



ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

УДК 342. 25

Калканова Ж.С.

К ВОПРОСУ ФОРМ И МЕТОДОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Мемлекеттік билікпен жергілікті басқару органдарының арақатынасы муниципалдық саясаттың құрамдас бөлігі екендігі қарастырылады. Автордың пікірінше, жергілікті басқару жүйесінің қалыптасуы Қырғыз Республикасының экономикалық саясатының әлеуметтік және мәдени құрылысын толықтырудың тиімді тәсілі болып табылады.

Interaction of public authorities and local government as one of important compound a municipal policy. Forms and methods of interaction of public authorities and local government of the Kirghiz Republic. Formation of system of the local government supplementing structure of the government as a way of the most effective decision of concrete questions of economic, political, social and cultural building in the Kirghiz Republic.

Основы местного самоуправления Кыргызской Республики на конституционном уровне регулировались Конституцией Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, новой редакцией Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, одобренной всенародным референдумом 21 октября 2007 года и Конституцией Кыргызской Республики, принятой референдумом 27 июня 2010 года. В каждой их этих конституций находили свое правовое выражение основополагающие моменты сущности, содержания, целей и задач, функций и полномочий, а также организационные основы института местного самоуправления Кыргызской Республики [1].

В становлении и развитии местного самоуправления, определении его правовых основ значительную роль сыграли следующие законодательные акты Кыргызской Республики: «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике» от 19 апреля 1991 года; «О статусе столицы Кыргызской Республики» от 16 апреля 1994 года; «О финансово-экономических основах местного самоуправления»; «Об основных принципах бюджетного права» от 14 февраля 2008 года; «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике» от 29 мая 2008 года [2].

Международно-правовые документы, в частности Европейская хартия местного самоуправления, определяют местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею. Установление в Конституции самостоятельной системы публичной власти, не относящейся к государственной власти, имело большое значение для повышения активности и самостоятельности граждан в решении вопросов местного значения, а, следовательно, для развития демократических отношений в стране. Конституция определила, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.

В соответствии с Конституцией местный кенеш имел право рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики. Некоторые полномочия местных кенешей закрепились в ч.3 ст. 95. Вместе с тем,



этот перечень полномочий местных кенешей не являлся исчерпывающим. Так, Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» детализирует компетенцию местных кенешей и указывает, что местные кенешы на сессиях полномочны рассматривать следующие вопросы: *принятие регламента кенеша; установление порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, осуществление контроля за ее использованием; избрание и освобождение от обязанностей председателя кенеша и его заместителя; досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством; выражение недоверия большинством от общего числа депутатов мэру, главе города районного значения и поселка либо главе сельского округа; предложения по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти; утверждение устава местного сообщества; контроля за исполнением своих решений; другие вопросы в соответствии с уставом местного сообщества и законодательством КР [2].*

Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на основании закона или договора между органами государственной власти и местного самоуправления с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами (например, при условии целевых трансфертов из республиканского бюджета в местный бюджет). По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

Конституцией предусмотрены и вопросы ответственности органов местного сообщества. Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом – за результаты своей деятельности.

Конституция установила запрет на вмешательство государственных органов в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления. В дополнение Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» устанавливает, что органы местного самоуправления не вправе издавать акты, не соответствующие Конституции и законам КР, совершать действия, ограничивающие свободы и права граждан, нарушающие общественную безопасность и порядок, территориальную целостность и конституционный строй государства. В случае установления правоохранительными органами указанных нарушений Президент Кыргызской Республики по предложению Правительства вправе приостановить деятельность таких органов местного самоуправления и ввести на данной территории прямое государственное управление.

При подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации с органами местного самоуправления в порядке, установленном законом. Официальные обращения органов местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, направляемые в органы государственной власти, подлежат обязательному рассмотрению по существу поставленных в них вопросов. Органы государственной власти осуществляют контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами.

Анализируя конституционно - правовые основы местного самоуправления Кыргызской Республики, нельзя не отметить, что основным источником их являются положения Европейской хартии о местном самоуправлении, где в статье 2 установлено: «Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны, и, по возможности в конституции страны» [3]. Причем часть первая данного документа так и обозначена «Конституционные и законодательные основы местного самоуправления» - она содержит 10 статей, в которых дается понятие местного самоуправления, устанавливаются принципы закрепления компетенции самоуправления, закрепляются гарантии защиты территории местным самоуправлением, право местного самоуправления определять свои внутренние административные структуры. Кроме того, данная часть Хартии включает положение об условиях осуществления полномочий на местном уровне, об источниках финансирования органов местного самоуправления, об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Хартия также закрепляет право органов местного самоуправления на объединение и право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий. Многие положения Европейской хартии о местном самоуправлении нашли отражение и в Основном законе Кыргызстана, что, безусловно, связано близостью нашего законодательства с континентальной системой права. Надо



полагать, что и дальнейшее развитие законодательства о местном самоуправлении в Кыргызстане должно ориентироваться на континентальную правовую систему.

Конституция Кыргызской Республики, устанавливает проведение свободных выборов депутатов Жогорку Кенеша, Президента, депутатов представительных органов местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и право избирать предоставляется гражданам Кыргызской Республики, достигшим 18 лет.

Данные положения в полной мере соответствуют п. 1 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, где записано, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или посредством свободно избранных представителей. Кроме того, в п.3. этой же статьи указано, что воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и не фальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования [3]. На это же нацелена и статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Многие годы в советской юридической науке и практике государственного строительства вопросы народовластия рассматривались только сквозь призму государственной власти. Это приводило к преувеличению роли, возможности и пределов государственно - правового вмешательства в общественную жизнь, недооценивались самоуправленческие начала в управлении экономическими и социальными процессами.

Сегодня для юридической науки и практики назрела объективная необходимость разумного сочетания и разграничения государственно - властного руководства и народного самоуправления. Именно в этом направлении должна развиваться политическая система Кыргызстана. Становление системы местного самоуправления, дополняющей структуру государственной власти, позволит наиболее эффективно решать конкретные вопросы экономического, политического, социального и культурного строительства в Кыргызской Республике.

Степень развития самоуправления зависит от степени развития демократии в обществе. Чем демократичнее общество, тем более широко в нем развиты начала самоуправления. Мы разделяем точку зрения Ю.И.Скуратова, который считает, что самоуправление - есть высшая цель и одновременно особая форма развития и организации демократии, а отличие демократии от самоуправления заключается, по его мнению, в том, что самоуправление более полно и непосредственно воплощает основные принципы управления обществом [4].

Статья 3 Конституции Кыргызской Республики пунктом 4 устанавливает, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. Данным положением Основной закон страны подтверждает неотъемлемую принадлежность органов местного самоуправления к механизму государства, и последние следует рассматривать как составную часть государственного аппарата, не противопоставляя их друг другу, а лишь разграничивая их функции. Конституция страны 1993 года устанавливала иной принцип, основанный на разделении органов государственной власти и местного самоуправления. Подобный принцип действительно свойственен конституциям ряда государств, как правило, с федеративным устройством, где каждый субъект имеет собственное, в том числе и конституционное законодательство, не противоречащее законодательству федерации. Так, Конституция Российской Федерации статьей 12 устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и, следовательно, они не могут рассматриваться в качестве структурного подразделения государственной системы управления. Поэтому в России государственные органы управления не выступают в качестве вышестоящей инстанции, целиком и полностью руководящей деятельностью местных органов власти, и заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

В Кыргызстане местное самоуправление, как составная часть основ конституционного строя, представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления страной. Признание местного самоуправления в качестве составной части основ конституционного строя, предполагает установление децентрализованной системы государственного управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ органов государственной власти и органов местного самоуправления.



Конституция Кыргызской Республики, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов основ конституционного строя, гарантирует тем самым определенную организационную обособленность (но не противопоставление) местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. Именно поэтому государственные органы уже не выступают как раньше в качестве только вышестоящей инстанции, целиком и полностью руководящей деятельностью местных органов власти; заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений. На это направлен и проводимый сегодня в стране процесс децентрализации государственной власти.

Вместе с тем, конституционный принцип разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления долгое время не получал реального закрепления в текущем законодательстве о местном самоуправлении. Лишь в принятом 10 апреля 2008 года Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» более менее закреплены полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления (ст.9), делегированные органам местного самоуправления государственные полномочия (ст. 20), а также полномочия и компетенция местных кеңешей (ст. 27, 29,32,35), мэра города республиканского и областного значения (ст. 37), компетенция мэрии города республиканского значения (ст.39), компетенция городской и поселковой управы (ст.42), полномочия главы города районного значения и главы поселка (ст. 43) компетенция айыл окмоту (ст.46), полномочия главы аильного округа (ст. 48). Однако, на наш взгляд, не все вопросы, касающиеся взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления нашли свое законодательное урегулирование. По этому поводу Э. Дуйсенов отмечает, что на практике, едва ли возможно провести четкую границу между функциями государственного управления и местного самоуправления [5]. Статья ч.1, ст. 110 Конституции Кыргызской Республики устанавливает: «Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц». Данное конституционное установление полностью соответствует положениям статьи 3 Европейской Хартии о местном самоуправлении, где последнее определяется как право и реальная способность местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения.

Таким образом, Европейская Хартия о местном самоуправлении, связывая местное самоуправление с правом органов местного самоуправления на самостоятельную и под свою ответственность деятельность, указывает, прежде всего, на роль местных органов в реализации местного самоуправления. Пунктом 2 этой же статьи Европейская Хартия о местном самоуправлении устанавливает однако, что это право осуществляется не только выборными органами самоуправления, но и через формы прямого участия граждан в реализации функций местного самоуправления. Можно констатировать, что основные направления развития местного самоуправления предопределяются теми задачами, которые предстоит решать органам местного самоуправления в соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении, Конституцией Кыргызской Республики и действующим законодательством о местном самоуправлении.

Надо полагать, что местное самоуправление призвано самостоятельно решать следующие задачи: укреплять основы народовластия; создавать условия для обеспечения жизнедеятельности населения; проводить мероприятия по социальной защите населения; стабилизировать политическую систему; готовить кадры для местного самоуправления. Важнейшей задачей является развитие местной демократии, создание оптимальной и эффективной системы местного самоуправления, как необходимого условия построения в Кыргызстане правового демократического государства. Действующее законодательство о местном самоуправлении призвано создать необходимые правовые условия для реализации конституционных принципов формирования и деятельности местного самоуправления, самостоятельного решения населением всех вопросов местного значения, развития форм и институтов прямой демократии. Поэтому в преамбуле Европейской Хартии о местном самоуправлении отмечается, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления «обеспечивает эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление. Органы и должностные лица местного самоуправления должны нести ответственность перед населением формы и порядок наступления которой определяются нормами права органов местного самоуправления» [3].

Местное самоуправление является важнейшей составной частью механизма государства, позволяющего оптимально сочетать интересы и права человека и интересы общегосударственные.



Конституция Кыргызстана утверждает приоритет прав и свобод личности, которые должны определять смысл и содержание, как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.

Укрепляя основы народовластия, создавая условия жизнедеятельности людей, стабилизируя политическую систему, местное самоуправление является важным механизмом обеспечения единства страны. Действительно, именно развитое местное самоуправление может быть одной из наиболее надежных гарантий целостности государства. Местная власть наиболее приближена к гражданам и занята, прежде всего, решением их повседневных, самых неотложных проблем. Она, в свою очередь, должна быть прямо заинтересована в сильной, центральной государственной власти, способной обеспечивать более высокие социальные стандарты жизни граждан

В статье 91 Конституции КР заложен принцип субсидиарности, то есть общий принцип институциональной организации власти и управления. основополагающая идея этого принципа заключается в том, что политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, при которых общество, начиная от индивидуумов до семьи, местных общин и других более крупных групп, не в состоянии удовлетворить различные потребности. Данный принцип нашел свое отражение и в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Местное самоуправление представляет собой уровень политического участия и решения вопросов, наиболее близко расположенный к гражданину. Принцип субсидиарности предполагает, что «решения принимаются как можно ближе к гражданину». Все, что можно решить не должно передаваться на высший уровень власти.

Особое значение для принципа субсидиарности имеет статья 4 Европейской Хартии о местном самоуправлении. В ней также отмечается, что, «при планировании и принятии любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, центральным органам власти необходимо консультироваться с местными органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме».

Можно заключить, что проблема распределения полномочий между местными и вышестоящими органами государственной власти, приближение, насколько это возможно, процесса принятия решений к гражданину, взаимодействия и сотрудничества с различными уровнями власти, участия местных властей в определении их собственных полномочий, решение которых предполагает реализацию принципа субсидиарности, определяют важное направление развития законодательства о местном самоуправлении в стране.

Новая Конституция Кыргызской Республики, принятая 7 июня 2010 года всенародным голосованием существенно дополнила и усовершенствовала конституционно-правовые основы института местного самоуправления. Так, ч.1, ст. 110 Конституции впервые ввела положение о том, что местное самоуправление – гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Если ранее финансирование местного самоуправления обеспечивалось из соответствующего местного бюджета, то новая Конституция внесла существенную поправку, установив финансирование местного самоуправления и из республиканского бюджета. Конституция 2010 года по-новому закрепила систему органов местного самоуправления. Вместо глав айылных округов, поселков и городов районного значения, мэров городов, местных кенешов, айыл окмоту, городских и поселковых управ, мэрии и иных должностных лиц и органов введены: местные кенешы – представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления.

Ранее действовавшая Конституция в ст. 96 устанавливала возможность передачи государственных полномочий органам местного самоуправления на основании закона. Конституция 2010 года расширила возможности делегирования государственных полномочий и на основании договора (ст. 111, 113). Эта же статья закрепила такую конституционную норму как право органов местного самоуправления обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав.

Определенную ценность представляют следующие статьи нового Основного закона в оформлении конституционных начал местного самоуправления КРи. Это ч.5, ст.2, ч.4, ст.5, ч.1, ст.16 новой Конституции. Так, ч.5, ст.2 устанавливает, что государство создает условия для представительства различных социальных групп, определенных законом, не только в государственных органах, но и органах местного самоуправления, в том числе и на уровне принятия решений. Часть.4, ст.5 предусматривает на конституционном уровне ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц за противоправные действия в порядке, предусмотренном законом. И, наконец ч.1, ст.16 Конституции определила права и свободы человека высшей ценностью, что они действуют



непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и в том числе и органов местного самоуправления. Таким образом, можно констатировать, что, во-первых, новая Конституция существенно расширила конституционно-правовую основу местного самоуправления КР путем введения новых положений о местном самоуправлении, во-вторых, если раньше некоторые вопросы статуса, организации и деятельности органов местного самоуправления регулировались законодательными актами, то в дальнейшем они нашли свое закрепление в новой Конституции, и в третьих, обращает на себя внимание тот факт, что многие положения об институте местного самоуправления нашли свое закрепление именно в разделе «Основы конституционного строя», то есть, этим подчеркивается их особая роль и значимость в становлении Кыргызстана суверенным, демократическим, правовым и социальным государством, а также в создании гражданского общества кыргызского народа.

Литература:

1. Конституция КР от 5 мая 1993 г. - Бишкек, 1993; Конституция КР от 21 октября 2007 г. - Бишкек, 2007; Конституция КР от 27 июня 2010 г. - Бишкек, 2010.
2. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике» от 19 апреля 1991 г. - Бишкек, 1991; Закон КР «О статусе столицы Кыргызской Республики» от 16 апреля 1994 г. - Бишкек, 1994; Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления». - Бишкек, 2003; Закон КР «Об основных принципах бюджетного права» от 14 февраля 2008 г. - Бишкек, 2008; Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике» от 29 мая 2008 г. - Бишкек, 2008.
3. Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. - М., 1990. - 180 с.
4. Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание. Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. - М., 1991. - 51с.
5. Дуйсенов Э.Э. Госслужба: в поисках рационального зерна. // Слово Кыргызстана. 24 сентября 2002. - 10с.