TheExecutiveSeries

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

No. 2, 2006 | Русская версия

Содержание:

I. Местное самоуправление и реорганизация ширкатов

1.1. Современное состояние органов самоуправления граждан –функции и проблемы

1.2. Собственность и финансовая основа органов самоуправления граждан

1.3. Органы государственной власти на местах – разрыв между ожиданиями и возможностями

II. Международный опыт развития местного самоуправления

2.1. Самоуправление во Франции

2.2. Самоуправление в Китае: как научить органы самоуправления зарабатывать деньги

III. Укрепление местных органов самоуправления

3.1. Институциональное укрепление

3.2. Улучшение финансовых механизмов деятельности органов самоуправления

Заключение

Контакты
policybrief@undp.org
www.undp.uz
Тел: (998 71) 120 34 50
(998 71) 120 61 67
Факс: 998 71) 120 34 85

Policy Briefs представляют собой краткие сфокусированные аналитические материалы по приоритетным вопросам социально-экономического развития, включают ряд политических рекомендаций и описаний стратегических и тактических шагов. Данные документы подготовлены для ознакомления представителей правительства и донорского сообщества, экспертов и других заинтересованных сторон.

Все права защищены Части данного документа не могут быть воспроизведены, сохранены в информационно-поисковой системе или переданы в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами без разрешения владельца авторских прав.

Развитие потенциала местного самоуправления: анализ современного состояния и рекомендации

Анализ тенденций развития сельского хозяйства в Узбекистане, результатов деятельности ширкатных хозяйств за последние годы показывает, что ширкатные хозяйства, как форма объединения сельхозпроизводителей оказались неспособны обеспечить повышение эффективности сельхозпроизводства и, через это, рост доходов сельских жителей. Стало очевидно, что в рамках ширкатных хозяйств невозможно полноценно развивать рыночные механизмы, стимулировать внедрение новых форм организации труда сельхозпроизводителей[1]. Всё это стало причиной того, что государство предприняло шаги в направлении реорганизации ширкатных хозяйств и широкого развития фермерских хозяйств, так как накопленный опыт деятельности фермерских хозяйств подтвердил их более высокую экономическую эффективность, по сравнению с ширкатными хозяйствами[2]. Правительством была разработана «Концепция развития фермерских хозяйств на 2004-2006 гг.». Согласно Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 30.10.03 г. №476 из 1840 ширкатов в стране намечено реорганизовать в 2004-2006 гг. 1020 хозяйств или 55 % от их общего числа.

Вместе с тем, при анализе процесса развития фермерских хозяйств, важно понимание и того, что кроме экономических эффектов, процесс фермеризации имеет целый ряд важных политических и социальных последствий.

1. Местное самоуправления и реорганизация ширкатов

С момента реорганизации колхозов и совхозов в ширкатные хозяйства в начале 1990-х гг., они фактически являлись низовым уровнем государственной власти. Руководители ширкатов в сельской местности были главными организаторами не только общественно-хозяйственной жизни. В ведении председателей ширкатов находились все государственные материально-технические и финансовые средства села. Они же распоряжались и людскими ресурсами.

При этом, хотя ширкаты, прежде всего, являлись формой хозяйственного объединения сельхозпроизводителей, в то же время они выполняли (по большей

Представительство ПРООН в Узбекистане
700029 Ташкент,
ул. Т. Шевченко 4,
Узбекистан

части, неформально) важные политические, административные функции и функции социальной поддержки, включая реализацию государственной стратегии, обеспечение проведения общегосударственных информационных компаний на местах, административной и финансово-материальной поддержки местного самоуправления, определенной помощи в решении проблем социально уязвимых слоев населения и т.д.

Главным политическим последствием расформирования ширкатов и образования на их месте фермерских хозяйств явилось то, что *этот процесс глубже обнажил проблемы существующей системы местной власти в стране.*

1.1. Современное состояние органов самоуправления граждан – функции и проблемы

Ликвидация ширкатных хозяйств с их неформальными политическими функциями привела к тому, что в настоящее время единственным институтом власти на селе остается сход граждан села (посёлка, аула)[3]. Согласно Закону «Об органах самоуправления граждан», сходы граждан должны решать вопросы защиты интересов и прав жителей, оказывать содействие в развитии малого бизнеса, создавать общественные фонды помощи и милосердия, осуществлять различные формы социальной поддержки, способствовать развитию на своих территориях социальной инфраструктуры.

Врезка 1.

Самоуправление граждан - гарантируемая Конституцией самостоятельная деятельность граждан по решению вопросов местного значения, исходя из своих интересов и ради удовлетворения общих потребностей общими усилиями.

В 1993 году Олий Мажлис Республики Узбекистан принял Закон «Об органах самоуправления граждан» (принят в новой редакции 14 апреля 1999 г.), который регламентирует основные аспекты организации и деятельности органов самоуправления.

Согласно этого закона, органами самоуправления граждан являются сходы граждан поселков, кишлаков и аулов, а также махаллей городов, поселков, кишлаков и аулов, представляющие интересы населения и принимающие от его имени решения, действующие на соответствующей территории. В сходе граждан участвуют лица, достигшие 18-летнего возраста и постоянно проживающие на данной территории.

Для выполнения решений схода граждан и осуществления текущей деятельности органов самоуправления граждан в период между сходами граждан образуется Кенгаш схода граждан в составе председателя схода граждан, его советников, председателей комиссий по основным направлениям деятельности схода граждан и ответственного секретаря. Председатель (аксакал) схода граждан и советники председателя избираются сроком на 2,5 года.

По всей территории Узбекистана сегодня созданы и действуют свыше 1000 органов самоуправления граждан избранных на сходах граждан кишлаков, поселков, аулов и махаллей входящих в состав кишлаков, поселков и аулов, а также махаллей городов республики. В каждой махалле, в зависимости от количества граждан и их интересов граждан могут избираться от 4 до 16 комиссий (обычно около 6). Количество жителей колеблется в интервале от 500 до 18000 человек, а в среднем в каждой махалле проживают приблизительно 2,5-3 тыс. граждан.

Но эффективному выполнению органами самоуправления этих задач в настоящее время препятствует ряд причин:

1. За последние годы произошёл резкий рост полномочий и функций возложенных на органы самоуправления. После принятия закона «Об органах самоуправления граждан» в 1999 году, в него были трижды внесены изменения в 2003 и 2004 гг., и на сегодняшний день в компетенцию Кенгашей сходов граждан входят свыше 30 полномочий и функций.

Но, при постоянном увеличении задач и функций органов самоуправления, не произошло одновременного увеличения финансовых и кадровых возможностей, необходимых им для выполнения этих полномочий и функций.

2. Граждане имеют ограниченный доступ к информации о деятельности Кенгашей и махаллей (ассоциация резидентов живущих в определенной

территории состоящих из 1,000 семей). Такой род непрозрачности обусловлен отсутствием механизма надзора над избранными лицами общественных организаций (включая Кенгаши и аудит, и административные комиссии).

Врезка 2.

Основными полномочиями и функциями органов местного самоуправления являются:

- реализация на территории махаллей программ трудоустройства;
- участие в системе социального обеспечения – пенсионного, социального страхования, выплат по безработице, обеспечение одиноких граждан, нуждающихся в постороннем уходе, выплаты пособий семьям с несовершеннолетними детьми, пособия по уходу за детьми до достижения ими двух лет, помощь молодым семьям, материальная помощь семьям с низкими доходами;
- осуществление мер, направленных на повышение роли женщин и защиту их интересов;
- содействие охране окружающей среды;
- пропагандистская и профилактическая работа - проведение семинаров, лекций и круглых столов на темы религии, терроризма, наркомании, домашнего насилия;
- проведение праздников, организация выборов;
- урегулирование конфликтов;
- хозяйственная деятельность (сдача в аренду зданий на территории махали и др.);
- политическая функция - право выдвижения депутатов в Законодательную палату парламента и Кенгаши народных депутатов различных уровней.

Formatted: Font: 8 pt

3. Согласно законодательству, председатель схода граждан избирается «по согласованию с хокимом соответствующего района, города». При этом председатель, ответственный секретарь и работники аппарата кенгаша схода граждан могут содержаться как за счет собственных средств схода граждан, так и местного бюджета в порядке, предусмотренном законодательством. Однако на практике очень часто руководители органов самоуправления получают зарплату именно в хокимиятах, что, фактически, позволяет считать их государственными служащими. Более того, согласно Закону «О государственной власти на местах», на хокимов возлагается обязанность «координировать деятельность и руководить органами местного самоуправления», а в соответствии с Постановлением Кабинета Министров «О совершенствовании структуры аппарата хокимиятов городов и районов» на хокимов возложена «координация деятельности и руководство органами местного самоуправления». Такие правовые установки подталкивают хокимияты активно вмешиваться в деятельность органов самоуправления граждан.

1.2. Собственность и финансовая основа органов самоуправления граждан

Сходы граждан, согласно Закону «Об органах самоуправления граждан» (ст.10) имеют право «формировать собственные средства органов самоуправления граждан, владеть, пользоваться и распоряжаться собственностью органов самоуправления граждан».

Врезка 3.

Собственностью органов самоуправления являются построенные, приобретенные ими или переданные им в установленном порядке объекты общественного, социально-бытового и иного назначения, а также транспортные средства, хозяйственный инвентарь и другое движимое и недвижимое имущество. Органы самоуправления вправе передавать объекты своей собственности во временное или постоянное пользование юридическим и физическим лицам,

Formatted: Font: 8 pt

сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с этим имуществом иные сделки в соответствии с законодательством. Финансовая основа деятельности органов самоуправления граждан складывается из собственных средств, бюджетных средств, выделяемых в установленном порядке районными и городскими Советами народных депутатов, добровольных пожертвований юридических и физических лиц, а также иных средств, предусмотренных законодательством. Финансовые средства органов самоуправления граждан хранятся на самостоятельном счете в учреждении банка, используются ими самостоятельно в установленном порядке и изъятию не подлежат.

Formatted: Font: 8 pt

Но, несмотря на наличие законодательных норм, органы самоуправления в финансовом отношении остаются чрезвычайно зависимыми от государства. На сегодняшний день, сходы граждан имеют четыре счета, на которые поступают средства госбюджета: пособие для детей до 2 лет, пособие для детей до 18 лет, пособие малообеспеченным семьям, бесплатное обеспечение основными продуктами питания одиноких пенсионеров, нуждающихся в постороннем уходе

Таким образом, сходы граждан являются только передаточным, распределительным звеном в механизме государственной социальной поддержки.

Других средств у сходов граждан на сегодня почти нет.

Отсутствие финансовых средств приводит к тому, что у них нет рычагов воздействия на население, они не имеют возможностей оказания поддержки при решении тех или иных социальных запросов.

Кроме того, за последние годы происходит сокращение полномочий органов самоуправления граждан. Так в частности, в нарушение статьи 14 Закона «Об органах самоуправления граждан» председатели сходов граждан были лишены права регистрировать акты гражданского состояния (браки, смерти и рождения) на своей территории с передачей этих полномочий на районный уровень. Лишение сходов граждан данных полномочий способствует тому, что авторитет и влияние председателя схода в селе зримо уменьшается. Кроме того, данная инициатива привела к росту материальных затрат граждан (например, одна поездка в районный центр для сельских жителей по вопросам регистрации смерти, рождения и заключения брака в различных случаях обходится от 300 до 1000 сум за одну поездку). Это вызывает серьезное раздражение и недовольство среди сельских жителей.

Таким образом, основными направлениями деятельности органов самоуправления, укрепления их роли в решении проблем местного развития являются: совершенствование структуры органов самоуправления; совершенствование законодательных механизмов взаимоотношений между органами самоуправления и местными органами государственной власти; расширение финансовой основы структур самоуправления за счёт формирования целевых фондов и т.д.

Врезка 4.

Одним из институтов, которые могли бы оказать эффективное содействие в развитии местного самоуправления могут стать создаваемые в Узбекистане в последние годы Ассоциации водопользователей (894 ассоциаций на 01.10.2005) - добровольные объединения водопользователей. Но они в настоящее время сталкиваются с целым рядом институциональных проблем: неэффективные механизмы распределения воды между членами ассоциации, слабый контроль над рациональным использованием водных ресурсов, отсутствие финансовых и кадровых ресурсов, организация эксплуатации гидротехнических сооружений и т.д. Эти проблемы пока не позволяют Ассоциациям водопользователей на сегодня стать тем институтом, который в состоянии оказывать эффективное содействие органам самоуправления в решении задач местного развития, посредством мобилизации ресурсов и координации усилий фермеров и водопользователей[4].

1.3. Органы государственной власти на местах – разрыв между ожиданиями и возможностями

В Узбекистане нижний уровень органов государственной власти на местах представлен хокимиятами (органы исполнительной власти) и Кенгашами народных депутатов туманов (районов) и городов.

Хокимияты и Советы народных депутатов туманов призваны обеспечивать решение общих задач социально-экономического развития, исполнение на местах законов и иных решений Олий Мажлиса, актов, принятых Президентом и Кабинетом Министров, решений вышестоящих Советов народных депутатов и хокимов. Они также должны обеспечивать взаимосвязь между органами государственной власти и органами самоуправления, привлечение населения к управлению.

Но при осуществлении этих функций органы государственной власти на местах в настоящее время сталкиваются с рядом проблем, которые мешают эффективно выполнять поставленные перед ними задачи.

1. Слабость финансово-экономической основы деятельности органов государственной власти. Согласно законодательству, экономическую основу деятельности государственной власти на местах составляет «государственная собственность административно-территориальных образований (коммунальная собственность) и иная собственность, имеющаяся в области, районе, городе и служащая экономическому и социальному развитию».[5]

В собственности области, района, города находится также имущество областного, районного, городского Совета народных депутатов. Также могут находиться объекты инфраструктуры и другие объекты, имеющие областное, районное или городское значение, предприятия и объединения, учреждения народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, науки и культуры, другие учреждения созданные или приобретенные за счет средств области, района или города.

Но механизм управления собственностью органов местной власти, а также объектами республиканской собственности, переданными в хозяйственное ведение области, района или города, остаётся неэффективным. Местные власти зачастую оказываются неспособными, используя рыночные механизмы:(приватизацию и разгосударствление объектов собственности местных органов власти), способствовать развитию местного предпринимательства, увеличению налоговой базы местных бюджетов[6]. Существующая централизованная система формирования доходов и распределения расходов местных бюджетов не стимулирует местные органы власти расширять налоговую базу и увеличивать поступление налогов в местный бюджет, так как основная часть доходов местных бюджетов формируется не за счёт местных доходов, а за счёт ресурсов, перераспределяемых централизованным порядком. При этом, законодательно установленная бездефицитность местных бюджетов создаёт возможности для местных властей для неэффективного использования ресурсов, так даже в случае дефицита местного бюджета он покрывается за счёт субвенций или дотаций.

2. Слабость кадрового потенциала районных хокимиятов, которая усугубилась после принятия Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистана от 05.01.04 г. №2 «О совершенствование структуры территориальных органов государственного управления», по которому все хокимияты перешли к новой структуре и было проведено сокращение штатов в аппаратах хокимиятов. Но проведённое при этом сокращение штатов не основывалось на анализе выполняемых хокимиятами функций, соответствии кадровых и материальных ресурсов хокимиятов выполняемым функциям. Это привело к тому, что количество сотрудников сократилось, а количество

выполняемых ими функций увеличилось.

3. Если на республиканском уровне законодательная и исполнительная власти разделены достаточно четко, то на региональном уровне существует проблема с определением и разграничением функций представительной и исполнительной власти. Причиной тому тот факт, что хокимы областей, районов, городов являются также председателями соответствующих Кенгашей народных депутатов, а Аппарат хокима обеспечивает организационное, техническое и иное обслуживание деятельности Кенгашей народных депутатов, его постоянных и временных комиссий.

Таким образом, действующее законодательство создает, фактически, условия, при которых хокимы являются теми лицами, кто разрабатывает и принимает решения (в том числе осуществляет управление финансовыми активами), а деятельность Кенгашей народных депутатов имеет преимущественно формальный характер.

Местные Кенгаши народных депутатов в настоящее время, не имея реальной независимости от руководителей местной власти, зависимые в своей деятельности от аппарата хокимиятов, не имея собственных источников материально-технического и кадрового обеспечения, не обладают возможностью эффективного осуществления своих полномочий по контролю за деятельностью органов исполнительной власти, реального участия в выработке и реализации региональных программ развития и улучшения социально-экономического положения населения, выявления общественных настроений и выработки мер по гибкому реагированию на местные нужды.

4. Кроме того, практически отсутствуют механизмы для взаимодействия между хокимиятами и представителями бизнеса, различных социальных слоев населения в целях обсуждения актуальных проблем развития территорий. Это также сужает возможности местных администраций по выработке эффективных решений.

5. В соответствии с законодательством, акты хокима могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями, однако на сегодняшний день в судебной практике такие дела фактически не встречаются. Очевидно, что при отсутствии независимых инструментов депутатского и общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти на местах, создается среда для бесконтрольности местных органов власти, развития коррупции и других негативных явлений.

Таким образом, в настоящее время хокимияты не обладают достаточными возможностями и инструментами эффективного решения социально-экономических проблем на местном уровне, поскольку существующая нормативно-правовая база, не стимулирует их самостоятельную и активную роль в выработке и реализации региональных стратегий социально- экономического развития, они действуют в условиях ограниченности финансовых, материально-технических и кадровых ресурсов.

Проведённый анализ деятельности местных органов самоуправления граждан и местных органов государственной власти в Узбекистане показывает, что на нынешнем этапе эти институты функционируют неэффективно[7]. И в этой связи становится необходимым поиск институтов и механизмов, которые могли бы обеспечить эффективное решение местных проблем, заполнить тот вакуум власти, который существует в стране на местном уровне и который ещё более усугубился в результате ликвидации ширкатов.

И хотя на сегодня очевидна неэффективность созданной системы органов

самоуправления граждан, в условиях углубления рыночных реформ, развития частного сектора, становления фермерства – это единственная реальная альтернатива существовавшей прежде системе ширкатных хозяйств в решении задач местного развития.

II. Международный опыт развития местного самоуправления

Мировая практика дает огромное разнообразие организационных и экономических решений в области местного самоуправления.

Изучение опыта местного управления в развитых демократических странах показывает, что основными составляющими их успешного развития являются: а) избираемость и подотчётность руководителей местной власти; б) наличие экономических и финансовых инструментов и механизмов решения, стоящих перед ними задач местного развития; в) наличие сильной и независимой судебной власти, гражданских организаций и СМИ, уравновешивающих власть и влияние местной исполнительной власти.

Это разнообразие принципиально важно. Если ряд органов местного самоуправления примет неверные решения, в условиях демократии и свободного обмена опытом общая "цена ошибки" все равно меньше, а устойчивость системы выше, чем, если государство, пытаясь централизованно решать вопросы местного значения, допускает одну маленькую ошибку.

2.1. Самоуправление во Франции: социальная ответственность

Говоря о муниципалитетах (коммунах), следует отметить и иметь в виду, что в территориальной структуре Франции коммуны, как низовой уровень местного самоуправления традиционно характеризуются высокой степенью разделения на множество маленьких и очень маленьких коммун. 241 муниципалитет (0,7% от общего числа коммун) охватывает свыше 30,000 жителей (что составляет 31,5% от общей численности населения), около 28000 коммун (77%) охватывают менее 1000 людей (15,7% от общей численности населения)[8].

Во-первых, следует упомянуть о политике социальной ответственности, которую несут коммуны еще с 19 века, это традиция, укрепившаяся в освященной веками "статье о всеобщем благосостоянии" ("general competence clause"). В коммунах существует практика предоставления "добровольной" социальной помощи. Подобная "добровольная" социальная помощь, предоставляемая коммунами, выражается в форме социальной поддержки (небольшие суммы денег наличными, еда, приют в безнадежных ситуациях или при финансовых затруднениях), а также в виде помощи по дому, уходу на дому, обустройство района проживания и т.д., что является дополнением к официальной помощи, но в более разрозненном виде.

Во-вторых, в результате делегирования государственных обязательств по оказанию социальной помощи провинциям (*Départements)*, коммуны стали оказывать поддержку провинциям в вопросе исполнения данных обязательств, например, выступая в качестве административного органа, обрабатывающего заявки со стороны граждан.

В-третьих, сильный импульс для коммун расширять свое участие в социальной политике обусловлен *"Урбанистической политикой"*[9], которую ввело в действие правительство в начале 1980-ых гг. В качестве первого прагматичного шага в этом направлении в 1984 г. центральное правительство ввело в действие политику, названную *Développement Social des Quartiers* (DSQ). DSQ фокусировалось на оказании внимания "уязвимым районам". В законе от 13 июля 1991 г. (провозглашающем ориентацию на муниципалитеты) содержится более широкое понимание механизмов и институтов, с помощью

которых правительство собиралось интегрировать уязвимые, экономически слабые районы для развития всего муниципалитета, оказывая, таким образом, содействие в распространении "социальной солидарности в городе".

В-четвертых, коммуны все чаще вовлекаются в решение таких вопросов, как борьба с безработицей и обеспечение социального "исключения". Обязательства коммуны, направленные в частности на занятость молодежи подталкивались несколькими факторами: (i) данное обязательство, реализация которого координируется мэром, является ответом на запросы граждан, которые ожидают, что их коммуна будет играть основную роль в борьбе с безработицей; (ii) именно безработица среди молодого населения представляет собой самую значительную социальную проблему местного сообщества, т.е. коммуны стоят перед вызовом оказания поддержки, прежде всего молодым безработным; (iii) коммуны принимают широкое участие в реализации схемы RMI[10].

В общем, ответственность за местную социальную политику уходит корнями в коммуны, которые существенно разнятся по составу и целям.

2.2. Самоуправление в Китае: как научить органы самоуправления зарабатывать деньги

Центром самоуправления в сельской местности Китая выступает Комитет сельских жителей (КСЖ), выступающий в качестве массовой организации самоуправления, создаваемой *на основе демократических выборов*. Систему, созданную в КНР на низовом уровне, некоторые исследователи называют "коллективной демократией", в отличие от западной «демократии индивидуумов». Основными факторами, обеспечившими успех этой модели самоуправления стали: (i) *эффективное использование активности населения; (ii) хозяйственная самостоятельность* местных сообществ в рамках существующей системы; (iii) *право КСЖ распоряжаться коллективной собственностью деревень и поселков и создавать собственные фонды и источники дохода; (iv) самоуправление в КНР* с самого начала не создавалось указами и законами сверху, а *возникло на основе движения снизу*.

В 1987 году правительство КНР запустило программу самоуправления на сельском уровне. Первоначально ее целью была либерализация сельского хозяйства и стимулирование экономического роста посредством предоставления крестьянам возможности самим решать, что им лучше производить[11]. Однако вскоре была введена система выборов в органы местного самоуправления, позволившая жителям деревень самим выбирать лидеров на местах[12]. В частности, в ноябре 1987 года был одобрен проект «Органического закона о сельских комитетах» (*Organic Law of Village Committees*), который заложил основы для организации, функционирования и проведения выборов в сельские комитеты и собрания. К концу 1989 года экспериментальные сельские выборы прошли в 14 провинциях, шесть из которых, на основе полученного опыта, разработали конкретные поправки к Органическому закону. Как результат эксперимента центральное правительство в 1990 году приняло решение о широком внедрении сельских выборов, а в 1998 году был официально принят Органический закон. К концу 1998 года 832,9 тыс. деревень ввели выборную систему.[13]

Исследования системы самоуправления в КНР, основанные на сравнении некоторых показателей развития в деревнях с назначаемой из центра и выборной администрацией показывают, что выборные администрации демонстрируют более высокие достижения[14]. Как оказалось, средний доход выше в деревнях с выборными главами сельских комитетов. Количество установленных телефонов, приобретенных холодильников и построенных новых домов, также оказалось выше.

Кроме того, в деревнях с выборными главами местных администраций

налоговое бремя на домашние хозяйства оказывалось ниже, а общественные расходы на душу населения (*per capita public expenditure*) выше, чем в тех деревнях, где главы администраций назначались сверху[15].

При этом значительную часть средств для своей деятельности и оказания общественных услуг выборные администрации привлекают от местного бизнеса. Вышестоящие уровни управления также продолжали оказывать финансовую поддержку деревням. В то же время, значимым фактором, влияющим на эффективность местного самоуправления, является размер деревень. Крупные деревни способны генерировать большие доходы и снижать издержки по предоставлению общественных услуг за счет экономии на масштабах.

III. Укрепление местных органов самоуправления

3.1. Институциональное укрепление

В долгосрочной перспективе поддержка развития местных органов самоуправления должна быть сфокусирована на направлениях, расширяющих их участие в принятии решений и на введении методов современного управления. Данный способ развития, основанный на принципе общности интересов, сможет более эффективно использовать средства, нацеленных на сокращение разрывов в доходах, возникших на местном уровне за время переходного периода, и поможет преодолеть недовольство, служащее причиной социальной нестабильности.

Это потребует:

- строгого разграничения полномочий и функций между органами самоуправления граждан и органами государственной власти на местах;
- проведения тренингов для членов органов самоуправления граждан в области управления финансами и человеческими ресурсами;
- внедрения механизмов, гарантирующих прозрачность и подотчетность местных органов самоуправления, через формирование открытых и прозрачных процедур управления местными фондами и финансовыми счетами;
- создания условий для более активного участия граждан в решении местных проблем и задач, организацию совместной, основанной на принципе общности, системы мониторинга и оценки.

С точки зрения правительства, успех в создании более эффективных органов местного самоуправления позволит:

i) сократить бремя ответственности, которое в настоящее время они несут за поставку услуг на местном уровне;

ii) повысить институциональную и финансовую устойчивость системы на местном уровне;

iii) снизить степень государственного вмешательства в деятельность органов самоуправления граждан.

Серьезные проблемы в системе местного самоуправления в Узбекистане и грядущая необходимость осуществления комплекса мер, направленных на дальнейшее развитие данной системы, должны сфокусировать правительство на решении следующих среднесрочных задач:

1. Внесение кардинальных изменений в закон «Об органах самоуправления граждан», так как нынешний Закон не задаёт правовой основы для дальнейшей децентрализации власти и укрепления местного

самоуправления.

В частности, в новой редакции Закона, необходимо *чётко определить* функции и задачи которые должны реально выполнять органы самоуправления, так как органы самоуправления граждан на сегодня законодательно наделены таким количеством функций и задач, для эффективного выполнения которых у них нет ни финансовых ни кадровых ресурсов. Т.е необходимо обоснованное сокращение функций органов самоуправления, и выявление только тех функций, которые должны выполняться органами самоуправления, исходя из международного опыта.

Такими агрегированными функциями могут быть:

- урегулирование конфликтов на уровне махалли;
- защита интересов населения
- реализация программ по развитию микробизнеса и самозанятости.

2. Выработка Концепции и Государственной программы развития местного самоуправления[16], основными принципами которой должны стать: саморегулирование и жесткое разграничение полномочий, функций и задач органов государственной власти и местного самоуправления.

Необходимо жёстко, на законодательном уровне закрепить положение о том, что хокимияты – это органы государственной власти – государственная администрация. Хоким области (района, города) является должностным лицом, ответственным за реализацию законов, указов Президента и постановлений Правительства, а сходы граждан села (посёлка, аула) - это органы местного самоуправления, с увеличенными полномочиями по развитию местной инфраструктуры, формированию коммунальной собственности, развитию экономической и финансовой основы местного самоуправления, социальной инфраструктуры населенных пунктов, мобилизации населения на общественно-восстановительные работы, организации охраны общественного порядка и созданию внебюджетных фондов для решения неотложных задач местного значения и самое главное – с реальной независимостью от органов исполнительной власти.

Также необходимо отказаться от практики вмешательства органов государственной власти в решение кадровых вопросов органов самоуправления граждан, в частности выборов председателей Кенгашей сходов граждан.

Уже сегодня необходимо увеличить полномочия сходов граждан села (поселка, аула) через:

- Передачу в ведение органов самоуправления граждан полномочий по распределению, мониторингу и контролю за целевым и рациональным использованием земли и водных ресурсов на подведомственной территории, что в настоящее время выполняется исключительно районными хокимиятами и их комиссиями.
- предоставление права органам самоуправления открывать целевые счета на выполнение определённых проектов/программ местного развития в рамках данного органа самоуправления, для привлечения добровольных пожертвований, что обеспечит как эффективность, так и прозрачность расходования этих средств;
- Кроме того, необходимо предусмотреть, в рамках создаваемой Ассоциации ННО, финансирование на конкурсной основе специальных ежегодных программ для органов самоуправления.
- Необходимо понимание того, что органы самоуправления на современном этапе пока не имеют возможности самостоятельно обеспечить свою

финансовую устойчивость и мировой опыт показывает, что государству необходимо выработать механизмы оказания финансовой поддержки местному самоуправлению. В частности, необходимо принятие закона «О государственной поддержке органов самоуправления граждан», где должны быть предусмотрены конкретные формы государственной поддержки органов самоуправления граждан и механизмы их реализации. Одним из механизмов государственной поддержки органов самоуправления может стать внедрение механизма перераспределения налоговых поступлений.

Для усиления потенциала местных органов самоуправления, необходима реализация мер по повышению эффективности деятельности местных органов государственной власти на уровне районов и городов, с целью усиления децентрализации, более четкого разграничения полномочий между республиканскими, областными и местными органами власти в рамках проводимой административной реформы, более четкого разграничения сфер ответственности органов государственной власти и самоуправления граждан.

В рамках этого необходимо:

1. Подготовка новой редакции Закона «Об органах государственной власти на местах», обеспечивающей четкую и транспарентную организацию структуры, задач и функций местных органов государственной власти.

2. Углубление процесса бюджетной децентрализации. Так как именно бóльшая самостоятельность местных органов власти в распределении доходов от поступления налогов является основой формирования эффективной системы местного управления, так как это стимулирует местные органы власти расширять налоговую базу и увеличивать поступление налогов в местный бюджет через поддержку развития бизнеса. В связи с этим необходима новая редакция закона «О бюджетной системе», обеспечивающая более четкое и прозрачное распределение полномочий между центральными и местными бюджетами, изменение методики прогнозирования бюджета, отход от базового метода и разработка нормативов финансирования расходов в социальной сфере (например, нормативы на 1-го учащегося). При этом, расширить полномочия хокимиятов по перераспределению ресурсов между статьями бюджета при условии разработки новых нормативов и подходов прогнозирования бюджета. Это позволило бы оперативно решать проблемы финансирования на уровне районов.

3. Совершенствование механизмов взаимодействия органов государственной власти с ННО, направленных на активизацию их участия в решении местных проблем. В частности, требуется внесение изменений в Закон «Об органах государственной власти на местах» с целью предоставить хокимиятам полномочия по организации конкурсов на: (i) проведение мониторинга реализации тех или иных социальных программ; (ii) сбор и анализ информации; (iii) предоставление консалтинговых услуг для различных групп населения. Эти функции могут быть переданы местным ННО, коммерческим организациям, исследовательским центрам, при условии, что будет внедрена практика государственного социального заказа и государственные структуры получат адекватные механизмы и ресурсы.

3.2. Улучшение финансовых механизмов деятельности органов самоуправления

Финансовые средства органов самоуправления должны быть соразмерны тому объёму полномочий и функций, которые закреплены за органами самоуправления Конституцией и законами. Укрепление финансовых ресурсов органов самоуправления граждан в дополнение к средствам бюджета, ассигнованным для социальной поддержки населения требует увеличения возможностей органов самоуправления зарабатывать средства за счет активного

развития предпринимательства на своей территории, создание служб по оказанию платных услуг населению (консалтинговых, юридических и др.). Часть средств должна быть обеспечена через поступление средств от местных налогов и сборов.

Органы самоуправления дополнительно могут укрепить свои финансовые возможности через следующие источники:

1. В рамках разрабатываемой новой редакции Налогового кодекса, нужно установить норму, согласно которой 30% средств, полученных от земельного налога и налога на имущество (являющихся местными налогами) и в настоящее время поступающих в областные и районные бюджеты, поступали на специальные счета органов самоуправления граждан. Полученные средства от налога на имущество и налога на землю должны стать основными источниками поступления средств для органов местного самоуправления[17].

2. Часть платежей в целевые государственные фонды (Республиканский Школьный и Дорожный фонды), собранных на территории органа самоуправления, необходимо перечислять на их специальные расчетные счета. При ставках отчислений 1% от доходов всех юридических лиц в Школьный и 1.5% в Дорожный фонды органам самоуправления граждан можно перечислять от 0,4% и 0,3% соответственно. Эти средства могут быть использованы только целевым направлением, соответственно, только на текущий и капитальный ремонт школ а так же строительство и ремонт дорог, находящихся на территории этого органа самоуправления.

3. Основываясь на действующем законодательстве целесообразно, не менее 50% государственной пошлины за регистрацию актов гражданского состояния и совершение нотариальных действий произведённых председателями сходов граждан перечислять на специальный счет органов самоуправления граждан.

4. На основании действующего законодательства от продаж домов и квартир, гаражей и другой недвижимости изымается определенная государственная пошлина. Не менее 50% данной пошлины предлагается перечислять на специальный расчетный счет органов самоуправления граждан.

В процессе совершенствования системы финансовой поддержки органов самоуправления необходимо:

- внесение изменения в закон "О бюджетной системе";
- повышение финансово-правовой грамотности руководителей и сотрудников органов самоуправления граждан для реализации уже переданных им прав по управлению финансовыми ресурсами, через расширение программ по их обучению;
- создание в структуре Государственного бюджета Фонда экономических реформ с выделением из него средств на реализацию проектов, разрабатываемых регионами, на конкурсной основе.

Заключение

В Узбекистане сформирована самобытная национальная модель местного самоуправления в виде сходов граждан посёлка,(кишлака, аула). Сегодня, исходя из перспектив развития страны, ориентированных на становление демократического общества и широкое внедрение рыночных отношений, необходима выработка и реализация целостной государственной политики, направленной на формирование эффективных и дееспособных органов местного самоуправления, органично вписывающаяся в общественно-политический ландшафт Узбекистана и основанная на давних национальных традициях узбекского народа.

Проецируя на Узбекистан международный опыт развития местного самоуправления и местного управления, необходимо понимание того, что децентрализация, передача властных полномочий на низовой уровень, усиление влияния и возможностей для органов местного самоуправления и местной власти должны сочетаться с формированием независимых от исполнительной власти судебных органов, усилением роли гражданских организаций и развитием местных негосударственных, частных СМИ, как электронных, так и печатных. Без одновременного развития этих элементов, децентрализация может привести к бесконтрольности действий местных органов государственной власти, что ещё более усилит социальную напряжённость.

---

[1] Более подробно эти вопросы рассмотрены в докладе «Реорганизация кооперативных (ширкатных) сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства». Центр экономических исследований, 2004.

[2] Так в 2003 году количество убыточных ширкатных хозяйств составляло 40%, а убыточных фермерских хозяйств - 3.9%. Там же.

[3] Создаваемые вместо ликвидированных ширкатов Ассоциации фермерских хозяйств неспособны и не предназначены для выполнения политических функций. Согласно примерному Уставу Ассоциации фермерских хозяйств, председатель правления Ассоциации и его штат (7 специалистов), ориентированы только на решение экономических задач.

[4] Ассоциации водопользователей были созданы в Узбекистане на основе Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан # 8 от 05.01.02 "О мерах по реорганизации сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства".

[5] Исключаются объекты государственной собственности, находящейся в исключительной собственности Республики Узбекистан.

[6] К местным налогам и сборам относятся: а) налог на имущество; б) земельный налог; в) налог на развитие инфраструктуры; г) налог с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств; д) сбор за право торговли, включая лицензионные сборы на право торговли отдельными видами товаров; е) сбор за регистрацию юридических лиц, а также физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; (Постановление «Об утверждении Инструкции о порядке исчисления и уплаты в бюджет местных налогов и сборов», Вступило в силу 26 февраля 2003 г.)

[7] «Основные направления реформирования органов государственной власти на местах. Центр экономических исследований». 2004.

[8] Hellmut Wollmann, "The social policy responsibilities of the local government levels in France". Draft report. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik Berlin.

http://www2.rz.hu- berlin.de/verwaltung/Down/france.social%20policy.draft%20feb%2005.rtf Working paper

[9] *"Urban policy"* возникла как результат социальной напряженности и мятежей на окраине больших городов (Марсель, Лайон), вспыхнувших в ответ на повышающиеся безработицу и социальные «увольнения». «Городские» курсы, проводимые центральным правительством, в большей степени коснулись социальных проблем муниципалитетов, вследствие чего, идя рука об руку с процессом децентрализации, центральным правительством была предпринята попытка вовлечь муниципалитеты в проведение (а также финансирование) подобных «городских курсов».

[10] Более того, коммуны стали все активнее вовлекаться в реализацию программы «Обеспечение минимальных доходов» (Révenu Minimum d' Insertion), которая была принята в соответствии с законом от 18 декабря 1988 г. Она была нацелена на оказание помощи безработным в возрасте старше 25 лет, не получающим пособие по безработице.

[11] В частности, в ноябре 1987 года был одобрен проект «Органического закона о сельских комитетах» (Organic Law of Village Committees), который заложил основы для организации, функционирования и проведения выборов в сельские комитеты и собрания. К концу 1989 года экспериментальные сельские выборы прошли в 14 провинциях, шесть из которых, на основе полученного опыта, разработали конкретные поправки к Органическому закону. Как результат эксперимента, центральное правительство в 1990 году приняло решение о широком внедрении сельских выборов, а в 1998 году был официально принят Органический закон. К концу 1998 года 832,9 тыс. деревень ввели выборную систему

[12] Xiaobo Zhang, Shenggen Fan, Linxiu Zhang, and Jikun Huang. "Local Governance and Public Goods Provision in Rural China." Environment and Production Technology Division, International Food Policy Research Institute and Center for Chinese Agricultural Policy (CCAP) Chinese Academy of Sciences. EPTD Discussion Paper № 93, July 2002. http://www.ifpri.org/divs/eptd/dp/papers/eptdp93.pdf

[13] Li Fen, "Rural Democracy in China", LOGOS-PRESS, #47 (447), December 21, 2001, http://logos.press.md/Weekly/Main.asp?IssueNum=447&IssueDate=21.12.2001&YearNum=47&Theme=58&Topic=6443

[14] Xiaobo Zhang, Shenggen Fan, Linxiu Zhang, and Jikun Huang. "Local Governance and Public Goods Provision in Rural China." Environment and Production Technology Division, International Food Policy Research Institute and Center for Chinese Agricultural Policy (CCAP) Chinese Academy of Sciences. EPTD Discussion Paper № 93, July 2002. http://www.ifpri.org/divs/eptd/dp/papers/eptdp93.pdf

[15] Xiaobo Zhang, Shenggen Fan, Linxiu Zhang, and Jikun Huang. "Local Governance and Public Goods Provision in Rural China." Environment and Production Technology Division, International Food Policy Research Institute and Center for Chinese Agricultural Policy (CCAP) Chinese Academy of Sciences. EPTD Discussion Paper № 93, July 2002. http://www.ifpri.org/divs/eptd/dp/papers/eptdp93.pdf

[16] В рамках подготовки данной Концепции и Стратегии, необходимо проведение комплексного исследования для определения инструментов и механизмов повышения финансовой самостоятельности сходов граждан через повышение эффективности использования объектов общественной собственности, находящихся в их ведении, а также расширения роли органов самоуправления в содействии развитию на селе микробизнеса и самозанятости.

[17] Международный опыт показывает, что наиболее важным в этом направлении является передача части местных налогов органам самоуправления. На практике это означает, что местные органы власти имеют право удержания одного из основных местных налогов, как, например, налог на собственность (Великобритания, Нидерланды), налог на торговлю (Франция, Германия) или налог на дополнительный доход (Скандинавские страны) для использования их по своему усмотрению.