

РИТА САЛМОРБЕКОВА,

*аспирантка Института философии и права
НАН Республики Кыргызстан*

Местное самоуправление как социальный институт в период трансформации общества

Abstract

This article is dedicated to the comparative study of local government as a social institution. We have analyzed the points of local authority forming on the different stages of civic society development as well as the major society development. The local government is considered through the prism of sociological approach in particular by means of structural-functional paradigm.

Роль местного самоуправления весьма важна в жизни современного общества и представляет как научный, так и практический интерес для ученых, государственных деятелей, представителей местных сообществ. Утверждение демократических принципов в обществе, децентрализация власти — необходимость, диктуемая самой жизнью. Правомерность такого подхода подтверждена мировым опытом.

Кризис власти в Кыргызстане в 1990–1991 годах отнюдь не способствовал решению социально-политических и экономических задач, что вылилось в увеличение уровня бедности и снижение качества жизни населения. Существующая система правления не отвечала требованиям времени, и возникла настоятельная необходимость поиска новых форм правления. Поэтому с учетом местных условий и на основании исторически сложившихся демократических принципов начались преобразования, в частности связанные с социальным институтом местного самоуправления (МСУ).

Однако при достаточно серьезной законодательной базе местное самоуправление, тем не менее, не дало ощутимых результатов, что объясняется рядом объективных причин. Обладая практически всеми правами, оно имело соответствующих возможностей, что было связано, в первую очередь, с финансированием и особенностями формирования местного бюджета.

Институциональный подход к местному самоуправлению актуализируется в связи со сменой типа социально-экономического и политического

устройства, которая невозможна без институциональных трансформаций [1, с. 6]. Институционализация местного самоуправления предусматривает: 1) реализацию требований в организованном и едином порядке; 2) соответствие их единой цели; 3) решение любых возникающих социальных проблем в рамках социальных норм и правил; 4) претворение институционализируемых норм и правил в общественные отношения, через жизненный опыт их носителей; 5) обязательность норм и правил социального института и универсальную применимость; 6) закрепление статусов в пределах института [2, с. 42; см. также: 3; 4].

Местное самоуправление как социальный институт дает возможность местному населению использовать свои права в пределах существующих норм. Его важнейшие постулаты: 1) единоправие всех членов сообщества; 2) универсальность обязательств; 3) подчинение принципам необходимости.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то можно выделить несколько типов местного самоуправления: англосаксонский — США, Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия; французский — Франция, Италия, Испания, Бельгия, ряд стран Латинской Америки; смешанный тип — Германия, Япония. При этом опыт показывает, что в каждой развитой стране наблюдается большое разнообразие форм местного самоуправления, но главное условие их действенности, на наш взгляд, баланс государственной власти и местное самоуправление, что особенно важно для Кыргызстана в современный период. При реформировании государственного устройства Кыргызстана в период перестройки возникла необходимость развития местного самоуправления и его дальнейшего преобразования. Рассматривая деятельность местного самоуправления за 15 лет независимости, мы предложили разделить этот период на семь этапов.

Первый этап, начавшийся с обретением независимости, был связан с кризисным положением страны. В этих условиях было необходимо повысить статус местных советов для более эффективного развития народного хозяйства на принципах демократии и рыночной экономики. Однако с возложенными на них обязанностями местные советы практически не справились, прежде всего в силу скрытого сопротивления сторонников старой системы управления.

Второй этап был отмечен реформированием местного самоуправления. Принятые в новой Конституции (1993) положения о местном самоуправлении и администрации дали позитивный толчок для последующего развития данного социального института.

На третьем этапе были сделаны первые шаги к качественному улучшению депутатского корпуса (от 11 тыс. ранее избранных депутатов осталось 7 тыс.). После выборов впервые было проведено совещание представителей МСУ. На этом совещании на основе международного опыта и с учетом местных особенностей были внесены изменения в деятельность МСУ. Тогда же столица республики, Бишкек, перешла на самоуправление. Впервые в Центральноазиатском регионе был учрежден городской муниципалитет.

Однако процесс развития самоуправления в стране немного приостановился. По сути, не выполнялись положения Конституции о принципах самоуправления. В итоге государственная администрация практически узурпировала власть МСУ.

Четвертый этап был связан с существенной децентрализацией власти. Местная власть получила абсолютные полномочия для решения региональных проблем. В 1996 году (10 февраля) народным референдумом были приняты изменения и поправки к Конституции КР, закрепившие статус МСУ. Власть должна была разделить свои полномочия.

4 октября 1996 года состоялось общегосударственное совещание, на котором была организована Ассоциация МСУ и выбран Центральный совет, куда вошли представители из разных регионов. Эту инициативу поддержали МСУ г. Бишкека, 455 сельских и поселковых управ, а также 19 городских, 40 районных и 6 областных местных администраций.

Пятый этап начинается с 1998 года, когда в городах республики были проведены реформы, на основании которых 12 городов районного значения перешли на самоуправление. В 2000 году была организована Ассоциация городских МСУ, призванная способствовать взаимодействию городов и их перспективному развитию. 17 января 2001 года был принят указ президента о выборности руководителей МСУ районного и поселкового советов. На его основании сначала в г. Исфана, а также в областных городах были проведены выборы в органы МСУ.

Шестой этап характеризуется тем, что в 2001 году было образовано Министерство по развитию МСУ и регионов, а 12 января 2002 года приняли закон “Местное самоуправление и государственная администрация”.

Нынешний, седьмой этап — период укрепления финансовой базы МСУ и реализации на местах задач программы “Комплексная основа развития”, направленной на борьбу с бедностью.

Постоянное метание в выборе форм и попытках укрепления финансовой и правовой базы института самоуправления, определенная директивность и искусственность в его учреждении мешали нормальному функционированию данной системы правления. Реформаторы не вполне понимали сущность, значимость и стратегические принципы развития МСУ. Это отрицательно сказалось на результатах деятельности власти на местах. Началось бесконечное смещение должностных лиц, что также не принесло никаких положительных перемен. На наш взгляд, такое преобразование власти, проведенное вслед за колоссальным разорением страны, и не могло принести должных результатов. Местная власть бессильна без хорошей экономической базы, развитых форм промышленного и сельскохозяйственного производства для пополнения местного бюджета и решения социальных задач, связанных с занятостью, здравоохранением и т.п. Без выполнения своей основной задачи, без реализации себя как социального института МСУ уходит от своего основного предназначения, и его ресурсы могут быть использованы в сугубо политических целях, что показали последние события в стране. Любая государственная власть без демократизации, без разделения ее с народом, рано или поздно потерпит крах. Излишняя политизация местного самоуправления только препятствует решению проблем в социальной сфере.

Основой нашего исследования являются данные экспертного опроса, а также исследований, проведенных в рамках международной программы “Демократия и местное самоуправление” в 1994 году. Полученные результаты обоих опросов использованы для сравнительного анализа.

В 2004 году были проведены аналогичные исследования в 8 населенных пунктах. Экспертный опрос осуществлялся в городах Ош, Жалалабад, Кызылкия, Балыкчы, Баткен, а также в Кочкорском, Нарынском, Аксуйском

районах. В каждом пункте опрашивалось по 15 человек (5 — главы и заместители местных администраций, 5 — из представительской власти, 5 — представители общественности, авторитетные личности, с мнением которых считается местное сообщество). Таким образом, в группу экспертов вошли руководители и представители общественности, хорошо осведомленные с предметом исследования.

В первоначальных исследованиях (1994) участвовало 300 экспертов, во втором (2004) — 120, опрос проводился по специально разработанной анкете.

Анкета включала вопросы, непосредственно касающиеся функций местного самоуправления — решения социальных, политических и экономических вопросов, связанных с социальным обеспечением, образованием, здравоохранением, работой правоохранительных органов и коммунального хозяйства, развитием сферы культуры, организацией досуга и рекреации, защитой окружающей среды, преодолением безработицы и бедности, регулированием межэтнических отношений, финансированием деятельности органов местного самоуправления — айыл окмоту. В опросе приняли участие представители учреждений, тесно соприкасающихся с деятельностью местного самоуправления по указанным направлениям.

Отвечая на наши вопросы, эксперты отметили следующие задачи, наиболее важные, с их точки зрения, в работе органов местного самоуправления и в городе, и на селе: оптимизация экономического положения (26,7%), решение проблем, связанных с безработицей (26,7%), преодоление затруднений при решении социальных проблем, связанных с недостаточностью бюджета местного самоуправления (20,6%).

В последние годы, как отмечалось, неоднократно в законодательном порядке принимались меры для усиления статуса местного самоуправления. Однако реальные условия для его совершенствования еще не обеспечены.

Например, сельская глубинка на сегодня страдает от нехватки учителей и врачей, так как многие выпускники стараются остаться в городе и местностях, где лучше решаются вопросы социального характера. Возможно, если обеспечить специалистов жильем, создать условия для повышения их уровня жизни, то и данные вопросы будут решены. Однако на сегодняшний день айыл окмоту не в полной мере могут использовать свои возможности из-за недостаточности финансирования. В связи с этим представляет интерес анализ полученных данных об оценках возможностей местного самоуправления (МСУ) содействовать различным сферам жизнеобеспечения населения. По мнению большинства экспертов, МСУ имеет реальные возможности поддерживать учебные заведения (66,7% в 1994 году и 75,0% в 2004-м). В системе здравоохранения картина выглядит так: 51,7% экспертов в 1994 году считали, что такие возможности имеются, 48,3% — что их нет, а по результатам последних исследований 2004 года уже 70,0% экспертов были уверены, что МСУ может помочь медицине.

Важным моментом является также роль МСУ в улучшении жилищных условий местного населения. В 1994 году только 33,0% экспертов полагали, что местное самоуправление сможет решить данную проблему, однако в 2004 году такого мнения придерживались уже 40,0% экспертов. Вообще, по мнению экспертов, жилищная проблема остается, пожалуй, самой трудно разрешимой по сравнению с другими направлениями социальной сферы. А вот улучшить деятельность коммунального хозяйства можно, как считает большинство экспертов (50,0% в 1994-м и 63,3% в 2004 году).

Для улучшения социального обеспечения населения местное самоуправление имеет возможности (по мнению 65,0% экспертов, опрошенных в 1994 году, и 71,7% — в 2004-м), а также может обеспечить отдых и культурные потребности своих граждан (по мнению 76,7% экспертов 1994 года и 76,7% — 2004-го).

Высокую оценку возможностей местного самоуправления дали эксперты по межнациональным взаимоотношениям (75,0% — 1994, 78,3% — 2004). Аналогичного мнения придерживаются они и в отношении сохранения правопорядка (85,0% — 1994, 70,0% — 2004). Важно отметить, что если эксперты в 1994 году преимущественно полагали, что все основные проблемы может и должна решать государственная власть, то в 2004 году сторонников местного самоуправления было уже больше. Очевидно, реальное функционирование местного самоуправления, несмотря на его недостатки, способствовало пониманию целесообразности данной формы правления.

Рассмотрим отношение экспертов к распределению полномочий между государством и МСУ. Так, по их мнению в 1994 году, наиболее ответственным за социальную сферу должно оставаться государство. Позиция экспертов в 2004 году по тем же вопросам мало изменилась. По-прежнему приоритетными для государства остаются сферы образования (58,5%), здравоохранения (47,0%), социального обеспечения (35,5%). Местное же самоуправление должно заниматься прежде всего помощью малоимущим (48,1%), далее — здравоохранением (43,7%), проблемами жилья (43,7%), больше внимания уделять коммунальному хозяйству (63,7%), решению жилищных вопросов (26,4%), образованию (13,6%), преодолению безработицы (15,2%).

Следующий блок вопросов касался качества образования, проблем трудоустройства, здравоохранения, жилищного и коммунального хозяйства, отдыха, социального обеспечения. Так, по данным опроса 1994 года, многие эксперты склонялись к тому, что проблемы должны решаться государственной властью (23,0% — 61,0%). При этом наибольшие показатели относятся к обеспечению качественного образования (61,0%), а наименьшие — на организацию отдыха (23,0%). По показателям экспертного опроса, проведенного в 2004 году, иерархия функций сохраняется практически неизменной, закрепляющей решение основных социальных проблем за государственной властью (58,5%), за исключением, разве что, обеспечения отдыха граждан (21,6%).

Подобные данные были анализированы применительно к возможностям местного самоуправления, которые большинство экспертов сводят к решению проблем коммунального хозяйства (54,4%) и меньше всего связывают с обеспечением качества образования (23,0%).

Кроме того, данные опроса показали, что население в большей мере не удовлетворено деятельностью государства, его выполнением собственных обязательств, решением социальных проблем. Не в полной мере выполняются и функции местного самоуправления, в частности в области образования и здравоохранения. Отметим, что среди респондентов достаточно много людей затрудняются ответить на эти вопросы, что косвенно свидетельствует о том, что в стране еще не вполне сформировано гражданское общество, способное участвовать в самоуправлении.

Гражданское общество как предпосылка социальной мобилизации обеспечивает основания развития местного самоуправления. Человек может одновременно принадлежать и к гражданскому обществу, и к разнообразным социальным институтам. Участвуя в деятельности корпораций, го-

сударства, церкви и семьи, люди, являясь гражданами, действуют при этом также и как члены гражданского общества. Благодаря такому “двойному членству” участвующий в этих различных и существенно партикуляризированных институтах обретает связь с личностями, опытом, нормами и санкциями вне пределов этих специфических сфер [5, с. 41].

Развитие гражданского общества в Кыргызстане, начавшееся со становлением самих организованных сообществ и их мобилизацией, было связано с изучением факторов самостоятельного управления и развития, что сделало возможными действия, направленные на развитие всего общества и приущих ему общественных отношений.

По официальным данным, сегодня организовано 5864 сельских сообщества, куда вовлечено 395 тыс. жителей, работающих в разных сферах и на различных направлениях. Эти сообщества имеют внутренний фонд в 30 млн сомов, что обуславливает необходимость в определении статуса на правовом уровне.

В региональном аспекте кроме органов местного самоуправления следует отметить множество общественных организаций, которые вносят свой вклад в культурное развитие регионов, охрану порядка и улучшение условий жизни. Эти организации чаще всего упоминаются наряду с органами местного самоуправления как организованные на демократических принципах и исторически сложившихся народных традициях.

Социальное взаимодействие в рамках гражданского общества и реализации государственных стратегий в нынешних условиях имеет тенденцию к децентрализации власти и привлечению граждан к социальному действию.

В развитии гражданского общества важнейшее значение имеют общественные организации. Чтобы узнать, насколько активно население, при проведении массового опроса 2004 года (N=2000, квотная выборка, репрезентативная для населения республики в возрасте 18 лет и старше) мы задавали респондентам соответствующие вопросы. Наши результаты показали крайне низкую активность населения. Ни в каких партиях, общественных организациях не состоят 85,3% граждан Кыргызстана и только 14,7% являются их членами. Наибольшая доля участия приходится на профсоюзные организации (5,5%), затем следует отметить (по мере ее убывания) землячества (1,6%), спортивные организации (1,5%), религиозные объединения (1,1%), молодежные и женские организации (по 0,9%), политические партии (0,8%), другие общественные организации (0,7%), профессиональные организации (0,4%), благотворительные общества (0,1%).

По полученным данным можно определить, что гражданское общество еще только начинает формироваться, и многие граждане даже не интересуются различными сторонами жизни общества. Вероятно, это можно объяснить сложной социально-экономической ситуацией в стране, в силу чего население почти всецело занято добыванием хлеба насущного.

Людей, считающих, что демократия в нашей стране не имеет никакого значения, оказалось довольно много. В частности, так ответили 30,8% экспертов в опросе 2004 года, кроме того, они предположили, что при сложившейся ситуации демократия может полностью разрушиться.

В исследованиях 2004 года экспертам был задан вопрос: “Насколько повысился уровень участия населения в решении местных проблем?” Нами были получены следующие ответы: уровень повысился — 73,3% (город) и

65,0% (село); уровень прежний — 25% (город) и 33,3% (село); уровень снизился — 1,7% (город и село).

Чтобы выявить степень активности населения, мы задавали вопрос: “Могут ли граждане в Вашем районе противостоят решениям власти?” Подавляющее большинство экспертов в городах ответили “нет” (68,4%). В сельской местности этот показатель был еще выше и составил 75,0%.

Проведенные исследования дали противоречивые ответы. С одной стороны, многие говорят о существовании демократии, а с другой — граждане боятся высказывать собственное мнение и противостоят властным решениям, с которыми не согласны. По мнению экспертов, население проявляет активность, участвуя в работе местной администрации, а с другой — по данным массового опроса, население почти не интересуется местным самоуправлением. Расхождение мнений экспертов и участников массового опроса, видимо, объясняется отчасти лабильностью социальных взаимодействий, отчасти незрелостью гражданского общества. В современный период у населения формируется установка на личную ответственность за собственное жизнеобеспечение (получение качественного образования, улучшение жилищных условий, трудоустройство), однако есть еще большая доля людей, возлагающих всю ответственность в основном на государство и частично на местное самоуправление. Такое понимание в сегодняшних условиях — непреложная реальность, которую нужно учитывать при разработке стратегии развития общества.

Пороки развития кыргызского общества, связанные с массовой бедностью и безработицей, ставшей бичом для многих кыргызстанцев, в той или иной мере тормозят развитие демократических принципов в стране.

Представляет собой интерес и выбор путей влияния на решения государственной власти. Большая часть экспертов полагают, что наиболее важные вопросы можно решать путем референдумов (46,7% — 1994, 53,3% — 2004). Увеличивается число сторонников митингов, пикетов — в 2004 году их было 26,7%, а в 1994-м прибегать к таким мерам предполагали только 15,2% участников опроса. Следует отметить при этом, что сторонников местного самоуправления в 2004 году стало меньше (12,7%) по сравнению с 1994-м (27,7%). Видимо, на мнениях экспертов сказались слабая эффективность работы МСУ.

Согласно результатам социологических исследований 2004 года, в некоторой степени возрастает роль общественных организаций (12,5%) по сравнению с 1994 годом (9,4%). Больше доверия выражают эксперты и в отношении СМИ — 18,3% в 2004-м против 12,9% в 1994 году. Незначительно поднялась роль парламентских выборов с 11,9% (1994 г.) до 14,2% (2004 г.). Практически не изменилось доверие к президентским выборам (12,5% в 2004-м против 13,3% в 1994 году).

По данным экспертного опроса 2004 года, подавляющее большинство экспертов (64,2%) полагают, что у нас демократия в силе, хотя и имеет много недостатков. Только 5% экспертов определили, что у нас существует хорошо развитая демократия.

Обращаясь к основам экономики и финансирования местного самоуправления, следует отметить принятый 12 января 2002 года закон “Местное самоуправление и местная администрация”, согласно которому все основные природные ресурсы (земля, полезные ископаемые, вода, горы, животный и растительный мир) безвозмездно передаются в распоряжение местного самоуправления. Такое решение должно было способствовать укреп-

лению материальной базы МСУ, но механизмы управления, способные заставить работать эти богатства на благо общества, отсутствовали. Это вызвало немало разного рода перекосов, особенно при проведении земельной реформы, когда большинство жителей сельской местности остались без собственных земельных наделов, а значит и источников существования, что стало причиной усиления внутренней миграции и роста урбанизации.

Влияние экономических реалий на ситуацию в регионах отмечают большинство экспертов. В 1994 году “очень важным” его считали 81,7% опрошенных, “определенно важным” – 16,8%, “неважным” – лишь 1,5%. А в 2004 году это влияние признают еще более значимым (соответственно 86,7%, 12,5%, 0,8%).

В экспертном опросе 1994 года касательно финансирования местного бюджета большинство (74,4%) в той или иной степени отметили важность этого вопроса (36,2% считают его “очень важным”, а 38,2% – “определенно важным”). Чуть меньше четверти опрошенных считают вопросы финансирования местного самоуправления “неважными”. И тенденция эта сохраняется.

Проведенные исследования показывают, что местное самоуправление зависит как от уровня его финансирования, так и от общего экономического развития региона и, в свою очередь, оказывает на него воздействие. Анализируя данные социологических исследований, мы отметили, что процессы демократизации общества в Кыргызстане остаются на стадии становления. Местное самоуправление как ее составляющая требует на данном этапе экономической поддержки, без которой оно не может решать все возложенные на него задачи, связанные с повышением уровня жизни населения в регионах, и вынужденно ограничивает свою сферу компетенции.

Поэтому функции местного самоуправления следует устанавливать с учетом экономических и природных особенностей регионов. Кроме того, поскольку профессиональные качества работников местного самоуправления не соответствуют требованиям времени, необходима организация специальной подготовки и переподготовки кадров.

Литература

1. *Макеев С.* Социальные институты: классические трактовки и современные подходы к изучению // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2003. – № 4. – С. 5–20.
2. *Warner L., Lunt P.* The Social Life of Modern Community. – New Haven, 1986.
3. *Парсонс Т.* Система современных обществ. – М., 1997.
4. *Парсонс Т.* Некоторые проблемы общей теории в социологии. – М., 1994.
5. *Александр Дж.С.* Парадоксы гражданского общества // Социология: теория, методы, маркетинг. – 1999. – № 1. – С. 27–41.