

*Калканова Ж.С.*

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ**

*J.S. Kalkanova*

**LEGAL MAINTENANCE OF THE ORGANISATION AND  
ACTIVITY LOCAL GOVERNMENT THE STATE**

УДК: 342.55(575.2) (04)

*В становлении и развитии местного самоуправления, определении его правовых основ значительную роль сыграли Конституция и законодательные акты Кыргызской Республики. В них находили свое правовое выражение основополагающие моменты сущности, содержания, задачи, цели, функции и полномочия, а также организационные основы института местного самоуправления Кыргызской Республики.*

*In formation and local government development, definition of its legal bases a considerable role the Constitution and acts of the Kirghiz Republic have played. In them found the legal expression the basic moments of essence, the maintenance, a problem, the purpose, function and power, and also organizational bases of institute of local government of 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, задачи, цели, функции и полномочия, а также организационные основы института местного самоуправления Кыргызской Республики.

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; "О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике" от 29 мая 2008 года.

В соответствии с Конституцией местный кенеш имел право рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики. 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 рассмотреть 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 аильного округа;
- внесение предложений в соответствующие органы государственной власти по вопросам административно-территориального устройства;
- утверждение устава местного сообщества;
- контроля за исполнением своих решений;

Органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Статья 20 Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" к основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления, относит достаточно большой круг полномочий (ч.1, ст. 96 Конституции КР).

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.

В дополнение Закон КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" устанавливают, 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 [2, с. 97]. 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.

Многие годы в советской юридической науке и практике государственного строительства вопросы народовласти 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. По мнению некоторых ученых самоуправление - есть высшая цель и одновременно особая форма развития и организации демократии, а отличие демократии от самоуправления заключается в том, что самоуправление более полно и непосредственно воплощает основные принципы управления обществом [7, с. 50].

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 против-

поставляя 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. 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. Закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов основ государственного строя конституция 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 кенешей (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 айылного округа (ст. 48).

На практике, однако, едва ли возможно провести четкую границу между функциями государственного управления и местного самоуправления [8, с.10].

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 и что органы и должностные лица

местного самоуправления должны нести ответственность перед населением, формы и порядок наступления которой определяются нормами права органов местного самоуправления [9].

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, основанном на принципе унитаризма. 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, в правовом отношении, центральной государственной власти, способной обеспечивать более высокие социальные стандарты жизни граждан. К сожалению, приходится констатировать, что сегодня в стране еще не существует подобной сильной государственной власти и развитого местного самоуправления.

Обратившись к вышеобозначенному конституционному положению (статья 91), надо отметить, что в нем заложен принцип субсидиарности, то есть общий принцип институциональной организации власти и управления. Основопологающая идея этого принципа заключается в том, что политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, при которых общество и составляющие его принципы, 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 и местном самоуправлении, устанавливающая, что "при делегировании полномочий центральными или региональными местными органами самоуправления, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям". Кроме того, "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, определяют важное направление развития законодательства о местном самоуправлении в стране.

#### Литература

1. Конституция Кыргызской Республики 1993г. Бишкек,1993. Конституция Кыргызской Республики в редакции, утвержденной референдумом 21 октября 2007 г. Бишкек,2007.
2. Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29 мая 2008 года №99. Бишкек,2008.
3. Конституция Республики Казахстан. Алматы, 2002.
4. Сапаргалиев Г.С. Казахстан. Алматы, 1998.- С. 316.
5. Конституция Кыргызской Республики, принятая референдумом КР 27 июня 2010г. Бишкек,2010.-С.144.
6. Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание. Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. М., 1991г.- 51с.
7. Дуйсенов Э.Э. Госслужба: в поисках рационального зерна. Слово Кыргызстана. 24 сентября 2002.- 10с.
8. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. 1990.

**Рецензент: д.ю.н., профессор Бейшембиев Э.Дж.**