

Тезисы
заместителя директора ГАМСУМО Халитова М.Г.
на международной конференции
на тему “Представительные и исполнительные органы местного самоуправления.
Партнерство как фактор развития”.

За последние двух десятка лет произошедшие серьезные изменения во всех аспектах существования и функционирования общества в Кыргызстане, затронули и общественную жизнь, и государство, и органы публичной власти. Местное самоуправление, как одно из основных проявлений власти на местах также претерпело серьезные изменения. После советского периода, когда местное самоуправление во всем его многообразии было формализовано, обществу пришлось, вступая в демократический этап, принимать данный институт и учиться использовать его.

Уровень человеческого развития в Кыргызской Республике на всей ее территории определяется развитием органов местного самоуправления. Именно здесь, на уровне органов местного самоуправления предоставляются важнейшие базовые услуги, создающие среду для человеческого развития. Здесь человек получает начальное и среднее образование, что во многом определяет его дальнейший жизненный путь, здесь открываются возможности для развития личности. Здесь оказываются первичная медицинская помощь, проводится профилактика заболеваний, закладываются базовые составляющие здоровья человека через охрану материнства и детства. Именно здесь воспитываются дети, развивается молодое поколение, формируются культурные и социальные навыки будущей личности и гражданина, здесь, рождаются, живут и умирают традиции, помогая личности реализоваться и достичь высокого уровня развития.

Одна из основных функций местного самоуправления - организация самостоятельной деятельности населения по решению проблем социально-экономического развития муниципального образования через местные органы самоуправления, сложившиеся на основе исторических и иных традиций. Сегодня в Кыргызстане 453 айыл окмоту самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы местного значения. Сегодня мы можем отметить, что отдельные муниципалитеты успешно и эффективно решают жизненно-важные вопросы населения, обустривают села и города. создают условия для достойного проживания граждан.

Особая роль в повышении эффективности местного самоуправления должна быть отведена взаимодействию представительных и исполнительных органов местного самоуправления их продвижению и решению вопросов социально-экономического развития территорий.

Сегодня органы МСУ решают общественные проблемы открыто, на основе партнерства, подотчетным и равноправным образом учитывая интересы и инициативы различных групп местного сообщества. Особенно это касается вопросов распределения и использования муниципальных ресурсов: пастбищ, земли, поливной воды, собственности, местного бюджета.

В органах местного самоуправления где депутаты местных кенешей осознают свою общественно-политическую роль и ведут постоянную работу, где исполнительные органы местного самоуправления держат под постоянным контролем решения вопросов местного значения, а также в целом вопросы социально-экономического развития территорий сохраняется спокойствие и стабильность.

В Кыргызстане местное самоуправление в большинстве своем организовано на уровне районов, поэтому вопрос о структурном и функциональном обособлении представительных и исполнительных органов местного самоуправления стоит весьма актуально. Альтернатива такова: либо администрации муниципальных образований, так сказать, поглотят представительные органы местного самоуправления и тогда три различные функции управления, нормотворчество, исполнение и контроль сольются не просто в одном

органе, а, скорее всего, в одном лице, главе айыл окмоту или мэре города, либо местные кенешы на деле будут использовать все свои необходимые полномочия.

Функционально представительный орган местного самоуправления призван:

— отражать и представлять интересы всех социальных групп населения муниципального образования;

— осуществлять нормотворчество в соответствии со своими полномочиями, прописанными в законодательстве, а также в Уставе муниципального образования;

— контролировать исполнение принимаемых нормативных актов и в целом деятельность исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

В какой же мере представительный орган местного самоуправления выполняет свое предназначение? Ответ на этот вопрос приводит к неутешительному выводу о том, что назрело противоречие между правовым статусом и реальным положением, той ролью, которую выполняют местные кенешы.

Одним из важнейших факторов, определяющих статус представительного органа местного самоуправления и эффективность его работы, является взаимосвязь депутатского корпуса с избирателями, населением муниципального образования. Однако на деле многие представительные органы выполняют свою главную функцию отражения и аккумуляции интересов своих избирателей не в полной мере. Нередко роль депутатов сводится к функции «машин для голосования», к роли регистраторов готовых проектов решений. В основе такой ситуации лежит целый комплекс причин и правового, и организационного, и финансового, и кадрового, и исторического, и культурно-психологического характера.

Сегодня у нас, в большинстве муниципальных образований стала привычной так называемая ситуация «сильный мэр — слабый Кенеш», или «Кенеш, не пользующийся своими правами». А в ряде айылных аймаках «Сильный Кенеш – слабый глава айыл окмоту».

В ряде муниципальных образований представительные органы превратились по сути в совещательный орган при Главе муниципального образования, что в принципе не соответствует предназначению местного Кенеша, а есть и наоборот, когда Кенешы подмяли под себя исполнительный орган.

Каков в таком случае реальный статус представительных органов местного самоуправления муниципальных образований? Что нужно и можно сделать для перехода к оптимальной системе взаимодействия мэра, главы айыл окмоту и Кенеша?

Проблемы повышения эффективности работы представительных органов местного самоуправления находятся в неразрывной связи с эффективностью всей системы органов местного самоуправления в целом. Недостатки в работе представительных органов могут свести на нет все успехи в работе исполнительных органов. И наоборот. Поэтому эффективность местного самоуправления напрямую зависит от взаимодействия, взаимопонимания и слаженности в работе различных по полномочиям органов самоуправления. При этом единство системы самоуправления не может означать отсутствия ее внутренней структуры.

По действующему законодательству выборы глав исполнительных органов местного самоуправления избираются депутатами местных кенешей и иногда сопровождаются коррупционными проявлениями. Так, как вопросы избрания и освобождения глав исполнительных органов местного самоуправления зависят только от депутатов местных кенешей, которых очень легко подкупить, имеют место факты, когда в некоторых айылных аймаках долгое время не могут избрать главу айыл окмоту. И по этой причине даже распускаются местные кенешы. К примеру по такой причине был распущен Кажы-Сайский поселковый кенеш прошлого созыва Тонского района Иссык-Кульской области и дважды был распущен Кок-Ойский айылный кенеш нынешнего созыва Жумгальского района Нарынской области.

Одним из важных полномочий представительных органов местного самоуправления, является принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении. Вместе с тем, изучение и анализ

деятельности айыл окмоту показывает, что не во всех муниципалитетах проводится работа по комплексному стратегическому программированию. Мы это видели в Таласской и Нарынской областях. Зачастую руководителями айыл окмоту просто переписываются из-года в год планы, поменяв лишь годы. Необходимо расширять практику подключения депутатов, а следовательно, и населения к процессу принятия программ развития муниципального образования, выводить функцию стратегического планирования из кулуаров административной системы на ниву живительной народной инициативы. Тем более, что это соответствует действующему законодательству и Программе развития местного самоуправления в Кыргызской Республике 2014-2017 годы.

Бюджетная политика на местах также должна быть ориентирована на развитие и на уменьшение дотационных территорий. Необходимо сфокусировать усилия представительных и исполнительных органов местного самоуправления не только на перераспределении общегосударственных ресурсов, но и на поиск, наращивание и эффективное использование имеющихся внутренних резервов направленное на территориальное развитие. Сейчас в этом плане дело обстоит не лучшим образом. Более 80 процентов айыл окмоту остаются на дотации и получают субсидии из республиканского бюджета. О какой самостоятельности можно говорить, когда муниципалитет зависим от центральных органов. Мы конечно над этим работаем и в законодательном плане и в практическом плане. Но, в ближайшей перспективе улучшить ситуацию будет трудно. К примеру, в текущем году планируется вывести из дотации только 10 айыл окмоту.

Прежде всего, необходимо создать такую ситуацию, при которой исключена была бы возможность неисполнения представительными органами местного самоуправления своих исключительных полномочий, например, принятие планов и программ развития муниципального образования, принятие положений о бюджетном процессе, принятие общеобязательных правил по предметам ведения местного самоуправления, осуществление контроля за исполнением местного бюджета и др.

Во-вторых, необходимо расширять практику пользования местными кенешей и их депутатов теми правами, которые им предоставляет действующее законодательство. Это касается вопросов: контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; принятия депутатских запросов; создания депутатских центров в избирательных округах; учредительства представительными органами в средствах массовой информации и др.

В общем, мы считаем, и над этим работает Агентство, только деловое партнерство представительных и исполнительных органов местного самоуправления в будущем обеспечит в Кыргызской Республике стабильную систему финансово и административно независимых органов местного самоуправления, способных улучшить качество жизни населения через предоставление муниципальных услуг высокого уровня за счет наличия финансовых ресурсов и квалифицированных кадров. И конечно подотчетная населению и прозрачная система органов местного самоуправления должна быть основана на улучшенном законодательстве и адекватном территориальном устройстве и пользоваться доверием и поддержкой граждан.