

- д.ю.н., профессор. - Алматы: Издательский дом Каз ГЮУ, 2006 г.-468 с.
14. Локк Дж. Соч. Т.3, М, 1988, С.356-358
 15. Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане. - Киев. Довира, 1998. -С.16-18.
 16. Малиновский В. Глава государства суверенного Казахстана. Алматы: ВШП «Адилет», 1998. - С. 15
 17. Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма. Очерк - эссе. - М.: Манускрипт, 1996. - С. 16.
 18. Советское государство: Учебник. 2 - изд.М.: Юрид. Литер. 1985.С.36 -37.
 19. Конституция и закон: стабильность и динамизм (серия «Конфликт закона и общества»), - М.: Юридическая книга, 1998. -С.23.
 20. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб, 1894. С.128
 21. Тиунова Л.Б. Разделение властей в Российской Федерации; Конституционная модель // Правоведение. 1996. №4. С.46.
 22. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. О. Е. Кутафин. - М.: Большая Российская энциклопедия. 2002. - 559 с.
 23. Энциклопедический словарь /Гл. ред. М.М. Богуславский, М.:2001. -677 с.
 24. Тагаев А.У. Парламент как высший законодательный и представительный орган государственной власти // Фемида, 2009, №10, С.11 - 19.

Рецензент: д.ш.н., профессор Арабаев Ч.И.

Мамбеткулов А.Ш.

**ПРОБЛЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЛАСТНЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

A.Sh. Mambetkulov

**PROBLEMS OF DISTRIBUTION AND REDISTRIBUTION OF POWER BETWEEN
REGIONAL ADMINISTRATIONS IN KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:342. 6(575.2)

В статье делается вывод о том, что систематизация функций государственного управления на местах должна «осуществляться с учетом развития тенденций централизации и децентрализации власти в Кыргызской Республике. Акцентируется также, что вобрав в собственной модели управления опыт государств ближнего и дальнего зарубежья, Кыргызстан, при формировании национальной модели, должен отталкиваться от целей и соответствующих путей развития республики. Необходимо также учет особенностей переходного периода, осложненного политической и правовой нестабильностью

The article concludes that the systematization of the functions of government should be in the field with the development trends of centralization and decentralization in the Kyrgyz Republic. Attention is also that absorbed in his own experience of management models and abroad, Kyrgyzstan, the formation of a national model should build on the objectives and appropriate ways of development of the country. Account of the special needs as the transition period, the complicated political and legal instability

Проблема распределения государственной власти на сферу деятельности местного самоуправления также связана с традиционным для стран СНГ отнесением государственных органов власти к субъектам местного самоуправления. Так, например, правовед советской эпохи Е.С. Шугрина, в качестве субъектов муниципально - правовых отношений выделяла: муниципальные образования, граждан, группы граждан, органы местного самоуправления, ассоциации или союзы муниципальных образований, органов местного самоуправления, органы государственной власти, общественные объединения, государственные и негосударственные предприятия, учреждения и организации (в том числе коммерческие и некоммерческие и др. [1, с.34-37].

А.И. Черкасов, выделяя стирание границ между государственным местным управлением и самоуправлением отмечает: «Переоценивая лозунг «самоуправление», некоторые авторы развивающихся стран считают, что местные органы административно-территориальных единиц теперь действуют в качестве агентов государства, а местное управление в целом является интегральной частью общегосударственного политического механизма управления страной [2, с.16-18].

В теории и законодательной практике Кыргызской Республики проблема распределения и перераспределения функций между местными органами власти и управления уже на протяжении нескольких лет рассматривается в ракурсе взаимодействия органов государства (высших и на местах) с органами

местного самоуправления. Исследования подтверждают, что в Кыргызской Республике система местного самоуправления интегрирована в общую систему управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая определенной самостоятельностью и относительной организационной обособленностью. З.Ш. Бейшеналиев, например, говорит об известных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных вопросов - тех пределах, которые устанавливает Конституция. По мнению автора, государство должно в той или иной форме присутствовать на всех уровнях своего административно-территориального устройства. «Другое дело, - отмечает З.Ш. Бейшеналиев, - что функционирование государственного механизма на местном уровне имеет свои особенности. К этим особенностям необходимо отнести значительную вовлеченность населения в решении вопросов местного значения, относительно частое использование форм непосредственной демократии, меньшая, чем на центральном уровне, степень разделения властей. Как показывает анализ, не всегда можно провести четкую линию между представителями государственной администрации (прямым государственным управлением) на местах и исполнительными органами местного самоуправления (местной администрацией), поскольку последние зачастую наделяются государственными функциями» [3].

Г.К. Кулдышева, рассматривая вопросы взаимоотношений органов местного самоуправления, предлагает заложить в законодательстве Кыргызской Республики принцип подконтрольности местного исполнительного органа представительному, по вопросам его компетенции. Анализируя практику деятельности органов местного самоуправления, автор выделяет ситуацию, в которой исполнительные органы, фактически осуществляющие все властные функции в соответствующей административно-территориальной единице, выведены из-под всякого контроля населения этой территории. Местные представительные органы с существующими полномочиями, лишены права высказывать свое мнение по вопросам компетенции исполнительных органов даже в форме рекомендаций, обращений. Такое законодательное закрепление этих норм, а также ряда других предложений позволило бы в значительной мере избежать дисбаланса властей в пользу установления приоритета одной ветви власти - исполнительной [4, с.36].

Б.С. Сулайманова вообще считает, что «необходимо разработать правовой механизм,

способный, с одной стороны, обеспечивать достаточную степень самостоятельности органов местного самоуправления для реализации собственных полномочий, с другой - не допускать их чрезмерной автономизации». Степень государственного участия в организации и деятельности местного самоуправления автор обуславливает органичным единством государственной власти, обеспечением и защитой государством организационно-правовых форм власти народа, „реализации прав и свобод человека и гражданина [5, с.23].

В целях совершенствования конституционно-правового механизма регулирования взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления Б.С.Сулайманова предлагает разработать концепцию их взаимодействия, которая, по мнению исследователя будет способствовать укреплению и развитию конституционной модели кыргызской государственности [5, с.24-25].

Соглашаясь с автором, укажем, что разработка такой концепции в Кыргызской Республике позволит осознать правовую природу местного самоуправления, а соответственно и нивелировать те проблемы, которые, как нам представляется, еще не решены на данном этапе административных реформ. Учет тенденций централизации и децентрализации власти, успешно сочетающиеся в развитии политико-правовых институтов в Кыргызстане, должен определить перспективы и направления совершенствования института самоуправления. Главным в данном смысле является устранение формального несоответствия действующих институтов управления своему социальному и политическому значению в обществе, формальной подмены одних институтов публичной власти другими, что отчетливо проявляется в организации форм и методов местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Определение конституционно-правового статуса и модели местного государственного управления невозможно без концептуального анализа системы взаимоотношений государственного механизма управления на местах и института местного самоуправления, особенно в части разграничения их полномочий [6]. В этом смысле, достаточно большой проблемой во взаимоотношениях исполнительной государственной и муниципальной властей является неопределенность объемов, пределов и границ управленческих функций, что не исключает дублирование и параллелизм в системе местного управления. Очевидный процесс слияния институтов государственной власти на местах и местного самоуправления является существенным препятствием в развитии институтов непосредственной и представительной демократии, процесса децентрализации власти в Кыргызской Республике. Более того, в п.4 ст.3 Конституции Кыргызской Республики [7] установлен принцип разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. В п.1 ст.4 запрещено слияние государственных и муниципальных образований. Данные положения Конституции конкретизированы в ЗКР «О местном самоуправлении»:

«Органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей. Местные кенешы не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных государственных администраций» (п.2-3 ст.27) [8].

Тем не менее, мэрии городов, которые в истории отечественной государственности всегда представляли собой городские администрации в Кыргызской Республике, стали органами местного самоуправления. И, наоборот, отсутствие механизма унификации единой системы государственной исполнительной власти и исполнительной власти местного самоуправления в значительной мере подрывает процессы как централизации, так и децентрализации государственного управления в Кыргызской Республике. Выделенные процессы таят в себе опасность полной трансформации института местного самоуправления в местный уровень государственной власти, причем в еще более недемократичной форме, чем это было во времена СССР, когда данного института не существовало вовсе. Требуют разрешения и вопросы, возникающие при взаимодействии исполнительных органов местного самоуправления с иными органами внутри муниципальных образований.

Развитие системы местного управления в Кыргызской Республике, на наш взгляд, требует пересмотра системы взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления в пользу развития институтов парламентского контроля. Данный вид политико-правового контроля является основным в государствах с парламентарной системой правления. На сегодняшний день на систему местной государственной власти приходятся отдельные институты контроля представительных органов самоуправления. Учитывая выше сформулированные выводы, такой контроль можно считать внутрисистемным.

Другую проблему во взаимоотношениях государственной исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления, как показывает анализ действующего законодательства, составляет отсутствие в них четкого механизма:

- координации и управления, особенно в части контроля делегированных местному самоуправлению отдельных государственных полномочий;
- финансового обеспечения делегируемых государственными органами исполнительной власти отдельных государственных полномочий исполнительным органам местного самоуправления.

С решением вопроса о финансовом обеспечении связана реализация одного из важнейших признаков местного самоуправления — самостоятельности. Наличие данного признака позволяет отнести систему местной администрации от системы местного самоуправления. В соответствии со ст. 110 Конституции Кыргызской Республики «Финансирование местного самоуправления обеспечивается из соответствующего местного, а также республиканского бюджета» (п.4). «Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности,

подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом» (п.5 ст.110).

Принятый 25 сентября 2003 года Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» [9], безусловно, стал началом процесса финансовой децентрализации. Закон регулирует финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления айла, поселка и города с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, а также определяет порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетных фондов органов местного самоуправления айла, поселка и города. Если до принятия Закона, местный бюджет формировался местной государственной администрацией и представлялся на утверждение соответствующему кенешу, а затем реализовывался госадминистрацией, то теперь формирование, утверждение и исполнение местного бюджета осуществляют органы местного самоуправления, которые, к сожалению, очень трудно не признать государственными, в частности, по содержанию выполняемых функций.

Однако конституционно-правовая концепция финансирования местного самоуправления не поддерживает самостоятельного развития института местного самоуправления, а ставит его в зависимость от государства. Она также подчеркивает недостаточность, а, соответственно несостоятельность местных бюджетов в деятельности по обеспечению местного самоуправления, привлекая к финансированию местного самоуправления республиканский бюджет.

Понятно, что формирование и дальнейшее развитие местного самоуправления невозможно без поддержки государством, его политических решений, опирающихся на гражданские инициативы населения. Помощь государства становится актуальной и в связи финансовой слабостью и несостоятельностью муниципальных бюджетов, чья доходная часть все более становится зависимой от финансовых вливаний из республиканского бюджета, без которых в принципе невозможна реализация вопросов местного значения. Данный процесс объективизирован в Европейской Хартии о местном самоуправлении [10], согласно ст. 9 которой государство регулирует распределение финансовых средств между органами местного самоуправления, предоставляет им субсидии на финансирование определенных проектов. Проблема усугубляется тем, что полномочия органов местного самоуправления в части изыскания новых источников доходной части муниципальных бюджетов носят незначительный характер.

В данном смысле особенно остро встает вопрос о финансировании государством делегированных местному самоуправлению полномочий. Однако и здесь возникает множество проблем. В частности, на практике не исключены ситуации, когда финансирование делегированных полномочий по каким-либо причинам может не осуществляться. Это, однако, не дает органам местного самоуправления права отказаться от выполнения делегированных полномочий. Причем в этом случае финансирование

выполнения данных полномочий придется осуществлять из средств местного бюджета. Исполнительные органы местного самоуправления, конечно, вправе обратиться в суд за истребованием из государственных бюджетов затраченных средств, но это в потребует определенного времени (возможно, нескольких месяцев или даже лет). Кроме того, остается открытым вопрос, насколько законны в данном случае действия органов муниципального управления по использованию средств местного бюджета не по целевому назначению. В рассматриваемых случаях, органы местного самоуправления оказываются в невыгодном положении.

Таким образом, на сегодняшний день в Кыргызской Республике на нормативно-правовом, т.е. формальном уровне недостаточно отражена суть местного управления, не определены границы властной компетенции государственного местного управления и общественной инициативы местного самоуправления. Действующее законодательство не позволяет также определить уровень вмешательства государства в дела местного сообщества, принципы и механизм делегирования государственных полномочий органам самоуправления, так и функциональное содержание взаимодействия таких разных по своей социальной и политико-правовой природе институтов.

Отсутствие правовой доктрины местного самоуправления сказывается в разработке функционального механизма организации и деятельности государственных администраций на местах. Содержанием такой доктрины должны составить исследование, предметом которых является распределение и перераспределение публичных функций по управлению на местах. Здесь основой является научно-правовое обоснование социальной сути и значения института местного самоуправления, что с одной стороны, исключит эксцессы дублирования управленческих функций, а с другой, - избавит от декларативности норм действующего законодательства. Решение указанной проблемы связывается и с рассмотрением теоретико-правовых вопросов самоорганизуемого сектора общественных отношений. В данном смысле институт местного самоуправления может рассматриваться как саморегулируемая организация, осуществляющая свою деятельность в хозяйственной (экономической) и социально-культурной сферах.

Определив круг и принципы взаимоотношений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, необходимо, на наш взгляд, определить и методы (способы), с помощью которых такие взаимоотношения реализуются на практике. Для этого нужно разработать процессуальный механизм взаимодействия органов исполнительной власти и органов самоуправления.

Необходимо также учесть, что разделение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, а также конкретные взаимоотношения центральных и местных органов отражают специфику современной модели муниципального управления, сложившуюся на постсоветском пространстве, где большинство