

международным делам и Госпротоколу; - Пресс-служба; - Сектор кадров; - Финансово-хозяйственное управление; - Отделы комитетов Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Возглавлял Аппарат Руководитель Аппарата Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Кандидатура Руководителя Аппарата вносился на утверждение Законодательного собрания Торага Законодательного собрания.

Постановлением Собрания народных представителей ЖККР «О структуре Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики первого созыва», от 10 апреля 1995 года П N 19-1 ЖК КР, утвердил следующую структуру Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики: - Торага Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; - Заместитель Торага Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; - Заместитель Торага Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; - Комитет по вопросам экономики и финансов; - Комитет по аграрным вопросам; - Комитет по вопросам энергетики, промышленности, строительства, геологии, транспорта и коммунального хозяйства; - Комиссия по депутатским полномочиям, этике и работе с общественными объединениями; - Комитет по международным и межпарламентским связям; - Комитет по науке, образованию, культуре и социальным вопросам; - Комитет по вопросам государственного устройства; - Комитет по средствам массовой информации, полиграфии и связи.

Деятельность ЖК КР первого созыва с апреля 1995 по 2000 г. осуществлялась в соответствии с нормами Конституции КР. В ст. 58 были распределены полномочия каждой из его палат:

1. Законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы, законы об изменении границ КР, толкование Конституции и конституционных законов утверждались обеими палатами.

2. Принятые ЗС законы по налогам и сборам, финансовому и таможенному регулированию, бан-

ковской деятельности, ратификации и денонсации международных договоров КР, а также амнистии подлежали одобрению СНП.

3. Принятые СНП законы о республиканском бюджете и отчеты о его исполнении, законы об административном устройстве КР подлежали одобрению ЗС. Все остальные законы КР принимались только Законодательным собранием.

Депутатами СНП ЖК КР в 1995 г. на четырех сессиях было принято 235 постановлений и одобрено 40 международных договоров. В 1996 г. проведено 3 сессии (29 пленарных заседаний), на которых рассмотрено и принято 247 решений, в том числе — 18 законов, одобрено 8 законов, ратифицировано 22 международных договора. В 1997 г. было проведено 4 сессии, где рассмотрено 58 законов, из них 45 одобрены, из которых 36 — ратификационные акты.

Всего СНП приняло более 987 постановлений и 268 законов, из них 157 одобрены, ратифицирован 141 договор.

Депутатами ЗС ЖК в период с 1995 по 2000 г. на пленарных заседаниях было высказано 336 критических замечаний и предложений, из них 225 были направлены в правительство; 71 - в министерства, административные ведомства и местные администрации; 4 - в комитеты и отделы ЗС ЖК КР.

В 1995 г. ЗС ЖК было принято и подписано Президентом КР 28 законов; в 1996 - 66, в 1997 - 107, в 1998 - 159, в 1999 - 120 законов (динамика снизилась в связи с началом новой выборной кампании). Всего было принято 470 законов.

Литература:

1. Постановление Законодательного собрания ЖК- КР «О структуре Законодательного собрания ЖККР первого созыва» от 30 марта 1995 года З N 22-1;
2. Постановление Совета народных представителей ЖК КР «О структуре Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики первого созыва» от 10 апреля 1995 года П N 19-1
3. Постановление собрания народных представителей жогорку кенеша кыргызской республики «О структуре Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики первого созыва» от 10 апреля 1995 года П N 19-1

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

Мамбеткулов А.Ш.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

A.Sh. Mambetkulov

TEORETIKO LEGAL ISSUES DEVOLVE POWER TO KYRGYZ REPUBLIC

УДК:342. 6(575.2)

В результате проведенного исследования, в статье обосновывается вывод о том, что соотношение местное государственное управление/местное самоуправление во многом зависит от вживления в их взаимоотношения института делегирования. Однако дальнейшее развитие взаимоотношений, в основе которого лежит делегирование, по мнению автора, приведет к окончательному стиранию границ и лишению органов местного самоуправления самостоятельности, потому как вследствие делегирования усиливается контроль со стороны государства, в том числе и контроль политического характера. Данный вывод служит основанием для проведения более углубленного анализа института делегирования в Кыргызской Республике.

The study, in the article the conclusion that the ratio of the local public administration / local government is largely dependent on their relationship to the implantation of the

Institute delegation. However, further development of the relationship, which is based on the delegation, in my opinion, lead to the final erasure of borders and depriving local government autonomy, because as a result of increased delegation of control by the state, including the control of a political nature. This conclusion is the basis for more in-depth analysis of the delegation of the Institute in the Kyrgyz Republic.

Сравнительно-правовой анализ подтверждает, что в развитии государственности в государствах СНГ, институты местного государственного управления доминируют над местными. Данная тенденция характерна для развивающихся демократические институты государств, в которых еще достаточно силен бюрократический централизм. Важнейшим элементом гарантирования демократии здесь остается связь государственного и общественного (самоуправляемого) начал, обеспечивающая политико-правовой баланс сил, при котором главным индикатором выступает единство государственной власти и незыблемость суверенитета. В данном случае, центральная власть передает свои полномочия административному управлению на местах для повышения эффективности управления посредством перераспределения (делегирувания) государственных функций.

Местному самоуправлению государство делегирует только часть своих полномочий, как правило, не связанных с определением и исполнением политической воли государства. Однако зарубежный опыт подтверждает, что там, где существуют и полноценно функционируют элементы гражданского общества гражданской и политической самоорганизации, задачи местного самоуправления невозможно выполнять как неполитические. Жесткое разделение «чисто» политических задач и задач местного самоуправления, по справедливому замечанию Г.К. Кулдышевой, восходит к представлениям о недемократическом государстве. Коммунальный уровень

играет ключевую роль в строительстве демократической инфраструктуры всей политической системы. Деятельность на этом уровне расценивается гражданами как политическая деятельность [1, с.36].

Тезис: «Чем больше конкурирующих субъектов власти, тем больше гарантий демократии» становится ключевым в реализации еще одного из начал демократического, правового государства - принципа «вертикального» разделения властей, существующего наряду с «горизонтальным» разделением на законодательную, исполнительную и судебную власти. Местное самоуправление дает гражданам возможность не только непосредственного участия, но и контроля на местах за деятельностью государственных органов [2, с.33-39].

Проблема функционально-властной конкуренции разрешается посредством регламентации вопросов о делегировании (передаче) государственных полномочий органам местного управления и самоуправления. В п. 1-2 ст. 113 Конституции Кыргызской Республики [3] установлено, что «1. Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления. 2. Органам местного самоуправления могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона или договора. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам».

В ст. 20 ЗКР «О местном самоуправлении» [4] определяется перечень основных государственных полномочий, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления, в котором, в частности, названы:

- Разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;
- Учетная регистрация граждан, осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима, проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан, составление списков избирателей;
- Регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- Обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения;
- Совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- Выдача гражданам документов, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение,

и иных документов, предусмотренных законодательством;

- Ведение первичного учета военнообязанных и призывников, принятие их на воинский учет и снятие с учета, содействие в организации призыва на воинскую службу;

- Распределение и использование земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий;

- Обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельскохозяйственной продукции;

- Содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противоэпидемиологических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;

- Обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охране лесозащитных полос и лесных массивов;

- Сбор налогов, пошлин и страховых взносов;

- Разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;

- Обеспечение защиты прав потребителей;

- Организация теплоснабжения на соответствующей территории;

- Выявление малоимущих семей в целях организации им адресной социальной защиты;

- Первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, в сельской местности в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики;

- Иные полномочия, установленные законом.

Рассматриваемые нормы Конституции весьма противоречивы. Во-первых, при исполнении делегированных государственных полномочий в органах местного самоуправления отсутствует самостоятельность и требуется четкое выполнение поручений государственных органов при их непосредственном контроле. В принципе, государство итак осуществляет контроль за деятельностью местных органов власти и органов местного самоуправления посредством действующей правовой системы, организационных и иных мер. Государство может утратить контроль над территорией местного сообщества лишь в случае потери выше указанного баланса социально-правовых и политических сил. Поэтому состояние институтов местного управления само по себе служит лакмусом жизнеспособности демократии и, одновременно административной мощи государства, где административный контроль выступает своего рода балансирующим началом социальной политики.

Анализ зарубежного опыта подтверждает, что развитие института местного самоуправления, определение четких границ невмешательства государства в дела местных сообществ при осуществлении системы мер государственного контроля, создание фундаментальных гарантий самостоятельности органов местного самоуправления, обеспечение баланса во взаимодействии государственных и самоорганизованных форм управления, во многом зависит от процессов децентрализации и, соответственно, зрелости политических институтов. Для Франции,

например, всегда была характерна высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявлялось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации в отношениях центра и мест [5, с.23-24]. Опекательная функция центральной власти выражалась в широкой гамме средств - от одобрения до аннулирования, отставки и роспуска. Она имела единственную цель - жесткое подчинение себе деятельности местных коллективов. Существовавший предварительный контроль посягал на самостоятельность коммун и департаментов действовать, предлагать, создавать, организовывать новые службы, вырабатывать и реализовывать проекты и т.д. Но проведенная в 1982 г. во Франции децентрализация расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность в решении своих дел, сохранив вместе с тем за центральной властью достаточно сильные позиции на местах [5, сс.23-24].

Организация местного управления в Австрийской Республике и Королевстве Бельгия отличается большей централизацией чем, например, в Федеративной Республике Германия (ФРГ), что обеспечивается непосредственным вмешательством федерального правительства в регулирование вопросов местного управления. В каждом из указанных государств советы общины, выбираемые населением, образуют правление, являющееся коллегиальным исполнительным органом общины. Исполнительным органом является магистрат, возглавляемый бургомистром. Являясь органами самоуправления, совет, правление и бургомистр общины одновременно осуществляют и функции государственного управления при наличии собственных полномочий. Следовательно, в австрийской модели, как в немецкой, французской и даже в английской, на основе обязательных, делегированных и факультативных полномочий происходит сочетание местного управления и местного самоуправления [6].

В Великобритании работа местных советов находится в сфере ведения министерства по делам окружающей среды, возглавляемого министром высшего ранга - государственным секретарем. Это министерство разрабатывает законы о местном управлении, готовит его реформы, контролирует местные финансы. С 1979 года в рамках указанного министерства был учрежден специальный пост государственного министра по делам местного управления. Государственный министр по делам местного управления осуществляет контроль за актами муниципальных советов, вступившими в законную силу, в частности, если министр обнаружит, что местные власти при исполнении своих прав и обязанностей нарушают закон, то он вправе вмешаться в дела местных органов. Отдельные аспекты деятельности местных властей контролируют министерства образования и науки, внутренних дел, здравоохранения и социального обеспечения, финансов [6].

Такое положение явствует, что в Великобритании, как и во многих других европейских странах с англосаксонской системой права степень самостоя-

тельности местных органов власти оценивается весьма критически, поэтому именно здесь получила распространение «государственная теория» местного управления, в значительной мере опирающаяся на судебную практику по муниципальным делам и спорам [7].

В Кыргызской Республике, как и во многих государствах СНГ, так же как и в Бельгии, Японии, Германии и других государствах Европы, получила распространение смешанная (гибридная) модель местного управления, в которой «сочетаются начала прямого государственного управления и местного самоуправления». Целью административных реформ этих государств последнего десятилетия является децентрализация власти, как процесс дальнейшей демократизации общественных отношений.

В Кыргызстане процессы децентрализации только начинают свое распространение на местном уровне. Так, в целях реализации Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» [8] Президент страны издал Указ «О проведении в Иссык-кульской области пилотного проекта «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления». Указ направлен на дальнейшую демократизацию и апробирование на практике новых принципов организации государственного управления на региональном уровне, на обеспечение эффективности совместной деятельности центральных, областных и районных органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также повышение роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления в решении задач социально - экономического развития регионов.

Что касается закрепления в ст. 113 Конституции Кыргызской Республики таких форм закрепления ми и органами самоуправления, как закон и договор, укажем следующее. ЗКР «О местном самоуправлении» поясняет, что законы и договоры о делегировании государственных полномочий должны предусматривать:

- 1) Государственное полномочие, которое делегируется органам местного самоуправления;
- 2) Методическую, организационную, консультативную и иные формы оказания содействия органами государственной власти в осуществлении органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий;
- 3) Требования к отчетности;
- 4) Механизм контроля над осуществлением делегированных государственных полномочий со стороны государства (п.5 ст.20).

В данной связи уточним, что применительно к отношениям власти, где основное функциональное поле - это односторонние волеизъявления вышестоящих субъектов, закон - более подходящее решение о регламентации. Договор - это диспозитивная форма участия в правовых отношениях, поэтому процедурные, административно-правовые императивы, на наш взгляд, не охватывает.

Добавим также, что делегированная компетенция, которой обладают органы местного самоуправления, по иным сферам общественной и государственной деятельности близка по функциональному значению к обязательным полномочиям центральных властей. Важно учесть, что система делегирования предполагает абсолютную передачу компетенции, то есть «под свое усмотрение и под свою ответственность». При этом не все, а определенный ряд управленческих государственных (публичных) функций передается государством самоуправляющейся территории местного сообщества. Такое устройство властеотношений характерно для демократии и ее полноценного существования и развития общественных отношений. При этом очень важным остается тот фактор, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти.

Законодательство некоторых стран постсоветского пространства использует систему делегирования в обратном порядке - не от государственных органов местному самоуправлению, а наоборот. Так, например, в соответствии с Законом Украины «О местных государственных администрациях» органы местного самоуправления имеют право делегировать отдельные свои полномочия местным государственным администрациям. Последние в части осуществления таких полномочий подотчетны и подконтрольны соответствующим (районным или областным) советам. Вместе с этим, местные государственные администрации не имеют права вмешиваться в осуществление органами местного самоуправления собственных полномочий [9]. Кстати, относительно непосредственной деятельности органов местного самоуправления некоторые украинские правоведы высказываются в пользу пересмотра системы феномена двоевластия на местном уровне. Аргументом служит вывод о том, что советы могут принимать только решения, а реализация этих решений возложена на другие властные структуры. Данный фактор рассматривается как негативный, и его нивелирование видится в отходе от делегирования полномочий и предоставлении реального управления в одни руки [10].

Таким образом, соотношение местное государственное управление/местное самоуправление во многом зависит от вживления в их взаимоотношения института **делеги́рования**. Дальнейшее развитие взаимоотношений, в основе которого лежит делегирование, на наш взгляд, приведет к окончательному стиранию границ и лишению органов местного самоуправления самостоятельности, потому как вследствие делегирования усиливается контроль со стороны государства, в том числе и контроль политического характера. В данном случае местные органы власти должны не только соблюдать закон, но и действовать в соответствии с политическими приоритетами правительства.

Изначально механизм государственного управления на местах складывается из делегирования управленческих функций высшими органами исполнительной власти - органам на местах. Исходя же из конституционально-правовой идеи происхождения и реализации государственной власти