

УДК 342.25(575.2)

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ЕЕ РАЗВИТИЯ

<sup>1</sup>Пазылов Н.А., <sup>2</sup>Максытова Г.С.<sup>1</sup>*Ошский государственный юридический институт, Ош, e-mail: niaz\_1980@mail.ru;*<sup>2</sup>*Ошский технологический университет, Ош*

Целью данной статьи является исследование некоторых теоретических аспектов местного самоуправления и анализ нормы Конституции Кыргызской Республики об органах местного самоуправления. В этой научной статье дается определение местному самоуправлению и приводится краткий исторический аспект возникновения органов местного самоуправления по римскому праву. В этой статье также отражаются вопросы, связанные с правовым регулированием данного института в системе государственной власти и некоторые особенности взаимосвязи местного самоуправления с государством на основе конституционного и муниципального права. Актуальность данной статьи состоит в том, что на сегодняшний день в научных кругах нашего общества и в среде граждан, занимающихся частной практикой, все больше появляются вопросы дискуссионного характера о различных подходах к пониманию сущности местного самоуправления и о нормативных правовых актах, регулирующих деятельность данного органа государственной власти. Все это стало основой в появлении идеи рассмотреть и исследовать проблемные вопросы теоретико-практического плана. Результаты данного исследования могут применяться в исследованиях практической деятельности органов местного самоуправления и при преподавании курсов по конституционному и муниципальному праву в научно-теоретическом направлении. Для раскрытия темы использовались такие методы, как историко-правовой, формально-юридический и сравнительно-правовой.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, права и свободы граждан, местные органы власти, государство, демократия, конституция

## THE CURRENT STATE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC AND POSSIBLE WAYS OF ITS DEVELOPMENT

<sup>1</sup>Pazylov N.A., <sup>2</sup>Maksytova G.S.<sup>1</sup>*Osh State Legal Institute, Osh, e-mail: niaz\_1980@mail.ru;*<sup>2</sup>*Osh Technological University, Osh*

The purpose of this article is to study some theoretical aspects of local self-government and to analyze the norm of the Constitution of the Kyrgyz Republic on local governments. This scientific article defines local government and provides a brief historical aspect of the emergence of local government under Roman law. This article also reflects issues related to the legal regulation of this institution in the system of state power and some features of the relationship of local self-government with the state based on constitutional and municipal law. The relevance of this article is that today in the scientific circles of our society and among citizens engaged in private practice, there are more and more debatable questions about different approaches to understanding the essence of local self-government and about regulatory legal acts governing the activities of this public authority. All this became the basis for the emergence of ideas to consider and explore the problematic issues of the theoretical and practical plan. The results of this study can be used in studies of practical activities of local governments and in teaching courses on constitutional and municipal law in the scientific and theoretical direction. For the disclosure of topics used such methods as historical and legal, formal legal and comparative legal methods.

**Keywords:** local self-government, rights and freedoms of citizens, regional authorities state, democracy, constitution

Местное самоуправление по своему призванию это тот институт, который является одной из основ демократии, на местах обеспечивает связь между народом и властью. Для народа, проживающего на определенной территории, важно не только его благосостояние но и реализация своих неотъемлемых прав.

Правовое определение местного самоуправления закреплено во многих правовых актах. Под местным самоуправлением в Европейской хартии местного самоуправления понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных

дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под ответственность и в интересах местного населения [1].

В теории конституционного и муниципального права существуют различные подходы к пониманию сущности местного самоуправления. По мнению большинства ученых, придерживающихся традиционного подхода к пониманию сущности местного самоуправления она проявляется в его соотношении с государственной властью. Данный подход основывается на сложившейся еще в XIX веке концепции местного самоуправления следующими теориями, такими как: свободной общины, государственная и общественная.

Теория свободной общины в процессе формирования, без сомнения, может возникать как с государством так и без него [2]. На основании вышесказанного мы можем утверждать что она может наделяться «отдельными» правами в отличие от государства.

Если заглянем в историю ее возникновения, то необходимо отметить: огромный вклад в развитие демократических институтов местного самоуправления, муниципалитет, гражданство внесло римское право. Основы демократии как таковой связаны с появлением в древнем Риме республики, и главную роль в этом сыграла гражданство. В городах Римской республики управление строилось с участием магистратов, которые устанавливали власть на местах и с расширением городов со статусом колоний и муниципиев и привело к созданию местного самоуправления. Пройдя определенный период, все общины римских граждан были известны вот таким образом и на сегодняшний день мы слово «муниципальное» связываем с понятием «местное самоуправление».

На территории «Священной Римской империи немецкого народа» систему муниципиев приняли и использовали до конца завоеватели. Римское право в действительности был уникальным и особенным, так как обычное право не смогло повлиять на те отношения формируемой вокруг собственности, и приняло в себя такие институты частного и публичного права, а также законодательство о муниципалитете Римской империи [3].

Стоит отметить что понятие «местное самоуправление» – это еще древняя организация общественной жизни, ставшая основным формулой для построения публичной власти на местах.

С принятием 27 июня 2010 г. новой Конституции Кыргызской Республики в ней в главе восьмой местное самоуправление получило конституционное закрепление. В Конституции Кыргызской Республики местному самоуправлению отведена отдельная глава, которая соответственно называлась «Местное самоуправление» [4]. Мы считаем, что было верным решением, что в Конституции Кыргызской Республики выше названной редакции получило свое отражение, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

В законодательстве Кыргызской Республике в нормах ст. 4 Закона КР «О местном самоуправлении» закреплено, общее понятие о местном самоуправлении, в кото-

ром дается определение самостоятельной деятельности местного сообщества при непосредственном участии граждан через представительные и исполнительные органы [5]. Данное определение нормы закона отражает суть народовластия на местном уровне.

Установленные законодательными актами как деятельность органов местного самоуправления вопросы возникающие на местном уровне отражающие интересы повседневной жизни населения муниципального образования, а также возложенные на органы местного самоуправления вопросы государственного значения, решаются, и при решении этих вопросов должна быть обеспечена самостоятельность. На основании Конституции государство оставило за собой те компетенции, которые не делегируются органам местного самоуправления, это к примеру вопросы безопасности и обороны, международные отношения, финансы, внешняя политика и другие имеющие государственную важность [6, с. 283]. Наше государство с обретением независимости и суверенитета сопровождают реформы, с переходом к новой, можно сказать, системе общественных отношений, связанной в этом процессе управлением государственной властью. Микроклимат или же, другими словами, связь между государственным институтом и местным самоуправлением проявило конкретное воздействие на правовую систему нашего государства, и в том числе на государственное устройство. В то же время местное самоуправление закрепляется в основном законе (в Конституции Кыргызской Республики) как одна из основ демократии а также как часть конституционно-демократической системы страны.

Продолжая рассматривать данный аспект как часть конституционно-демократической системы, можно привести доклад Государственного Агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики, где подтверждается, что в системе государственного устройства большая часть отведена роли местного самоуправления, наделяясь определенными полномочиями решают самостоятельно проблемы местного значения. При этом все города и сельские округа (айыл өкмөтү) управляются на принципах местного самоуправления. В данном докладе особо выражен соответствующий этап развития в Кыргызской Республике «местного самоуправления», который на сегодняшний день имеет довольно дискуссионный характер [7].

Данный контекст имеет свою почву для общественного обсуждения, так как конституционная основа государства менялась уже несколько раз и которая в свою очередь оказало серьезное влияние на его устройство.

Принимая во внимание тот факт, что в самом отраслевом законодательстве Кыргызской Республики и нормативно-правовых актах, где регламентированы нормативные положения, относящиеся к деятельности органов местного самоуправления, не все отражает эту сущность. Складывается такое мнение о том, что эти акты были приняты не по назначению и что они были закреплены формально. Данное обстоятельство может привести к неэффективному или же неисполнению в должном уровне тех задач, которые ставятся перед ней. Здесь в качестве примера можно сказать о реализации государственных программ и проектов возлагаемых на исполнение органам местного самоуправления за счет местного бюджета, а его отчеты и результаты по тем программам и проектам поставленным правительством, последние при выявлении неисполнения или превышением бюджетных затрат придется выполнять самим. Вопросы касательно неисполнителей или же нарушителей и их выявления со стороны компетентных органов требуется время, а народ ждет результата. Более того если данное местное самоуправление является и находится на дотации государства следует ли его содержать?

Можно привести мнение С.А. Авакьяна, который утверждает что самостоятельность местного самоуправления настолько преувеличена, что она существует как неподчиненная отдельная автономия. Напротив, государству присущи те полномочия, которые не входят в деятельность местного самоуправления, и здесь основным звеном контролирующим выступает имеено государство, и это правильно [8, с. 866]. Хотя, продолжая мысль об актуализации органов местного самоуправления, следует сказать, что, выполняя обязательство перед государством, эти органы или больше половины сидящих за счет государственной казны, они нужны для реализации государственных значимых программ. Роль государства при этом определяется конкретными шагами их контроля и отчета.

Резюмируя вышесказанное, можно сказать, что на сегодняшний день очень сложно представить местное самоуправление как заменяющий институт к государству. Но основываясь на идеях и высказываниях ученых прошлого столетия, нам не стоит забывать, что они рассматривали в своих трудах государство как власть в руках доминирующего класса и чтобы созданную

систему уничтожить и на его место предложить общественное самоуправление. Данная теория была основой для коммунистической партии, пришедшей к власти в начале XX веков. В будущем планировалась заменить государство коммунистическим общественным самоуправлением. В таком ракурсе местное самоуправление можно было считать частью коммунистического общественного самоуправления.

Но тем не менее сегодняшние реалии не дали этим идеям реализоваться, так как они предполагали ее замену на общественное самоуправление. И поэтому данный рассматриваемый нами институт сегодня является элементом публичной власти, который может сочетаться с государственной властью.

Следует выявить его основные признаки, не принимая во внимание многогранность понятия местного самоуправления: во-первых, местное самоуправление это тот институт, который определяет основу любого развитого конституционного строя того или иного государства; во-вторых, в отличие от центральной власти органам местного самоуправления свойственна самостоятельность; в-третьих, при осуществлении деятельности органов местного самоуправления присутствует публичность; в-четвертых, организация власти в местном самоуправлении связана с общественно-публичными началами и ее соединением; в-пятых, воздействуют уполномоченные местным самоуправлением на дела, имеющие государственный характер (участие в обсуждении государственных вопросах, отстаивание своей точки зрения и позиции перед компетентными органами государственной власти и др.), в-шестых, в деятельности местного самоуправления и в ее организации активное использование демократических основ в сфере обеспечения местным самоуправлением развития демократии [9, с. 38].

Говоря об разграничении функции, надо сказать, что любое современное государство строит свою собственную систему управления в соответствии со своими политическими, историческими, экономическими и культурными интересами не оборачиваясь на опыт (пусть он и будет богатым и проверенным временем) других добрососедских государств и народов. Как один из старейших методов управления – местное самоуправление занимает достойное место в системе многих государств и в то же время можно сказать и о Кыргызской Республике.

Оценивая взаимосвязь или же сотрудничество между органами местного самоуправления и государственной власти,

можно согласиться с А. Штейном, который отметил, что органы местного самоуправления создают в государстве вторую систему исполнения, которая относится к правительственной системе и благодаря этому делегируются соответствующими полномочиями. А деятельность органов местного самоуправления это и есть деятельность правительства на местах через свои институты [10].

Любое государство на пути своего развития и придания особой значимости его государственного строительства всегда сопровождалось формированием местного самоуправления и его миссии. Приобретается с развитием государства подчиненность местного самоуправления. В целях рецепции местного самоуправления к тем требованиям, которые были поставлены государством, только при этом разрешается государством быть самостоятельными общинами. Сам процесс развития местного самоуправления неразрывно связан с механизмами государственного управления.

Механизм государственного управления – это те средства государственного управления можно сказать соответствующие рычаги и инструменты, с помощью которых можно управлять государством. Для управления и чтобы этот механизм сработал, требуется принять акты нормативного характера, где рассматриваются такие важные компоненты, как цель, задачи, финансирование, распределения полномочий, установление правил и другие, то есть весь спектр отношения определяемых государством [11].

В целях достижения долгосрочных целей стратегического развития Кыргызская Республика неразрывно связана, прежде всего, с задачами повышения качества жизни граждан по всей стран вышел Указ Президент Кыргызской Республики «Об объявлении 2018 г. Годом развития регионов» от 10 января 2018 г. УП № 2. Согласно данному Указу в Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018–2023 гг. отражалась проблемы органов местного самоуправления, которые на сегодняшний день идет вполне реализация поставленных задач.

В целом задачи вполне реализуемые, но только при непосредственном участии населения. Кыргызстан будучи в составе Советского Союза, Верховный Совет Республики Кыргызстан 19 апреля 1991 г. принял Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» [12] и с этого момента до сегодняшнего дня до сих пор идет развитие этого института.

Подытоживая, хочу привести мнение Э.Э. Дуйсенова о развитии местного самоуправления. Как показывает опыт многих развитых в правовом, демократическом и экономическом отношениях стран, нормальное функционирование местного самоуправления способствует повышению уровня благосостояния граждан и государства в целом. Поэтому можно выделить следующие аргументы в пользу развития местного самоуправления в стране: во-первых, это эффективность их деятельности при наличии достаточной правовой базы. Органы местного самоуправления решают местные задачи в целом эффективнее, нежели структуры государственной власти, формируемые сверху. Кроме того, знание местной специфики избираемыми руководителями, а также отсутствие жесткого администрирования со стороны вышестоящих органов позволяют им оперативно и более эффективно решать, в пределах своей компетенции, многие вопросы на соответствующей территории; во-вторых, собственная ответственность местных сообществ и их руководителей позволяет определять первостепенность и значимость вопросов, связанных с нуждами жителей соответствующей территории; в-третьих, наличие собственного бюджета, формируемого из местных налогов, сборов и иных законных источников, будут способствовать более рачительному и оптимальному его использованию на нужды местного сообщества [13].

### Выводы

В нынешних условиях, резюмируя развитие национального законодательства о местном самоуправлении, можно сделать следующие выводы:

1. Правовая основа местного самоуправления представляет собой скоординированную систему правовых актов, регулирующих организацию и деятельность местного самоуправления в общей системе управления.

2. Институт местного самоуправления служит важной гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении государством и является основой при построении демократического и правового государства.

3. Органы местного самоуправления выполняют функции по обеспечению и сохранению основ конституционного строя на местах, в том числе уважая экономические, социальные, политические права и свободы граждан Кыргызской Республики.

4. Необходимо обеспечить организационную независимость местного самоуправления, его индивидуализацию в сфере управления, в том числе в сфере кадровой политики.

### Список литературы

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/2540485/5ac206a89ea76855804609cd950fcdf7/> (дата обращения: 03.07.2019).
2. Реброва Н.М. Р 31 Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие. Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011. 254 с.
3. Местное самоуправление в Древнем Риме и городах средневековой Европы [Электронный ресурс]. URL: <https://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko/mestnoe-samoupravlenie-v-drevnem-rime-i-gorodax-srednevekovoj-evropi> (дата обращения: 20.05.2019).
4. Конституция Кыргызской Республики (Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года). (В редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218) [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913> (дата обращения: 26.05.2019).
5. Закон КР О местном самоуправлении от 15 июля 2011 года № 101 (в ред.законов от 24 апреля 2019 года N 56) [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203102?cl=ru-ru> (дата обращения: 26.05.2019).
6. Никулин В.В. Конституционное право Российской Федерации: учебное пособие для бакалавров направления «Юриспруденция». Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2012. 332 с.
7. Государственное Агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gamsumo.gov.kg/ru/omsu> (дата обращения: 19.05.2019).
8. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т./ 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2014. 911 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B6xhkmsz1gLLYU9sVklpZ1hScVU/view> (дата обращения: 26.05.2019).
9. Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). М.: Издательство Проспект, 2009. 544 с.
10. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Местное самоуправление и государственная власть //Муниципальное право России. 2009 [Электронный ресурс]. URL: <https://knigi.news/munitsipalnoe/mestnoe-samoupravlenie-gosudarstvennaya-53033.html> (дата обращения: 26.05.2019).
11. Осейчук В.И. Теория государственного управления [Электронный ресурс]. URL: [https://studme.org/143824/management/mehanizmy\\_gosudarstvennogo\\_upravleniya](https://studme.org/143824/management/mehanizmy_gosudarstvennogo_upravleniya) (дата обращения: 14.06.2019).
12. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» г. Бишкек от 19 апреля 1991 года 437-ХII (Утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/878?cl=ru-ru> (дата обращения: 11.06.2019).
13. Дуйсенов Э.Э. Сила регионов – в развитии органов местного самоуправления. [Электронный ресурс]. URL: <https://platon.asia/analitika/sila-regionov-v-razvitii-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 03.07.2019).