

Кубатов И.К.

**ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ
ОРГАНДАРЫНЫН ЭКОНОМИКАЛЫК ЧӨЙРӨДӨГҮ ЫЙГАРЫМ
УКУКТАРЫНЫН АЙРЫМ ӨЗГӨЧӨЛҮКТӨРҮ**

Кубатов И.К.

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

I. Kubatov

**SOME FEATURES OF THE POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
BODIES IN THE ECONOMIC SPHERE**

УДК: 342.553/352.2/338 (575.2)

Бул макалада автор Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын экономикалык чөйрөдөгү ыйгарым укуктарынын өзгөчөлүктөрүн изилдеген. Автор макалада аталган багыт боюнча Кыргыз Республикасы менен чет өлкөлөрдүн тажрыйбасына салыштыруу-укуктук изилдөө жүргүзүп, анын артыкчылыктарын белгилеген.

Андан сырткары, жергиликтүү мамлекеттик администрация жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жөнүндө мыйзамда белгиленген негизги ыйгарым укуктарга талдоо жүргүзүлгөн. Ошондой эле, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишин жакшыртууда инновациялык технологияларды айкалыштыра колдонууга байланыштуу негизги багыттар белгиленген. Макалада Кыргыз Республикасында бул багытта саясатты уюштуруунун жана башкаруунун теориялык негизги маселелери каралган. Андан сырткары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын экономикалык чөйрөдөгү башкаруунун функциялары, башкаруу ишмердүүлүгүнүн объективдүү шартталган жолдору изилденген.

Негизги сөздөр: мамлекеттик түзүлүш, мамлекеттик орган, жергиликтүү өз алдынча башкаруу, жергиликтүү кеңеш, ыйгарым укуктар, мыйзамдуулук, мыйзам.

В данной статье автор рассматривает специфику полномочий органов местного самоуправления в Кыргызской Республике в экономической сфере. Автор провел сравнительно-правовое исследование опыта Кыргызской Республики и зарубежных стран в данной сфере, отметив его преимущества, а также анализ основных полномочий, установленных законом о местном государственной администрации и органах местного самоуправления. Также были определены основные направления, связанные с комплексным использованием инновационных технологий для улучшения работы органов местного самоуправления. В статье рассматриваются основные теоретические вопросы организации политики и управления в Кыргызской Республике в этой сфере. Кроме того, были изучены функции местного самоуправления в экономической сфере, объективно обусловленные способы управленческой деятельности.

Ключевые слова: государственное устройство, государственные органы, местное самоуправление, местные советы, полномочия, законность, закон.

In this article, the author examines the specifics of the powers of local governments in the Kyrgyz Republic in the economic sphere. The author conducted a comparative legal study of the experience of the Kyrgyz Republic and foreign countries in this area, noting its advantages, as well as an analysis of the main

powers established by the law on local government and local self-government. The main directions related to the integrated use of innovative technologies to improve the work of local governments were also identified. The article deals with the main theoretical issues of organizing policy and management in the Kyrgyz Republic in this area. In addition, the functions of local self-government in the economic sphere, objectively determined methods of management activities were studied.

Key words: state device, state bodies, local government, local councils, powers, law, law.

Зарубежный опыт показал, что местное самоуправление, являясь наиболее приближенной к гражданам публичной власти, решает повседневные нужды и требования населения, тем самым укрепляет конституционно закреплённые основы народовластия. В своей деятельности муниципальные органы для выполнения возложенных задач наделены законом особыми полномочиями. Из наиболее жизненно важных полномочий можно выделить в отдельную категорию экономические полномочия, так как именно финансово-экономическое составляющее играет важнейшую роль в любой структуре власти, а от правильного, целевого использования, этого составляющего зависит дальнейшее развития всего общества, именно здесь и выполняются вышеперечисленные полномочия.

В настоящий момент проблема экономики местных сообществ в Кыргызстане является одним из первоочередных, и в зависимости от ее успешного решения будет выстраиваться дальнейшее благосостояние республики. Несмотря на множество изменений в законодательстве, экономические аспекты местного самоуправления не претерпели значительной трансформации, которые могли бы ослабить исторически обусловленные ограничения экономических полномочий местного самоуправления. Использование финансовых ресурсов местными органами с набором более объемистых экономических полномочий оказало бы колоссальное воздействие на темпы роста экономики не только в данной территории муниципалитета, но и в целом по стране.

Экономические полномочия как все остальные

прописаны в специализированном законе, регулирующем местное самоуправление. В статье 27 закона КР О местной государственной администрации и органах местного самоуправления приводятся некоторые из них, которые в дальнейшем находят свое отражение в отраслевых нормативных актах. К числу первоочередных относится - «Обеспечение экономического развития соответствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов». Данное полномочие осуществляется муниципальными органами непосредственно, а также в сотрудничестве с государственными администрациями (акиматами). Как правило на основе муниципально-правовых договоров привлекаются гранты и инвестиции, которые также регулируются соответствующим законодательством о привлечении инвестиций.

2020 год объявлен Президентом годом развития регионов [1], это стало неким сигналом для руководителей регионов и глав муниципалитетов в регионах, для полномасштабного экономического развития территорий, управляемых ими. Из текста Указа Президента, которая звучит следующим образом: - «Считать важнейшей задачей государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики реализацию мер по развитию регионов...», ясно делается вывод, что прямо затрагиваются полномочия местного самоуправления по экономическому развитию соответствующей территории. Во исполнение данного поручения Президента, Кабинет Министров разработало ряд нормативных документов, создающих для этого правовые условия. Усилиями компетентных органов государственной власти с 2020 года на всей территории страны введена платформа «Санарип аймак» («Цифровой регион»), которая делает работу органов, в том числе и местного самоуправления намного легче по предоставлению муниципальных услуг и создает условия для осуществления экономических функций муниципалитетов.

При привлечении иностранных и местных инвестиций органы местного самоуправления руководствуются специальным законом [2] регулирующим все правоотношения, связанные с инвестициями. Соответствующий закон направлен на улучшение инвестиционной политики и стимулирование инвестиционного климата в стране. Каждый муниципалитет имеет локальные нормативные акты затрагивающие вопросы привлечения инвестиций на их территорию, соответствующее специализированному закону и другим нормам, содержащимся в нормативных актах Кыргызской Республики. К примеру, Постановление Аламудунского айыльного кенеша Чуйской области «О порядке реализации вопроса местного значения «Обеспечение экономического развития соответ-

ствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов» на территории Аламудунского айыльного аймака» [3]. Целью муниципальных органов при привлечении инвестиций является – «повышение качества и уровня жизни населения Айыльного аймака». В этой цели стоят задачи – «создание условий для конкурентоспособной и инновационной экономики» и другие.

В силу своих полномочий и в целях их осуществления органы местного самоуправления должны разрабатывать программы экономического развития своей территории, программы партнёрства (государственного и частного), программы по привлечению инвестиций, которые наиболее осуществимы и мало затратные.

Особенностью экономических полномочий местного самоуправления на наш взгляд является их прямая связь с финансовыми средствами, собственностью и их целевым управлением, сбором налогов и т.д. Государство как ответственное лицо стимулирует муниципальные организации к саморазвитию путем активизации их влияния на местное сообщество и наоборот, влиянием местного сообщества на органы местного самоуправления. Эта непрерывная связь создана для эффективности первых и ответственности за свое будущее вторых. Вместе с тем, что местным органам дается такая свобода и полномочия, определенные конституцией и законами, как правильно замечает А. Дуйшеналиева - «Она не отчуждается от государства, оно строится в рамках его конституционных предписаний» [4, с. 65].

Нужно принять во внимание, что взаимодействие этих двух систем нерегулярно. Это находит свое применение в случаях, когда субъекты местного самоуправления используют в своей деятельности правовые санкции, таким образом, выявляется государственная природа полномочий самоуправления.

Такое теоретическое обоснование А. Дуйшеналиевой и нами воспринимается как справедливое. Ведь ответственность за неправомерное использование полномочий как, экономических так и других налагаются именно государством. Также некоторые, по сути, важные полномочия передаются государственными органами местным органам самоуправления, дабы исполнить их более целно, с учетом желаний и требований местного населения. Все это регулируется нормативными актами, сопровождаются заключением договоров делегирования полномочий и конечно же с передачей необходимых для их осуществления финансовых ресурсов.

Необходимость передачи материально-правовой базы местному самоуправлению закреплена и меж-

дународным опытом строительства народовластия, которая утверждает, что местное самоуправление превращается в эффективную систему власти пусть и местной только тогда, когда для этого действительно существуют реальные финансово-экономические возможности. Только при таких условиях она в полной мере осуществляет свою власть определённой, Конституцией.

Многие ученые-правоведы рассматривали этот вопрос очень тщательно, указывая на особую важность финансово-экономических основ, с которыми напрямую связаны и одноименные полномочия. В. И. Фадеев и О.Е. Кутафин определяют - «экономические основы местного самоуправления, как институт муниципального права, который представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований» [5, с. 147].

Из этого следует, что данный вопрос авторитетные правоведы выделяют в отдельный институт муниципального права, что дает еще больше оснований изучить данный вопрос более развернуто.

Что касается полномочий в экономической сфере, они регулируются огромным массивом законодательных актов КР, каждый вид полномочий уводит правоприменителя в отдельную отрасль права. Сбор налогов и сборов в жилищное или земельное законодательство, передаче земель в аренду в кадастровое, привлечение инвестиций в соответствующую отрасль и т.д. Но важно помнить основополагающий принцип при их осуществлении, эти полномочия не как не дают право вмешиваться «в хозяйственную деятельность субъектов предпринимательской деятельности», но обязывают «создавать условия для их развития».

К примеру, муниципальные органы не могут создавать или участвовать с созданием, бирж или вмешиваться деятельность хозяйствующих субъектов, если они в форме собственности государственной или частной. Но они вправе и обязаны заниматься защитой потребительских прав граждан в случае нарушения их теми же хозяйствующими субъектами, которые упоминались выше. Рассматривать жалобы потребителей и обращаться в суд за их защитой является одним из полномочий в экономической сфере.

Далее если рассматривать еще некоторые особенности экономических функций местного самоуправления, можно отметить следующее. К примеру, муниципальным органам нельзя принимать какие-то акты, запрещающие или совершать действия, ограни-

чивающие самостоятельность субъектов хозяйственной деятельности. Создавать или поощрять дискриминационные условия отдельных видов хозяйствующих субъектов, действия которых ограничивают или коим то, образом устраняют конкуренцию на их рынке.

Стоит отметить, что в том числе запрещается:

- ограничивать создание и деятельность новых хозяйствующих субъектов, также ограничивать деятельность или производство товаров, устанавливать какие-либо ограничения, кроме случаев, которые прямо установлены законодательством;

- препятствовать деятельности хозяйствующих субъектов какой-либо сферы при их осуществлении;

- давать хозяйствующим субъектам указания о первоочередной поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг) определенному кругу покупателей (заказчиков) или о приоритетном заключении договоров без учета, установленных законодательными или иными нормативными актами;

- необоснованно препятствовать созданию новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности;

- незаконно предоставлять какому-либо отдельному субъекту хозяйственной деятельности льготы, которые ставили бы эти субъекты в преимущественно выигршное положение по отношению к иным хоз. субъектам, одной ниши товаров или услуг [6, с. 77].

Экономические полномочия местного самоуправления как правило являются собственными полномочиями указанных органов и осуществляются в рамках положенных бюджетов. Размер финансовых средств четко не определен законом и зависит от экономических возможностей того или иного муниципалитета, в добавок к этому бюджеты муниципальных образований всегда стимулируются трансферами из государственного бюджета. Из отчетов правительства КР за 2021 год известно, что более 70% муниципалитетов республики поддерживаются с государственного бюджета, то есть основная используемая часть бюджетов этих образований составляют именно трансферты. Следственно рождается вполне объективный вопрос, если финансовая составляющая, которая, как известно, является решающей во всей деятельности местного самоуправления, поступает с государственного бюджета, не ставит ли это под сомнение, что экономические полномочия, которые, как раз, так и связаны непосредственно с финансами являются реально собственными полномочиями муниципальных органов. Л.Т. Чихладзе считает, что, «характер полномочий муниципалитетов носят двойственный характер» [7, с. 7].

Также нельзя не заметить справедливое замеча-

ние Л.Т. Чихладзе - «На примере таких государств, как Беларусь, Казахстан, Киргизия, Узбекистан, Туркменистан, можно показать доминирующую роль исполнительных органов государственной власти в управлении местами. В этих государствах исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти фактически включаются в систему государственных органов исполнительной власти».

Из этого логично следует, что и полномочия, в каком виде бы они не были и как бы они не назывались, носят двойственный характер, то есть их исполнение в части зависит от исполнительных органов государственной власти, что является еще одной особенностью.

Не только приведенная информация, но и фактические обстоятельства показывают взаимосвязь местного самоуправления и центральной власти в лице государственных администраций и исполнительных органов. В плане реализации экономических полномочий, если отбросить все политические тенденции можно увидеть в этой взаимосвязи отношений и благоприятные для местного самоуправления стороны, во-первых, качественное обеспечение социальных услуг, во-вторых, беспристрастный контроль и, в-третьих, необходимая помощь со стороны государственных органов.

Важно также рассмотреть, что есть и делегированные полномочия, многие из которых, собственно, и являются в экономической сфере делегированными полномочиями. Эти полномочия передаются на осно-

ве законодательных актов, путем принятия договоров обязательств. Реализация указанных функций контролируется государством. Как уже известно, исполнение порученных полномочий на сто процентов опирается на передаваемую вместе с ними финансовые средства и материальную базу, в этом отличие делегированных полномочий от собственных.

Литература:

1. Указ Президента Кыргызской Республики «Об объявлении 2020 года Годом развития регионов, цифровизации страны и поддержки детей».
2. Закон Кыргызской Республики «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года №66. / [Электронный ресурс] // Режим доступа // <http://law.journalist.kg/> (дата обращения 31.01.2022.)
3. Утверждено Постановлением Аламундунского айылного кенеша №116-27 от 18.04.2019 г [Электронный ресурс] // Режим доступа // <http://law.journalist.kg/> (дата обращения 31.01.2022.)
4. Дуйшеналиева А.Дж. Этапы и пути развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. - Б.: КНУ им. Ж.Баласагына. – 2010. –С.65
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юрист, 1997. - С. 428.
6. Батычко В.Т. Муниципальное право Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. [Электронный ресурс]. / Режим доступа // <http://www.aup.ru/>
7. Чихладзе Л.Т. Автореферат: Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития. - Москва 2013. - С. 14.