

*Тоташева А.Б.*

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА  
ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗҮ-ӨЗҮ БАШКАРУУ РЕФОРМАНЫН  
ЖЫЙЫНТЫГЫНДАГЫ УЮШТУРУЛУШУ**

*Тоташева А.Б.*

**ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ  
РЕСПУБЛИКЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ РЕФОРМ**

*A.B. Totasheva*

**ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE KYRGYZ  
REPUBLIC AS A RESULT OF REFORMS**

УДК: 34.342.6

*Кыргыз Республикасынын мыйзамынын тажрыйбасындагы мамлекеттик-башкаруу таасири түзүмүндөгү жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун уюштуруу суроолорунун изилдениши, укуктук мамлекеттин калыптанышына бул институттун ролу жана маңызы тууралуу илимий көрсөтүмдөрдү тереңдеткенге көмөк берет. Автор белгилегендей, конституциялык деңгээлде жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу институту кепилдүү укук жана жергиликтүү маанидеги суроолорду өз алдынча жана өз жоопкерчилигине алууну чечүүгө бекилген. Автор бийликти децентралдаштыруу жана деконцентракташтыруу принциби жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун демократиялык башаттарын сактоого мүмкүндүк берет жана реформаларды сапаттуу дэңгээлге көтөрүлүшү жана ушул позицияда өзүн-өзү башкаруунун Европалык хартиясынын максаты негиз болооруна тыянак чыгарат.*

**Негизги сөздөр:** өзүн-өзү башкаруу, Европалык хартия, демократия, Конституция ченемдери, децентралдаштыруу принциби, жергиликтүү кеңештер, өкүлчүлүктүү органдары.

*В статье исследуются вопросы организации органов местного самоуправления и его места в системе государственно-управляющего воздействия в опыте законодательства Кыргызской Республики, что поможет углубить научные представления о роли и сущности данного института в становлении правового государства. Автор отмечает, что на конституционном уровне закреплён институт местного самоуправления как демократический институт и гарантированное право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. В итоге автор пришёл к выводу, что принцип децентрализации и деконцентрации власти позволит сохранить демократические начала организации местного самоуправления, ускорить и поднять на качественно новый уровень проводимые реформы и на этих позициях основана цель Европейской хартии местного самоуправления*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Европейская хартия, демократия, нормы Конституции, принцип децентрализации, местный кеңеш, представительные органы.

*The article examines the organization of local governments and its place in the system of state-governing influence in the experience of the legislation of the Kyrgyz Republic, which will help deepen the scientific understanding of the role and essence of this institution in the development of the rule of law. The author notes that at the constitutional level, the institution of local self-government is established as a democratic institute and the guaranteed right and the real possibility of local communities independently in their own interests and under their own responsibility to solve issues of local importance. As a result, the author came to the conclusion that the principle of decentralization and deconcentration of power will allow preserving the democratic beginnings of the organization of local self-government, accelerate and raise the ongoing reforms to a qualitatively new level, and the European Charter of Local Self-Government is based on these positions.*

**Key words:** local government, European Charter, democracy, norms of the Constitution, the principle of decentralization, local kenesh, representative bodies.

В международно-правовой практике базовым источником местного Самоуправления явилась Европейская хартия, разработанная Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы от 15.10.1985г.

Указанный международный акт по местному самоуправлению регламентирует муниципальные правоотношения в основном, в европейских странах.

В статье 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Отметим, вышеуказанный международный акт представился той основой, на которой зиждется становление института местного самоуправления в настоящий период [1].

В нашей республике в качестве конституционных гарантий в сфере местного самоуправления на местах проблемы народовластия – местных сообществ разрешаются демократическим путем на основе самостоятельности и ответственности и соответствия нормам Европейской хартии (ст.3)

Нормы данного международного акта дают 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.

С 1991 года Кыргызской Республикой предпринимаются попытки разработки первых законодательных актов о местном самоуправлении, которые менялись с реалиями и потребностями местного сообщества, в итоге населенные пункты перешли на самоуправление.

В 1995 году на пути строительства и реализации на практике основных принципов института местного самоуправления предпринимаются шаги по выбору мэра столицы республики (г.Бишкек) населенных пунктов с одноименным названием местных государственных организацией – «мэрией», а муниципальная собственность в три с половиной тысяч объектов на основании Постановления Правительства передана была городам.

В последующие 2000-2004гг. государством были разработаны значительное количество законов по регулированию финансовой политики местного самоуправления, право собственности на муниципальное имущество, появился суд аксакалов, жааматы (сообщества), понятие муниципальной службы.

Конституционные положения получили дальнейшее развитие в новом специальном законодательстве от 12 января 2002 года по регулированию местного самоуправления и местной государственной администрации».

Дальнейшие демократические процессы потребовали меры по совершенствованию организационно-правовых основ управления направлениями деятельности органов местного самоуправления, что подтвердилось очередной государственной стратегической программой по децентрализации и придания самостоятельного статуса государственному управлению и соответственно, направленной развитию института местного самоуправления в Кыргызстане до 2010 г. [2, с. 28].

Указанный государственный документ (принят в 2002 г.), предварительно также полу-

чил одобрение по шести направлениям данной стратегии делегатами второго Курултая в том же году и ими были поставлены задачи по развитию и реализации института местного самоуправления, что повысило бы его статус на республиканском уровне.

В процессе демократизации общественной жизни местного сообщества законодательством по реформированию местного самоуправления и местной госадминистрации в 20005 г. упраздняется институт районных и областных кенешей, но впоследствии райкенешы восстановлены в целях избрания глав органов местной государственной администрации [3, с.49].

На этапе развития местного самоуправления в период с 2011 по 2017 гг. наблюдается усиление государственно-правовых мер по совершенствованию деятельности института местного самоуправления.

По этому поводу Э.Э. Дуйсенов отмечает, что в правоприменительной практике, сложной представляется проблема возможности установления четких границ в области функций государственного управления и местного самоуправления.

Указанный период знаменателен тем, что в Кыргызской Республике с целью снятия правовых коллизий и разграничения функций органов самоуправления принимаются отдельные самостоятельные законы по каждому субъекту государственно-правового воздействия: отдельный закон о местном самоуправлении и соответственно, отдельный о местной государственной администрации.

Эта реформа означает, что Конституция КР возлагает реальные полномочия местному самоуправлению регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения.

В лице государственного органа исполнительной власти в Конституции представлена местная госадминистрация.

Последним Законом Кыргызской Республики о местном самоуправлении (15.07.2011г.) утверждаются принципиально новые организационные основы системы местного самоуправления на административно-территориальных единицах, государственная гарантированная политика по частичному финансированию бюджета органов МСУ, полномочия и круг вопросов в сфере государственно-правового воздействия на местное сообщество, что говорит о двухструктурной модели построения институ-

та местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Законом о местном самоуправлении 2011 года и конституционными нормами установленные еще более демократичные принципы выборов в местные кенешы, тем самым усиливая функциональную роль местных кенешей.

Порядок избрания главы органа местного самоуправления впредь будет избираться не населением как предыдущим законодательством, а местным кенешом.

Для содействия развитию института местного самоуправления с 2011 по 2013 гг. в 8 селах при финансовой поддержке Еврокомиссии Чуйская, Нарынская, Иссык-Кульская и Таласская области в рамках пилотного проекта вошли в систему “айылдык башкаруу”.

Эффективность правовых реформ в области местного самоуправления заключалась в децентрализации органов государственной власти и органов местного самоуправления в 2013 году, следствием которого явилось принятие Закона КР о порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Указанные нормы отражены и в нынешней Конституции Кыргызской Республики: «Местное самоуправление осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц (айылных аймаков, городов) непосредственно, либо через органы местного самоуправления» [4].

На данный момент по Конституции КР органы местного самоуправления не находятся в системе органов государственной власти, но наделены некоторыми государственными полномочиями – передача под их компетенцию регулирование финансовой политики, где местным сообществам будут выделяться бюджетные средства.

Конституционно-правовыми основами организации местного самоуправления и законодательством КР установлена следующая структура МСУ:

- во-первых, айылные, городские местные кенешы стали представительными органами МСУ;

- во-вторых, в качестве исполнительных органов местного самоуправления утверждены айыл окмоту, мэрия городов;

- в-третьих, 453 сел, объединенных в айылные аймаки, 31 город, из них городов республиканского значения 2 - г.Бишкек, г.Ош; городов

областного значения 12; районного значения – 17 [5].

Как представительные выборные органы на основании закона, местные кенешы избираются сроком на четыре года:

- айылные кенешы как представительные органы местного самоуправления - в айылном аймаке;

- городские кенешы как представительные органы местного самоуправления - в городах.

Главным отличием порядка избрания данных представительных органов явились: местных кенешей население избирает на прямых выборах, глав айыл окмоту и мэров регулируются косвенными выбором депутатов самих этих кенешей.

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 судебные гарантии - право органов местного самоуправления в случае нарушения прав обращаться в судебный орган, а также существенно дополнила и усовершенствовала конституционно-правовые основы института местного самоуправления.

Так, в Конституции КР (ч.1, ст. 110) впервые введено 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.

Вместо мэров городов, местных кенешов, айыл окмоту, городских и поселковых управ, глав айылных округов, поселков и городов районного значения, и других должностных лиц и органов введены следующая двухзвенная структура: местные кенешы как представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, мэрии городов на исполнительные органы местного самоуправления.

Отметим, что к вопросам местного значения добавлен вопрос об ответственности за правовое просвещение граждан и предотвращение насилия в семье.

В настоящее время сотрудники исполнительных органов местного самоуправления заняты исполнением делегированных государственных полномочий. В результате из-за загрузки

женности сотрудников органов местного самоуправления имеют место факты некачественного исполнения вопросов местного значения.

Качество управления в органах местного самоуправления снижается из-за частой сменяемости глав и их низкого профессионального уровня. Как правило, избрание нового состава местного кенеша часто приводит к смене руководства исполнительного органа.

Сохраняется недостаточность квалифицированных кадров в органах местного самоуправления, снижение потенциала сотрудников. Уровень текучести кадров продолжает оставаться высоким.

Недостаточные знания и навыки по организации услуг и построению взаимоотношений с муниципальными предприятиями и частными поставщиками услуг приводят к некачественному оказанию услуг населению.

Недостаточен уровень инфраструктурной обеспеченности местного самоуправления.

При организации работы системы местного самоуправления целесообразно учесть опыт прошлого правовой истории народа, накопив-

шего много фактов правовых ценностей в области самоуправления на уровне родового и аьльного начала, советского муниципального права, которое позволит государству применить их в практике строительства местного самоуправления.

**Литература:**

1. Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 года. Серия Европейских Договоров №122. /Страсбург, Совет Европы. Отдел изданий и документов. 1990, май.
2. Кошоев Т.К., Рахимбаев Э.Н. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года. - Бишкек: ОсОО «Салам», 2003. - С. 28.
3. Дуйсенов Э.Э., Кулдышева Г.К. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане. - Ош: ОшГУ, 2002. - С. 49.
4. Конституция Кыргызской Республики [Текст] Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года // Нормативные акты Кыргызской Республики. - 2017. - №6. - С. 6-15.
5. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.-URL:<http://stat.kg/ru>.

**Рецензент: к.ю.н., доцент Айдарбекова Г.Б.**