

УДК 342.25(575.2)

**КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ****Айтахунов Б.К., Исмаилбеков М.С., Рысмендеев Б.Д.***Кыргызская государственная юридическая академия при Правительстве Кыргызской Республики,
Бишкек, e-mail: b.aitahunov@mail.ru*

В статье рассматриваются система органов местного самоуправления, развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике, проблемы организации и деятельности органов местного самоуправления, понятие местного самоуправления, проводится анализ норм Конституции КР, в которой содержатся положения, признающие и гарантирующие местное самоуправление, самостоятельное в пределах предоставленных ему законом полномочий. В качестве основных организационных форм реализации местного самоуправления рассмотрены формы прямого волеизъявления граждан: обсуждение наиболее важных вопросов, связанных с государственной и общественной жизнью и вопросов местного значения, обсуждаемых на собраниях (сходах) членов местных сообществ; выборы депутатов местных кеңешей; проявление нормотворческих инициатив или участие в прямом голосовании по вопросам местного значения, имеющим особую важность. В работе отмечается, что дальнейшую судьбу и перспективы становления различных форм самоорганизации населения в республике будут во многом определять существующее в настоящее время отношение граждан к участию в общественной жизни, их активностью, реальной гражданской позицией. Указывается, что вовлечение населения в процесс местного самоуправления, его непосредственное участие в управлении через его органы следует рассматривать как первоочередную задачу, возлагаемую не только на соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, но также непосредственно на самих граждан. Настойчивая и планомерная деятельность, осуществляемая органами власти, может принести желаемые результаты при условии, если основную заинтересованность в местном самоуправлении будет проявлять само население, если интерес будет исходить «снизу».

Ключевые слова: органы государственной власти, местное самоуправление, развитие местного самоуправления, принципы местного самоуправления, конституционная модель местного самоуправления, органы местного самоуправления, муниципальные образования

**CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE KYRGYZ REPUBLIC****Aytakhunov B.K., Ismailbekov M.S., Rysmendeev B.D.***Kyrgyz State Law Academy under the Government of the Kyrgyz Republic, Bishkek,
e-mail: b.aitahunov@mail.ru*

The article examines the system of local self-government bodies, the development of local self-government in the Kyrgyz Republic, the problems of organization and activity of local self-government bodies, the concept of local self-government, analyzes the norms of the Constitution of the Kyrgyz Republic, which contain provisions that recognize and guarantee local self-government, within the limits granted to him by law. As the basic organizational forms of the implementation of local self-government, the forms of direct expression of the will of citizens are discussed: discussion of the most important issues of public and state life and issues of local significance at meetings of local community members; election of deputies of local keneshes; the manifestation of the normative-initiative initiative or participation in direct voting on especially important questions of local importance. The paper notes that the future fate and prospects for the formation of various forms of self-organization of the population in the republic will largely determine the current attitude of citizens to participation in public life, their activity, real civic position. It is pointed out that the involvement of the population in the process of local self-government, its direct participation in governance through its bodies should be regarded as a priority task assigned not only to relevant state authorities and local self-government bodies, but also directly to the citizens themselves. The persevering and systematic activity carried out by the authorities can bring the desired results if the main interest in local self-government is shown by the population itself, if the interest comes from below.

Keywords: local self-government, development of local self-government, principles of local self-government, constitutional model of local self-government, local government bodies, municipalities, public authorities

Конституция КР 1993 г. стала одним из важнейших оснований в становлении обновленного института народоуправления в Кыргызстане – местного самоуправления. Конституцией КР не только был признан институт местного самоуправления, но и был закреплен в ст. 91 конституционный принцип самостоятельности местных сообществ в управлении делами местного значения. Данная норма нашла отражение

и в действующей Конституции Кыргызской Республики (ст. 110) [1].

На сегодняшний день местное самоуправление в Кыргызской Республике со все большей очевидностью становится неотъемлемой и необходимой частью института публичной власти. В течение последних двадцати лет можно наблюдать сложный, противоречивый и происходящий в несколько этапов процесс становления основ

системы местного самоуправления, включающих в себя правовые, организационные, территориальные и финансово-экономические моменты, в связи с чем особую актуальность приобретают проблемы, связанные с исследованием указанных моментов. В основах местного самоуправления проявляются сущность местного самоуправления, обусловленная той реальной ролью, которую местное самоуправление играет в решении основополагающих проблем, связанных с общественным развитием и с удовлетворением различных интересов населения, проживающих на какой-либо территории республики.

Анализ деятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике показывает, что, несмотря на принятие множества нормативных актов, обеспечить самостоятельность местных органов власти до настоящего времени так и не удалось. На сегодняшний день органы местного самоуправления по-прежнему лишены реальной самостоятельности. Такое положение крайне отрицательно сказывается на уровне жизни населения, проживающего на данной территории.

Одной из причин этому является то, что в настоящее время становление системы местного самоуправления происходит сложно, относительно медленно и противоречиво, что, с одной стороны, обусловлено тем, что были серьезно недооценены значение и роль самодеятельности граждан, а также тем, что мы находимся лишь на начальном этапе формирования гражданского общества, что у населения явно недостает социально-политической и правовой культуры и т.д., а с другой – тем, что не решены, в том числе на законодательном уровне, многие вопросы, связанные с организацией и деятельностью органов местного самоуправления. Все эти вопросы, безусловно, требуют необходимости совершенствования действующего законодательства Кыргызской Республики.

Местное самоуправление в республике стало интенсивно развиваться с 1995 г., когда город Бишкек, являющийся, как известно, столицей Кыргызстана, был переведен на принципы местного самоуправления.

В 1996 г. во всех сельских населенных пунктах республики, а вернее, в айыл окмоту (сельских управах) были образованы соответствующие исполнительно-распорядительные органы. В период с 1998 по 2000 гг. двенадцать городов районного значения были, как и Бишкек, переведены на принципы местного самоуправления. Годом позже, а именно в мае 2001 г., данный список был пополнен городами областного значения, в них образовались мэрии. И,

таким образом, к настоящему моменту во всех более или менее значимых населенных пунктах Кыргызской Республики при наличии соответствующих структур действуют принципы, отвечающие местному самоуправлению.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике является одной из важнейших основ конституционного строя, представляя тот уровень власти, который в наибольшей мере приближен к населению и непосредственно формируется им; ему прямым образом подконтрольно решение вопросов удовлетворения основных жизненных потребностей населения. Поэтому содержание основных проблем управления в муниципальном образовании объясняется необходимостью их решения через системно-структурные преобразования.

В разделе 8 Конституции КР содержатся положения, признающие и гарантирующие местное самоуправление, самостоятельное в пределах предоставленных ему законом полномочий.

Местное самоуправление в Кыргызстане в соответствии с законом должно обеспечивать такой порядок, когда население может самостоятельно решать проблемы местного значения, в том числе вопросы, связанные с владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью. Законом органы местного самоуправления наделены правом самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, а также решать иные вопросы местного значения.

По мнению А.О. Кожошева, местное самоуправление, как целостная система взаимосвязанных элементов, выступает в качестве:

- уровня управления;
- механизма согласования интересов общества и государства;
- системы управления социально-экономическим развитием территории;
- институтом гражданского общества [2, с. 7].

Таким образом, законодательство Кыргызской Республики о местном самоуправлении с формальной точки зрения предоставляет населению достаточно широкие права на самоуправление.

Понятие «местное самоуправление» характеризуется значительной многозначностью, что, собственно, объясняет то, что в настоящее время существуют не только различные, но и порой прямо противоположные по смыслу определения.

В качестве основных организационных форм реализации местного самоуправления

выступают следующие формы прямого волеизъявления граждан: обсуждение наиболее важных вопросов, связанных с государственной и общественной жизнью и вопросов местного значения, обсуждаемых на собраниях (сходах) членов местных сообществ; выборы депутатов местных кеңешей; проявление нормотворческих инициатив или участие в прямом голосовании по вопросам местного значения, имеющим особую важность.

Перечисленные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, введенные также в уставы муниципальных образований, стимулируют интерес и стремление населения участвовать в управлении, а также укреплять их связь с органами местного самоуправления.

Очевидно, что дальнейшую судьбу и перспективы становления различных форм самоорганизации населения в нашей республике будут во многом определять существующее в настоящее время отношение граждан к участию в общественной жизни, их активностью, реальной гражданской позицией.

Вовлечение населения в процесс местного самоуправления, его непосредственное участие в управлении через его органы следует, по нашему мнению, рассматривать как первоочередную задачу, возлагаемую не только на соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, но также непосредственно на самих граждан. Настойчивая и планомерная деятельность, осуществляемая органами власти, может принести желаемые результаты при условии, если основную заинтересованность в местном самоуправлении будет проявлять само население, если интерес будет исходить «снизу».

То, каким образом осуществляются современные административные реформы в Кыргызской Республике, говорит в пользу того, что целевые установки, направленные на то, чтобы создать эффективное, основанное на общепризнанных демократических нормах и принципах местное самоуправление, создаваемое для того, чтобы удовлетворять потребности и интересы населения, когда отсутствуют научно обоснованные программы преобразования, часто сталкиваются с необходимостью вносить корректировку в курс государственной политики, направленную на развитие местного самоуправления.

С обретением Кыргызстаном независимости органы государственной власти Кыргызской Республики стали осуществлять настолько существенную реорганизацию системы управления на местах, что,

по сути, это стало созданием новой системы институтов местного самоуправления. Данные преобразования проводились на основе ряда соответствующих статей Конституции Кыргызской Республики, которые призваны гарантировать самостоятельность системы местного самоуправления и ее отделение от общей системы органов государственной власти [3].

На фоне проводимых реформ системы местного самоуправления становится все более актуальной проблема, связанная с выявлением особенностей модели взаимоотношения государства с органами местного самоуправления и определением путей реформирования данной модели.

Частое обращение исследователей к политико-правовой истории показывает и доказывает, что в Кыргызстане с давних пор существовали традиции и аналоги, пусть и несколько упрощенные, органов самоуправления. Система самоуправления кыргызского народа уходит своими корнями в эпоху, когда возникли первые родоплеменные объединения. Логически и исторически родоплеменное устройство являлось само по себе формой самоуправления.

Учитывая все вышесказанное, конституционную модель местного самоуправления в Кыргызской Республике можно охарактеризовать следующим образом.

Приобретение Кыргызстаном суверенитета и переход к рыночным отношениям потребовали новых подходов к проблемам управления государством, которые коснулись и органов местного самоуправления.

Основой таких изменений послужила первая Конституция Кыргызской Республики (1993 г.), которой органы местного самоуправления были выведены за пределы общей системы органов государственной власти, а также была признана и гарантирована самостоятельность органов местного самоуправления в рамках их полномочий.

Местное самоуправление на деле представляет собой самостоятельную деятельность населения, направленную на прямое решение или через органы местного самоуправления проблем местного значения с опорой на интересы населения, а также его исторические и прочие местные традиции.

Элементами, составными частями местного самоуправления являются население и компетенции органов местного самоуправления, при этом:

1) в качестве главного субъекта местного самоуправления выступает население с предоставленным ему законом правом избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, обращаться к ним лично, направлять к ним индивидуальные и кол-

ллективные обращения, правом участвовать в местном референдуме, быть ознакомленным с материалами и документами органов местного самоуправления, которые непосредственно затрагивают права и свободы гражданина.

2) компетенции и пределы осуществления деятельности и власти местного самоуправления ограничиваются проблемами местного значения, к которым относятся главным образом те, что связаны с обеспечением жизнедеятельности населения, проживающего в тех или иных муниципальных образованиях.

Органы местного самоуправления независимы или, во всяком случае, должны быть независимыми от государственных органов власти в решении вопросов, отнесенных законодательством к их ведению.

Принцип признания и гарантированности местного самоуправления, закрепленный в Конституции КР, является одним из базовых принципов, который обеспечивает организацию и нормальное функционирование местного самоуправления в Кыргызской Республике.

В научной литературе местное самоуправление принято рассматривать как форму народовластия и социальный институт. По мнению В.А. Зозюлюка, с которым можно согласиться, оно представляет собой сложный социальный феномен, образование, которое может быть исследовано, подвергнуто анализу в качестве открытой социальной системы, состоящей из соответствующих – материально-финансовых, организационно-правовых и территориальных – структурных элементов, каждый из которых в свою очередь на деле является подсистемой, состоящей из множества более простых элементов [4, с. 9].

Значение и смысл деятельности органов местного самоуправления определяется тем, что граждане в своей повседневной жизни имеют дело или отношение именно к деятельности данных органов, так как последние в состоянии оказывать решающее воздействие на создание на соответствующей территории условий, обеспечивающих жизнедеятельность населения, несмотря на то, что общее направление политической и социально-экономической деятельности определяют центральные органы государственной власти и управления. Существенную роль играет также то, что органы местного самоуправления, представляющие собой в организационном плане единое целое, наделены соответствующими полномочиями, связанными с обладанием и распоряжением определенной собственностью, с заключением сделок, распоряжением

местным бюджетом и пр. И именно по этой причине в условиях рыночных отношений целесообразность внедрения и использования широкого самоуправления на соответствующих территориях, как правило, находит поддержку и защиту большинства населения любой демократической страны.

Во многих других государствах идея местного самоуправления, нашедшая свое достойное место в соответствующих Конституциях, также остается до сих пор не реализованной в политико-правовой жизни стран. В частности, в Казахстане отмечается, что в свете принятия Закона РК от 9 февраля 2009 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления» становится актуальной проблема реализации конституционно-правовой идеи местного самоуправления. В данном плане в центр внимания попадают вопросы: формирования системы местного самоуправления в соответствии с особенностями казахстанской модели; выявления на теоретическом уровне всех возможных моделей взаимоотношений государства и местного самоуправления [5, с. 106].

Закрепление соответствующих полномочий за органами местного самоуправления представляет собой один из важнейших и эффективных способов правового регулирования общественных отношений, которые возникают в процессе деятельности этих органов. При этом от того, насколько полным образом закреплены полномочия органов местного самоуправления в нормах права, зависит в значительной мере эффективность деятельности населения, направленная на решение вопросов местного значения и осуществляемая самостоятельно, под собственную ответственность.

Существует необходимость закрепления в законе компетенции органов местного самоуправления и их должностных лиц, при этом они могут проявлять свою активность, инициативу, самостоятельность и предприимчивость исключительно в пределах, предусмотренных законом, из чего следует, в частности, что по отношению к органам местного самоуправления и их должностным лицам, их деятельности должен действовать принцип, выраженный в словах «запрещено все, что не разрешено». В соответствии с данным принципом в обязанность органов местного самоуправления и их должностных лиц должно быть вменено строгое следование своей компетенции и – для того, чтобы эффективно осуществлять свою деятельность, – активная и творческая реализация возложенных на них функций и задач. Однако есть и другое

мнение. В частности, Н.И. Матузов отмечает, что каждое должностное лицо располагает достаточными возможностями для того, чтобы действовать самостоятельно и принимать решения, прямо не предусмотренные законом, однако и не противоречащие ему. В сфере, связанной с управлением и организацией деятельности, многое может решаться по усмотрению «управляющих», из чего возникает их особая ответственность, и при этом важно, чтобы данное усмотрение находилось в русле и не выходило за пределы требований морали, права и социальной справедливости [6, с. 8].

На сегодняшний день правовая регламентация статуса и компетенции органов местного самоуправления происходит главным образом на основе законов Кыргызской Республики и уставов муниципальных образований, что имеет своим прямым следствием то, что в настоящее время отсутствует системная связь при определении предметов их ведения, вследствие чего либо «выпадают» нормы либо они дублируются, что порождало ранее и продолжает порождать серьезные недочеты при решении вопросов местного значения.

На основе проведенного нами анализа мы пришли к выводу, что только наделение органов местного самоуправления реальными, точно зафиксированными полномочиями способно обеспечить надлежащую защиту и ответственность местной власти за решение стоящих перед ней задач.

Список литературы

1. Конституция Кыргызской Республики [Текст] Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2017. – № 6. – С. 6–15.
2. Кожошев А.О. Совершенствование системы управления местным бюджетом / А.О. Кожошев. – Бишкек, 2014. – 140 с.
3. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы» [Текст] Постановление Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218 // Эркин Тоо. – 2013. – № 55. – С. 4–7.
4. Зозулюк В.А. Государственно-правовое регулирование материально-финансового обеспечения местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Москва, 1998. – 134 с.
5. Дархамбаева А.Д. Проблемы становления и развития местного самоуправления в Республике Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2010. – С. 106.
6. Матузов Н.И. О принципе «Все не запрещенное законное, дозволенное» / Н.И. Матузов // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 8.