

РЕФОРМА ИЛИ ПЕРЕТАСОВКА?

О.М. Коркмазов, ст. преподаватель КГЮА

Идея местного самоуправления заложена в самом уникальном понятии «местное самоуправление». Уникальность заключается в том, что в МСУ отсутствуют привычные и стереотипные понятия: «управляющий» и «управляемый», потому и «самоуправление». Это означает, что одним из главных принципов МСУ является то, что муниципальное образование само управляет собой, посредством органов местного самоуправления исходя из интересов местного населения и дел местного значения. Но автономность МСУ вовсе не означает, что оно представляет собой «государство в государстве», ибо все муниципальные образования республики находятся в едином конституционно-правовом поле, его жители являются гражданами единого государства, территория, занимаемая муниципалитетом, есть территория государства, полномочия муниципалитетов определены государством. Однако ответ на вопрос, в какой степени государство обеспечивает самостоятельность органов МСУ в реализации его прав, данных самим же государством и закрепленных в Конституции, вскрывает ловко завуалированную в законах проблему не только разграничения властных полномочий, но и систему организации управления на местном уровне и патологическое желание государства (чиновничества) обеспечить своё руководящее и направляющее присутствие там, где оно не только никчемно, но и вредно, вообще, по сути.

Основным нормативным актом, определяющим систему МСУ и регламентирующим деятель-

ность органов МСУ в Кыргызстане, является Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12.01.2002 г., № 5, действующий с 18.01.2002 года. Его и рассмотрим для уяснения вышеупомянутой проблемы, т.е. насколько упомянутый Закон соответствует Конституции КР, международным актам по МСУ, требованиям современности и реалиям, существующим на данное время в Кыргызской Республике.

Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» в буквальном смысле перевернул идею МСУ с ног на голову. Начнем с того, что само название нормативного акта «Закон о местном самоуправлении и местной государственной администрации» уже парадоксально. Парадокс в том, что законодатель попытался совместить взаимоисключающие понятия – «местное самоуправление» и «государственная администрация». Этой парадоксальной ситуацией не замедлили воспользоваться находящиеся под патронажем президентских и правительственных структур чиновники – носители административного ресурса, взявшись тем самым руководить местным самоуправлением, находящимся по Конституции КР в юрисдикции МСУ. В итоге, родился второй парадокс: народ, который является «единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике» (пункт 3 статьи 1 Конституции КР) и который «управление делами местного значения осуществляет через местные кенешы и другие органы, формируемые самим на-

селением...» (пункт 1 статьи 92 Конституции КР), сам оказался под управлением государственной администрации во главе с мэром (губернатором). А представительный орган народа кенеш – в роли придатка администрации. Таким образом, суть МСУ, т.е. «самоуправления», оказалась выхолощенной.

Помимо изложенного, в Законе достаточно и других нелепостей. Например, в части 3 статьи 14 предусмотрено «заключение органов юстиции» по поводу устава МСУ. Думаю, что «заключения» подобного рода есть компетенция Конституционного суда. Но, если уж уполномочиваются «органы юстиции», то более корректна была бы формулировка: «экспертизы органов юстиции на соответствие устава требованиям Конституции Кыргызской Республики».

Статья 15 дала перечень «дел местного значения». Судя по перечню и форме его завершения, он исчерпывающий и расширенному толкованию не подлежит. Возможно, демократичней и целесообразнее было бы завершить перечень фразой: «и иные дела местного значения, возникающие в процессе реализации прав граждан на местное самоуправление», что соответствовало бы диалектичности развития процессов.

Статья 20 называется «Взаимоотношения местных кенешей с органами государственной власти». Но в тексте самой статьи говорится о взаимоотношениях «...кенешей с местной государственной администрацией». Получается, что два равноуровневых понятия «государственная власть» и «государственная администрация» равнозначны. Вообще, редакция статьи 20 чревата «раскольничеством». Не проще было бы определить местный кенеш в качестве нормотворческого и контролирующего органа, представляющего интересы граждан данного муниципального образования, а государственную администрацию – как исполнительно-распорядительный орган, подчиненный и подотчётный кенешу? Это более соответствовало бы Конституции КР и полностью отвечало бы требованиям Европейской Хартии о МСУ 1985 г. (пункт 2 статьи 3). Кенеш – орган представительный и нормотворческий, так что, представляя интересы избирателей, он исполняет свои обязательства перед избирателями, и во исполнение этих обязательств издаёт соответствующие, не противоречащие законам республики нормативные акты. А вот формы и способы исполнения этих актов – целиком прерогатива местного исполнительного органа.

В статье 21 сказано: «Сессии местных кенешей проводятся открыто, не реже одного раза в квартал...». Всё было бы понятно, если бы не пропустили слово «очередная», т.е. «Очередная сессия местных кенешей проводится...» и далее по тексту. Фраза «...и по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов местного кенеша» теряет точность, если не добавить слово «внеочеред-

ная», а если дополнить, то получится: «внеочередная сессия по требованию...» и далее по тексту. Такое дополнение необходимо, во-первых, потому, что вне регламентная сессия является или внеочередной или внеочередной чрезвычайной, во-вторых, язык государственного нормативного акта должен быть юридически точен и чист.

Непонятно появление статей 28-29, излагающих «дополнительные» полномочия всех городов Кыргызстана, начиная с Бишкека и заканчивая городами районного значения, а также посёлками и айылами. Почему эти полномочия «дополнительные», если ими наделены буквально все населённые пункты Кыргызстана? Не проще ли было бы включить эти «дополнительные полномочия» в полномочия населённых пунктов республики через его кенеш, тем более, что дополнительными полномочиями наделены именно кенеш?

Статья 33 имеет чрезвычайно важную политическую нагрузку, ибо она определяет основания для роспуска местного кенеша – представительного органа, избираемого народом. Предусматриваются два основания для роспуска кенеша: а) по решению не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов (практически самороспуск), б) если не менее 2/3 избирателей инициировали роспуск кенешей. В этом случае Президент, распуская кенеш, исполняет волю квалифицированного большинства депутатов. Статья 33 порождает, по крайней мере, два вопроса технологического порядка: как учитывается инициатива избирателей – голосованием (если да, то каким?), подписным листом, решением курултая, который носит рекомендательный характер (статья 53), или каким-то документом территориального общественного самоуправления (ТОСУ); какова процедура и технология или механизм исполнения этого акта?

Согласно пункту 6 указа Президента КР от 02.05.2001 г., УП № 153, «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики», «в случае двукратного отклонения предложенных Президентом кандидатур на должность мэра города, Президент назначает временно исполняющего обязанности мэра города и распускает(!) городской кенеш». Но в статье 33 Закона о МСУ и МГА это основание отсутствует, хотя последний хронологически принят позже указа Президента УП № 153 от 02.05.2001 г. Как же понимать закон: или упомянутый указ Президента утратил силу, тогда должен быть соответствующий документ, или это упущение лиц, готовивших текст закона, или что-то иное? Во всяком случае, появилось третье, весьма сомнительного политического и профессионального свойства основание роспуска кенеша, ибо ультимативный размен голосов избирателей, например города Бишкека, на амбициозность властей несколько отдаёт хорошо известным авторитаризмом, где нет места демократии, зато шаг до тоталитаризма.

Указом Президента КР от 02.05.2001 г., № 153, «Об основах организации местного самоуправления в городах местного подчинения Кыргызской Республики» в девяти городах Кыргызстана городские государственные администрации преобразованы в мэрии, состоящие из коллективного органа – исполнительного комитета и аппарата мэрии. Введена должность мэра, который одновременно является и главой администрации. Таким образом, исполком МСУ, например города Бишкек, возглавляется мэром, при котором, фактически, существуют кенешы.

Кстати, согласно пункту 3 статьи 3 Конституции КР, Бишкек – город *республиканского* значения, а не областного, как следует из статьи 34 Закона о МСУ и МГА. Такие разночтения совершенно недопустимы в нормативных актах, имеющих государственную юридическую силу.

В статье 41 написано «айыл», а в статье 44 – «аыл». Как правильно?

В части 3 статьи 62 сказано: «...могут занимать **свою** должность...». Это нонсенс! На дворе третье тысячелетие, а закон апеллирует категориями средневековья. Ведь должность не является наследственной или чьей-то личной собственностью, потому правильной будет «государственную» или «муниципальную». Такие перлы невольно навевают мысль о царедворском мышлении их авторов. Может быть, и правда власти предержавшие считают государство и имеющиеся в них должности личной собственностью, то ли купленной, то ли «завоёванной», то ли ещё как-то добытой?

В соответствии с частью 2 статьи 53 «решения курултая носят рекомендательный характер», которые могут быть учтены, а может, и нет. К чему тогда эта декларативная статья и значительные траты на проведение курултая, и о каком «народовластии» идет речь?

Частью 4 статьи 4 предыдущего Закона о МСУ и МГА от 19.04.1991 г., № 438-ХП, было закреплено: «Важнейшими формами непосредственной демократии являются местные референдумы, участие населения в обсуждении всех важных вопросов общественной и государственной жизни и *реализации принятых решений путем собраний, сходов граждан...*» (курсив мой). Статья 52 нового Закона о МСУ и МГА референдум вообще не упоминает. К сказанному добавим, что согласно той же статье 4 названного Закона, действует Закон КР «О референдуме», которым определен порядок проведения референдума и его полномочия. Так почему же Закон о МСУ и МГА от 12.01.2002 г., № 5, пренеб-

рёт Законом «О референдуме»? Это накладка или наступление на политические принципы непосредственной демократии?

Таким образом, исследуемый выше Закон напоминает скорее наспех сложенное Сочинение нерадивого школьника, нежели нормативный акт государственного уровня. К сказанному нужно добавить, что исторически оказывались и теперь оказываются востребованными только те законы, которые базируются на мнении народа и служат его интересам. Вот почему так живучи и чтимы народные обычаи (адаты) – предтече законов любого общества, и это всегда нужно помнить, ибо законы должны служить народу, но не государству, а это не одно и то же.

В нынешних условиях, когда неотвратимо стоит задача реформы МСУ (замечу, не реорганизации, не модернизации, а именно **реформы**), необходимо отказаться от метода перегасовки существовавших и, к сожалению, существующих представлений о местном самоуправлении и радикально менять саму **систему** МСУ, а не парадно декларировать народовластие, ибо от того, что машинист, пусть даже со всеми пассажирами вместе, будет гудеть «ту-ту-у» и при этом раскачивать вагон, состав быстрее не пойдёт, поскольку это всего-навсего имитация деятельности.

Основываясь на изложенном, необходимо отметить Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», как противоречащий Конституции КР и международным актам по вопросам МСУ, как парадоксальный, соединяющий несовместимые понятия «самоуправление» и «государственная администрация», как Закон, содержащий внутренние противоречия и недопустимые для нормативного акта государственного уровня ошибки и недоработки. Более того, породивший чрезмерно громоздкий бюрократический аппарат, лишенный гибкости и эффективности, но жестко централизующий вертикаль государственной власти и тем самым тормозящий развитие идей местного самоуправления и народной инициативы. Это тем более важно, что без реализации идей местного самоуправления невозможно строительство демократического правового государства, где доверие народа им же избранной власти должно иметь и обратную связь – доверие власти собственному народу.

Февраль 2005 г.