

Калканова Ж.С.

**ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Zh.S. Kalkanova

**PRINCIPLES AND STATE REGULATION FORMS LOCAL
GOVERNMENT ACTIVITY IN THE KIRGHIZ REPUBLIC**

УДК:342(575.2) (04)

Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления является одной из важных составных частей муниципальной политики. Эффективность деятельности местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к нему, системой взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Interaction of public authorities with local governments is one of important components of a municipal policy. Efficiency of activity of local government is appreciably defined by a state policy in relation to it, system of mutual relations between public authorities and local governments.

Эффективность деятельности местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к нему, системой взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Взаимодействие с органами государственной власти является одной из важных составных частей муниципальной политики. Через свои союзы и ассоциации они оказывают активное воздействие на формирование государственной политики в области местного самоуправления. Население имеет право на правотворческую инициативу.

Государством осуществляется законодательное регулирование деятельности местного самоуправления путем формирования правовой базы местного самоуправления, включая законодательное определение территорий и границ муниципальных образований, предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

Экономическое регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется путем наделения его имуществом и финансовыми средствами, через использование механизмов налогового и бюджетного регулирования. Так, финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, кредитные и иные финансовые ресурсы, а также недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, природные ресурсы, переданные в ведение местному самоуправлению в установленном законодательством Кыргызской

Республики порядке и используемые органами местного самоуправления в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей местного сообщества, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории [1,с.24]. Финансирование местного самоуправления обеспечивается из соответствующего местного, а также республиканского бюджета [2,с.29].

Финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, а также порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетных фондов органов местного самоуправления регулируются законодательством Кыргызской Республики.

Органы государственной власти создают необходимые условия для становления и развития местного самоуправления, содействуют населению в осуществлении права на местное самоуправление. Государственная поддержка местного самоуправления осуществляется посредством соответствующих республиканских программ, как например: "Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года", "Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления до 2010 года" и другие.

Существенными компонентами государственной поддержки местного самоуправления являются: методическая помощь, в частности разработка модельных нормативных актов и рекомендаций; информационное обслуживание; развитие государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления.

Государственное регулирование и государственная поддержка местного самоуправления реализуются благодаря системе республиканских органов, ведающих вопросами местного самоуправления. Так, Указом Президента КР "О реорганизации центральных органов государственного управления" от 28 декабря 2000 г. был учрежден пост Министра Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития" [3]. В 2005 году было образовано Национальное агентство Кыргызской Республики по делам местного самоуправления, призванного обеспечить дальнейшую децентрализацию госу-

дарственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике [4].

Они могут быть образованы и действовать в правительстве, в палатах парламента. В системе федеральных органов исполнительной власти курирование местного самоуправления возложено на Министерство регионального развития РФ, в составе которого есть соответствующие структурные подразделения.

В соответствии со ст. 3 Закона Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" органы государственной власти обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Эти права могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства [1, с.3].

Органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. При подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации с органами местного самоуправления в установленном законом порядке. 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.

Такая государственная гарантия прав местного самоуправления предусмотрена ст.70 Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", которая гласит: "Главы местных государственных администраций вправе обращаться в вышестоящие органы государственной власти с ходатайством об отмене или приостановлении решений органов государственной власти и управления, нарушающих законные интересы органов местного самоуправления и местных государственных администраций. Вышестоящие органы государственной власти и управления Кыргызской Республики обязаны рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения местной государственной администрации, сообщать им о результатах рассмотрения в установленном законодательством порядке" [1, с.30]. Система государственных гарантий прав местного самоуправления включает в себя общие и специальные гарантии. Под общими гарантиями понимают законодательные нормы, гарантирующие соблюдение тех или иных прав. В качестве примеров общих гарантий можно привести такие законодательные

положения, как недопустимость решения вопросов о территориях и границах муниципальных образований без учета мнения населения, недопустимость осуществления местного самоуправления органами государственной власти, социальные гарантии для муниципальных служащих, право на создание ассоциаций и союзов муниципальных образований, право муниципальных образований на собственную символику и т. д.

Специальные гарантии определяют возможность юридической защиты общих гарантий, т. е. конкретные механизмы судебной и иной защиты тех прав и полномочий местного самоуправления, на которые распространяются общие гарантии. Из этого следует, что как сказано в ст. 11 Европейской Хартии местного самоуправления органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления. Граждане, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти, государственных должностных лиц, других органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, если эти акты нарушают права граждан на местное самоуправление.

Следует отметить, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Изменение общих принципов организации местного самоуправления возможно не иначе как путем внесения изменений и дополнений в соответствующий закон республики. Права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. Правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению. В частности ч.2 ст. 32 и ч.3 ст.69 закона о местном самоуправлении регулирует эту гарантию следующим образом: "Решения местных кеңешей, принятые ими в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, территориальными органами государственной власти и управления, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности в пределах полномочий, установленных законодательством", "Решения органов местного самоуправления, местной государственной администрации, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, организациями, учреждениями независимо от форм

собственности, а также должностными лицами, общественными объединениями и гражданами" [1, с.13,30].

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Конституция Кыргызстана закрепляет следующее положение: "В Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности" [2, с.4]. Органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией, законами и принимаемыми нормативными актами органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления имеют самостоятельные бюджеты. В Российской Федерации, например, минимально необходимые расходы бюджетов муниципальных образований устанавливаются законами субъектов федерации. На осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий предоставляются субвенции из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации. В Кыргызской Республике предусмотрена компенсация дополнительных расходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений органов государственной власти.

Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции и других законодательных актах принципов местного самоуправления. Так, ч.4 ст. 113 Конституции Кыргызской Республики следующим образом закрепляют эту гарантию: "Органы местного самоуправления вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав" [2, с.29]. Кроме этого закон предусматривает следующую ответственность за вред, причиненный местному самоуправлению:

- предприятия, организации и учреждения, граждане несут перед органами местного самоуправления и местной государственной администрацией ответственность, в том числе имущественную, возмещающую в полном объеме убытки, причиненные их действиями или бездействием интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде, а также ущерб, нанесенный в результате невыполнения решений органов местного самоуправления и местной государственной администрации;

- защита законных интересов органов местного самоуправления и местной государственной администрации обеспечивается судом в соответствии с законами Кыргызской Республики [1, с.31].

Наряду с гарантией прав, закон устанавливает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за принимаемые ими противоправные решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей и

функций. В ч.3 ст.113 Конституции устанавливается: "Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за исполнение законов, перед местным сообществом - за результаты своей деятельности" [2, с.29]. В законе КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" это конституционное положение детализируется следующим образом: "Органы местного самоуправления несут ответственность за законность принимаемых решений", "Местная государственная администрация и органы местного самоуправления несут ответственность за законность принимаемых решений. Споры по восстановлению нарушенных прав предприятий (объединений), организаций, учреждений независимо от форм собственности и граждан, возникающие в результате действия или бездействия органов местного самоуправления и местной государственной администрации, а также по возмещению ущерба, причиненного в результате неправомерных действий, решаются в суде" [1, с.6,31].

Таким образом, из смысла Конституции КР и Закона "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" вытекают три вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления:

- перед населением местного сообщества;
- перед государством;
- перед физическими и юридическими лицами.

Ответственность перед населением наступает в результате действий или бездействия органов и должностных лиц местного самоуправления, приведших к утрате доверия к ним со стороны населения. Результатом может быть досрочное прекращение полномочий выборных органов и должностных лиц и другие меры, определяемые уставом муниципального образования.

Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции и законов, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. При этом ответственность за осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий наступает лишь в той мере, в какой они обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает при нарушении ими чьих-либо законных прав и интересов, причинении имущественного и морального ущерба, невыполнении условий хозяйственных договоров и соглашений и т. д. Ответственность в этом случае наступает в соответствии с гражданским законодательством.

Такая же законодательная практика существует и в других странах СНГ. Например, в

Российской Федерации законодательный орган субъекта РФ в отношении представительного органа муниципального образования, а глава высшего исполнительного органа субъекта РФ в отношении избранного главы муниципального образования имеют право на досрочное прекращение их полномочий. Это возможно и в том случае, если судом будет признано несоответствие законодательству нормативных актов, принятых указанными органами и должностными лицами местного самоуправления, а совершенные противоправные акты не будут ими отменены в установленные сроки после решения суда. Федеральный закон 2003 г. предусматривает также возможность временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. Такая ситуация может возникнуть, если вследствие решений, действий или бездействия органов местного самоуправления муниципальное образование оказывается неплатежеспособным или если при реализации государственных полномочий органами местного самоуправления допускается нецелевое расходование бюджетных средств, полученных за счет субвенций. Нарушение действующего законодательства должно быть установлено судом. [5, с.315].

Не вмешиваясь в решение вопросов местного значения, государство в то же время может контролировать деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом согласно ст. 8 Европейской Хартии местного самоуправления любой административный контроль должен:

- осуществляться только в формах и случаях, предусмотренных конституцией или законом;
- предназначаться лишь для обеспечения законности и конституционных принципов;
- осуществляться так, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости защищаемых интересов [6, с.315].

Эти принципы не исключают контроля государства за выполнением органами местного самоуправления делегированных им государственных полномочий. Общий надзор за соблюдением законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления возложен на Прокуратуру Кыргызской Республики. Эта функция возложена на прокуратуру ч.1 ст. 104 Конституции КР, которая гласит: "Прокуратура составляет единую систему, на которую возлагается надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами" [2, с.27]. В случае выявления противоречащих закону правовых актов местного самоуправления прокурор соответствующего уровня обязан принести протест на эти акты, принявшему их органу или должностному лицу.

Соответствие законодательству устава муниципального образования контролирует орган юстиции, на который возложена регистрация устава. Уполномоченные органы государственной власти контролируют осуществление органами и должностными лицами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий. Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в отдельных сферах муниципальной деятельности осуществляют уполномоченные центральных служб финансового, санитарно-эпидемиологического, земельного, экологического, водного, рыбного, лесного и другого контроля и надзора. В рамках своей компетенции центральные органы государственного управления вправе:

- направлять органам и должностным лицам местного самоуправления рекомендации и методические материалы по решению возложенных на них задач;
- при выявлении нарушений или невыполнении возложенных на органы местного самоуправления задач и обязательств направлять им соответствующие предписания;
- издавать и направлять органам и должностным лицам местного самоуправления уведомления о возражении по их решениям и действиям (бездействию) и рекомендовать, исходя из соображений целесообразности и эффективности, в течение определенного срока отменить или изменить указанные решения и действия (бездействие);

-вносить представления в органы прокуратуры в случаях, если органы и должностные лица местного самоуправления не выполняют в установленные сроки направленных им рекомендаций.

Однако они не имеют права вмешиваться в дела местного сообщества за пределами своей компетенции. Они также не вправе отдавать органам и должностным лицам местного самоуправления распоряжения по решению вопросов местного значения.

Судебный контроль призван обеспечить законность, непредвзятость, справедливость. Он является наиболее формализованным, строится исключительно на правовых аргументах и осуществляется всеми видами судов. Судебный контроль в отношении органов местного самоуправления необходим, чтобы обезопасить граждан и юридических лиц от ошибок и незаконных решений этих органов. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суде или арбитражном суде в установленном законом порядке.

Самые распространенные случаи судебного обжалования решений органов местного самоуправления - введение не предусмотренных законодательством местных сборов, ограничения на ввоз или вывоз определенных товаров

(например, алкогольной продукции), нарушения, наблюдаемые при приватизации объектов муниципальной собственности, при выделении земельных участков под застройку и т. п.

Таким образом, на основе вышеизложенных положений можно сделать вывод о том, что государственное регулирование деятельности местного самоуправления охватывает широкий спектр воздействий. Государство, в лице его органов, не только законодательно учреждает систему органов местного самоуправления, но и создает определенный комплекс правовых и организационных условий для успешной деятельности местных сообществ. Практика государственного и правового строительства, и в том числе создание и развитие института местного самоуправления, показывают, что государственное регулирование местного самоуправления должно осуществляться через такие принципы и формы как: законодательное и экономическое регулирование; государственная поддержка деятельности местного самоуправления; установление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; осуществление государственного контроля и надзора за деятельностью местного самоуправления.

Следует особо выделить и подчеркнуть значимость для эффективной деятельности местного самоуправления и установления налаженной системы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления государственных гарантий прав местного самоуправления. И эти гарантии, как

гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, гарантии в сфере отношений собственности и финансовых отношений, гарантии правовой защиты организации и деятельности института местного самоуправления находят свое законодательное оформление в праве Кыргызстана, они реализуются и видимо, в перспективе, государство будет расширять перечень этих гарантий.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации". В редакции Законов КР от 26 января 2009 года №27, 15 июня 2009 года №183, 20 июля 2009 года №237, 25 декабря 2009 года №317, 13 января 2010 года №1, 4 марта 2010 года №46. Ст.56,32,69,70,
2. Конституция Кыргызской Республики. Ст.107,110.
3. Указ Президента КР "О реорганизации центральных органов государственного управления" от 28 декабря 2000 г.; Постановление Правительства КР "Вопросы организации и деятельности Министра Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития" от 8 августа 2001 г.
4. Указ Президента КР "О Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления" от 28 октября 2005 г.
5. Н.И. Глазунова. Система государственного и муниципального управления: учеб.- М.: Проспект, 2009.- 640 с.

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