев Т.Э. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане – этапы развития // Сб. материалов конференции “Управление государственным сектором в целях развития в переходный и постпереходный периоды в Кыргызстане”. – Бишкек: ПРООН, 1997.

² Закон Кыргызской Республики “О коммунальной собственности на имущество”, принятый 15 марта 2002 г.

³ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

Кроме этого, для обеспечения эффективного управления муниципальным имуществом, финансирования органов местного самоуправления в соответствии с наделенными функциями и полномочиями, увеличения доходной части бюджета муниципалитетов, совершенствования грантовой системы, межбюджетных отношений, прозрачности местного бюджета и т.д. 25 сентября 2003 г. принят Закон Кыргызской Республики “О финансово-экономических основах местного самоуправления”.

Принятие этого Закона позволяет урегулировать финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления айыла, поселка и города с государственными органами, другими муниципалитетами, юридическими и физическими лицами, определяет порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетного фонда муниципалитетов. В связи с принятием такого Закона 20 июля 2004 г. были внесены изменения и дополнения в Закон “Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике”.

Положения этих законов определяют основные принципы формирования и исполнения республиканского бюджета и местных бюджетов республики. Изменения в бюджетное законодательство позволяют улучшить взаимоотношения органов местного самоуправления с республиканским бюджетом, т.е. при распределении государственных финансовых средств взаимодействовать непосредственно с республиканским бюджетом, минуя районные и областные бюджеты. Финансирование районных и областных нужд будет производиться не из местного бюджета, как это было ранее, а из республиканского. Внесенные изменения также позволили устранить размычатое понятие “местного бюджета”¹, под которым понимались бюджеты трех уровней: области, района и местного самоуправления, и которое не позволяло органам местного самоуправления отстаивать свои права при распределении бюджетных средств, когда повсе-

местно ущемлялись права органов местного самоуправления.

Учитывая немаловажную роль в развитии местного самоуправления органов территориального общественного самоуправления, традиционных для населения женских советов, молодежных комитетов, и т.д., которые представляют собой самоорганизацию различных целевых групп местных жителей для решения специфических проблем, были приняты нормативные акты, регулирующие их деятельность.

Например, деятельность судов аксакалов регламентируется Законом Кыргызской Республики “О судах аксакалов” от 5 июля 2002 г. Суды аксакалов не являются административными судами и рассматривают дела, переданные им по соглашению сторон. В их числе имущественные и семейные споры. В отличие от государственных судов, суды аксакалов являются судами чести, и дела, разбираемые ими, нередко заканчиваются примирением сторон. Решения судов аксакалов могут быть обжалованы в государственные суды Кыргызской Республики.

Географическая изолированность республики от международных морских и железнодорожных путей сообщения и крайне ограниченные возможности для прямого выхода к мировым рынкам, пассивность большинства местных граждан при решении дел местного значения на начальном этапе становления молодого Кыргызстана стали огромным барьером на пути местного развития и укрепления гражданского общества. Стало ясно, что полное участие граждан на низовом уровне возможно только тогда, когда сельские жители будут организованы в самоуправляющиеся общинные организации.

С учетом этих факторов, 2004 г. был объявлен Президентом Кыргызской Республики “Годом социальной мобилизации и добросовестного управления”. Конечная цель социальной мобилизации состоит в том, чтобы общинные организации, развиваясь, стали автономными, самоуправляющимися институтами, поскольку включают в себя голоса массы людей, что ведет к установлению более сильной системы местного самоуправления.

Для определения порядка, принципа формирования и деятельности общины, регулиро-

¹ Карашев А.А., Тарбинский О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике / Под ред. А.А. Кутанова. – Бишкек, 2002. – С. 52.

вания их отношений с другими органами и создания правовых и организационных основ для осуществления социальной мобилизации в республике 21 февраля 2005 г. принят Закон Кыргызской Республики “О жамаатах (общинах) и их объединениях”. Жамаат (община) не отвечает по обязательствам органов государственного управления и местного самоуправления, другого жамаата и их объединений, за исключением случаев, когда стороны добровольно принимают на себя такие обязательства.

Согласно перспективным задачам реформы местного самоуправления, начата целенаправленная работа по децентрализации всей системы государственного управления. Осуществление реформы государственного управления крайне необходимо для эффективного и экономического предоставления общественных услуг. Передача целого ряда властных функций и полномочий от центрального уровня управления первичным уровням управления способствует непосредственному участию больших групп населения в вопросах управления через представительные (выборные) органы и активизации вовлечения членов местного сообщества в процесс местного экономического и социального развития. В этих целях, в ходе проведения конституционной реформы, в ст. 1 п. 4 Конституции Кыргызской Республики было введено дополнение, которое гарантировало право народа Кыргызстана на осуществление своей власти не только через систему государственных органов, но и органов местного самоуправления.

Для внедрения в жизнь местного населения демократических принципов в рамках Комплексной основы развития Кыргызской Республики до 2010 г. и административной реформы, была разработана “Национальная Стратегия децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 г.” (далее – Стратегия)¹.

Целью Национальной Стратегии явилось определение основных направлений, путей

¹ Национальная Стратегия децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 г., одобренная Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 г.

и способов децентрализации государственного управления и развития эффективной системы местного самоуправления на перспективу, как необходимого условия устойчивого обретения Кыргызстаном качеств правового демократического государства.

Реализация целей и задач Стратегии, разработанных на основе учета отечественного и зарубежного муниципального опыта, позволит обеспечить системное преодоление имеющихся проблем в сфере управления государством и обществом путем рационального распределения полномочий между органами местного самоуправления и государственного управления, организации эффективного взаимодействия и сотрудничества между различными уровнями власти на основе максимального приближения процесса принятия решения к гражданам, что даст возможность улучшить социально-экономическое положение населения, снизит уровень бедности. Развивая достигнутое за последние годы и вводя новые принципы, направленные на всемерное укрепление местного самоуправления, в Стратегии предложен комплексный подход в определении задач на перспективу и пути их реализации, определяя сроки реализации, механизмы принятия решений и ответственность за проведение реформ как в среднесрочный, так и долгосрочный периоды. Практическая ее реализация осуществляется посредством реализации постановления Правительства Кыргызской Республики по децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления до 2010 г. с разбивкой их по годам. Так, приоритетными направлениями Стратегии являются:

1. *Формирование эффективной правовой базы развития местного самоуправления*, которое предусматривает разработку законопроектов, регулирующих отношения в системе местного самоуправления и их принятие Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

2. *Политические, административные реформы и государственная поддержка органов местного самоуправления*, которые затрагивают институциональные аспекты и нацелены на внедрение оптимальной государственной политики децентрализации и развития местного самоуправления.

3. *Проведение финансовой и экономической децентрализации*, которое предполагает создание эффективной системы формирования и управления муниципальной собственностью, условий для стабильного экономического развития органов местного самоуправления, эффективной местной налоговой базы и совершенствование межбюджетных отношений.

4. *Становление муниципальной службы и совершенствование кадровой работы*, которое предусматривает формирование качественного, высокопрофессионального корпуса муниципальных служащих, их социальную защищенность, развитие человеческого потенциала, организацию тренингов и обеспечение преемственности кадров в органах местной власти, создание эффективной системы кадровой работы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Следует отметить, что в целях повышения квалификации работников органов местного самоуправления, гарантирования открытости и прозрачности, доступности для всех граждан и оказания местным сообществам услуг высокого качества был разработан и принят Закон Кыргызской Республики “О муниципальной службе”¹. Согласно Закону, муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными, осуществляемая на оплачиваемой основе за счет средств местного бюджета, а муниципальная должность – это должность с установленными объемами полномочий и ответственностью в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления. Граждане Кыргызской Республики будут иметь равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений. В данном Законе муниципальное управление соответствует тем же параметрам и требованиям, что и государственное управление. Это нужно было для того, чтобы при необходимости мож-

но было обеспечить ротацию способных и перспективных кадров в обоих направлениях: из государственной службы – в муниципальную и наоборот.

В целях реализации данного Закона разрабатываются положения об аттестации муниципальных служащих, обучении и резерве кадров, о присвоении классных чинов муниципальных служащих, о конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности и др.

Принятие Закона “О муниципальной службе” значительно улучшит деятельность органов местного самоуправления в республике, создавая эффективную систему муниципальной службы и кадровой работы.

5. *Социальные аспекты стратегии*, которые включают такие вопросы, как социальная мобилизация, эффективное вовлечение сообществ в процессы развития села и усиление роли общинных организаций в этих процессах.

6. *Консолидация гражданского общества*, которая планирует создание системы превентивного развития, построение консолидированного и справедливого гражданского общества.

Итак, широкая децентрализация управления не только позволит эффективнее управлять государством, изменить взаимоотношения между центральными и местными органами, перераспределить полномочия и ответственность, но и даст возможность местным сообществам более активно участвовать в формировании и эффективном использовании всех видов ресурсов для человеческого развития и сокращения бедности, учесть нужды конкретного человека. При этом, успешная реализация Стратегии во многом зависит от органов государственной власти и местного самоуправления, всех уровней гражданского общества, вклада финансовых средств как отечественных, так и международных доноров.

Таким образом, за 16 лет своего независимого развития в Кыргызстане крепко заложен фундамент системы местного самоуправления, который олицетворяет собой одно из достижений мировой демократии. Развитие законодательной основы позволит создать все условия для совершенствования системы местного самоуправления и окажет существенное влияние на дальнейшее укрепление государственности Кыргызстана.

¹ Закон Кыргызской Республики “О муниципальной службе” от 21 августа 2004 г. – Бишкек, 2004.