

**DOI:10.26104/NNTIK.2022.33.17.042**

*Мурзабекова Ж.Т., Асылбеков А.А.*

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАР  
МЕНЕН ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН  
ӨЗ АРА КЫЗМАТТАШТЫГЫНЫН ТАНДАЛГАН МАСЕЛЕЛЕРИ**

*Мурзабекова Ж.Т., Асылбеков А.А.*

**ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Zh. Murzabekova, A. Asylbekov*

**SEPARATE ISSUES OF INTERACTION BETWEEN  
GOVERNMENT BODIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT  
BODIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 340.13

Бул макаланын актуалдуулугу бир гана маанилүү укуктук теориялык гана эмес, ошондой эле укук колдонуучу мааниге ээ болгон бир катар факторлор менен аныкталат. Мамлекеттик аппарат менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын тутумунун өз ара аракеттенүү, кызматташуу маселелери юриспруденция, экономика, мамлекеттик башкаруу, муниципалдык башкаруу жаатындагы көптөгөн эмгектердин изилдөө предметтери болуп саналат. Мамлекеттин саясий-укуктук түзүлүшүндөгү өзгөрүүлөр, жаңы Негизги мыйзамдын кабыл алынышы, мамлекеттик жана муниципалдык башкаруу системасынын трансформациясы теориялык жана практикалык мүнөздөгү бир катар көйгөйлөрдү аныктады. Макалада мамлекеттик органдардын жана муниципалдык органдардын иштейи, мындай өз ара кызматташтыкты укуктук жөнгө салуу, Кыргыз Республикасынын мыйзамдарынын ченемдеринин өз ара байланышы боюнча укуктук доктринанын айрым багыттары көрсөтүлгөн. Ата мекендик мыйзамдарды талдоонун негизинде мамлекеттик бийликти жана жергиликтүү бийликти ишке ашырууда дифференцияланган мамилени укуктук жөнгө салуудагы карама-каршылыктар аныкталып, аларды чечүүнүн жолдору сунушталат.

**Негизги сөздөр:** мамлекет, мамлекеттик аппарат, мамлекеттик орган, башкаруу органдары, жергиликтүү администрация, мыйзамдар, муниципалдык органдар.

Актуальность данной статьи определена рядом факторов, которые имеют не только важное теоретико-правовое, но и правоприменительное значение. Вопросы взаимодействия государственного аппарата и системы органов местного самоуправления выступают предметом исследования многих работ в сфере юриспруденции, экономики, государственного управления, муниципального управления. Изменения политико-правового устройства государства, принятие нового Основного закона, трансформация самой системы государственного и муниципального управления определили ряд проблем теоретико-практического характера. В статье освещаются отдельные направления юридической доктрины по функционированию государственных органов и муниципальных органов, правовая регламентация такого взаимодействия, соотношения норм законодательства Кыргызской Республики. На основе анализа отечественного законодательства выявлены коллизии в правовом регулировании дифференцированного подхода при осуществлении государственной власти и местной власти и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** государство, государственный аппарат, государственный орган, органы управления, местная администрация, законодательство, муниципальные органы.

The relevance of this article is determined by a number of factors that have not only important theoretical and legal, but also law enforcement significance. The issues of interaction between the state apparatus and the system of local self-government bodies are the subject of research in many works in the field of jurisprudence, economics, public administration, and municipal administration. Changes in the political and legal structure of the state, the adoption of a new Basic Law, the transformation of the system of state and municipal government have identified a number of problems of a theoretical and practical nature. The article highlights certain areas of the legal doctrine on the functioning of state bodies and municipal bodies, the legal regulation of such interaction, the correlation of the norms of the legislation of the Kyrgyz Republic. Based on the analysis of domestic legislation, conflicts in the legal regulation of a differentiated approach in the exercise of state power and local power are revealed, and ways to solve them are proposed.

**Key words:** state, state apparatus, state body, governing bodies, local administration, legislation, municipal bodies.

Вопросам взаимоотношения государственного управления и местного самоуправления исследователями уделялось и уделяется немало внимания.

Наличие множества управленческих моделей и инструментов обусловлено становлением и развитием того или иного государства и общества.

Так, к тому же в каждом таком конкретном историческом периоде складывались и транслировали идеи общества различные теории. Отметим, отдельные из них.

Общинная теория, разработанная А. Турэ, базируясь на постулатах об общине и естественного права, исходило, что община имеет более ранее происхождение, нежели государство, следовательно, обладает правом решать свои внутренние дела, и данное право является естественным и неотчуждаемым [1].

Позже была сформирована теория «свободной общины», указывающая на автономность, самоопределение и юрисдикцию общинного самоуправления.

Хозяйственная теория исходит из концепции, что органы местного самоуправления разрешают только хозяйственные вопросы, исключая другие сферы.

Теория, которая противопоставляет государство и местное сообщество, также которая базирована на естественных прав человека – общественная теория местного самоуправления (В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков и др.). При этом, местное самоуправление выражает только интересы местного характера, независимо от государства.

В соответствии с государственной теорией (Р.Гнейст, Л. Штейн, П. Лобанд и др.), местное самоуправление – это часть государственного управления в целом, органы местного самоуправления входят в систему государственных органов, при этом, наделены двумя функциями – государственной отчасти и представление интересов соответствующего местного сообщества. Отдельные сторонники (Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин) данного направления исходили из того, что местное самоуправление входит в механизм государственного управления, а ее органы (органы местного самоуправления) – это юридические лица [1].

В юридической науке также можно выделить и политическую теорию, исходящей из главенствования таких признаков, как выборность органов местного самоуправления и их публичной деятельности.

По мнению Е.Е. Некрасова, фактическому становлению муниципального права России, выработке понятийного аппарата «местного самоуправления» послужили работы Г.В. Барабашева, О.Е. Кутафина, Л.С. Мамут, Н.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, К.Ф. Шеремета [1].

Так, Г. В. Барабашев, как один из ведущих со-разработчик законодательства о местном самоуправлении в советское время, рассматривал местное самоуправление в качестве важнейшего элемента государства, особое выражение государственной власти [2].

В связи с этим, важно рассмотреть типологию местного самоуправления в странах с рыночной экономики. В частности, выделяют [3]:

- англосаксонский (США, страны английского содружества и др.);
- французский (страны Латинской Америки, Франция, Испания и др.);
- смешанный (Германия, Япония и др.).

Разграничение на типы осуществляется в зависимости от уровня централизации и децентрализации местной власти от государственной власти. В англосаксонской – местные органы власти более автономны, во французском – более выраженный контроль с центра, смешанный – наличие элементов, как английского, так и французского типов.

Рассмотрение вопросов соотношения и взаимодействия государственной власти и местной власти в

контексте юридических доктрин, зарубежного опыта, нормативной регламентации, обусловлено, выбором более оптимального вектора реформ для Кыргызстана.

Очевидно, не существует единого, универсального подхода, отвечающего всем требованиям и потребностям. Тем не менее от точного и конкретного регламентирования вопросов местного значения и государственных полномочий зависит их эффективная реализация.

Попробуем рассмотреть указанный вопрос в правовой регламентации.

Первый Основной закон Кыргызстана от 5 мая 1993 года, в ст.7 регламентировал в качестве одного из принципов государственной власти – «разделение государственной власти и местного самоуправления» [4].

Но уже в той же Конституции в редакции Закона Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 г. N1, изменилась формулировка – «разграничение функций государственной власти и местного самоуправления» [5].

В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года в редакции Закона Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 года №180, принципом государственной власти уже является дифференциация не только функций, но и полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления [6].

Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, сохранила ранее установленную формулировку по соотношению государственной власти и местной власти по разграничению их функций и полномочий [7].

Действующий Основной закон от 5 мая 2021 года закрепляет выше установленное положение в такой же формулировке [8].

Как видим, из положений Основного закона, с обретением Кыргызстаном независимости, четко установлен принцип о дифференцированных подходах при осуществлении государственной власти и местной власти. В специальном законе идентифицирован перечень вопросов, относящихся к государственным на местном уровнях, и вопросов местного значения, список органов, как государственных, так и местного самоуправления, отдельные механизмы взаимодействия.

Таким нормативным правовым актом выступает Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» [9].

Функциями государственного управления на уровне районов наделены местные администрации, а разрешению вопросов местного значения – компетенция органов местного самоуправления (в айылных аймаках – айыл окмоту и айылный кенеш; в городах – мэрия и городской кенеш).

В ст. 3, 18 и 25 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» устанавливается

разграничение государственных органов власти и местных органов власти в функциях и полномочиях [9].

Однако, в рамках данного же нормативного правового акта имеются положения противоречивого характера.

Так, в ч.1 ст.2 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», исполнительная власть в районе осуществляется местной государственной администрацией.

На наш взгляд, необходимо в данной норме указать более точно, что речь не идет о местном самоуправлении, а о реализации одной из ветвей государственной власти. Следовательно, рассмотреть ч.1 ст.2 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», в следующей редакции: «исполнительная государственная власть в районе осуществляется местной государственной администрацией».

Также, как указано нами ранее, несмотря на конституционно-правовую норму о разграничении в компетенциях государственных органов власти и муниципальных органов (ст.4) [8], такое же положение в трех статьях (3, 18, 25) Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» [9], в последнем нормативном правовом акте содержатся нормы, противоречащие данному постулату.

Во-первых, согласно ст. 5 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», у акима (глава местной государственной администрации), имеется полномочие по внесению представления на любое решение муниципальных органов власти, которое противоречит актам Президента, Кабинета Министров. А местные органы власти, принявшие такое решение, должны рассмотреть представление в течение месяца, в случае не выполнения представления, аким обращается в суд об обжаловании такого решения. С одной стороны, естественно, например, исходя из иерархии нормативных правовых актов (в случае коллизии норм постановления местного кенеша и Указа Президента Кыргызской Республики), решения муниципальных органов не должно противоречить вышестоящим актам. С другой стороны, у государственного органа (местная государственная администрация) возникает дополнительный рычаг некоего надзора за единообразным соблюдением и исполнением вышестоящих нормативных правовых актов (как у прокуратуры) [10], что создает препятствие к осуществлению независимой реализации вопросов местного значения.

Во-вторых, в соответствии с п.5 ч.1 ст.11 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», главы айыл окмоту, а также мэры городов районного значения принимаются на должность и освобождаются акимом. Согласно ст.47 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», мэры городов областного значения, мэры городов Бишкек и Ош принимаются на должность и освобождаются главой государства.

На наш взгляд, наличие полномочия у системы государственного аппарата по принятию на должность и снятию создает у глав исполнительного органа местного самоуправления зависимость.

Тем самым наличие подобных положений в Законе Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» противоречит норме Основного закона (ст.4), создает внутренние коллизии (ст.ст.3, 5, 18, 25).

В-третьих, действующий Основной закон Кыргызстана был принят на всенародном голосовании (референдуме) 11 апреля 2021 года, а Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» принят 20 октября 2021 года. Возникает вопрос о качестве проведенной правовой экспертизы указанного законопроекта, соблюдения иерархии нормативных правовых актов.

Таким образом, важно отметить, что решение вопросов государственного, местного характеров должно осуществляться с учетом соблюдения действующих нормативных правовых актов, не создавая угрозу коллизии; необходимо осуществление государственных и муниципальных функций не столь с точки зрения соотношения, а конвергенции и взаимодополняемости, но с соблюдением принципа независимости; привести законодательство в соответствии с Основным законом Кыргызстана по вопросам государственного управления и местного самоуправления.

#### Литература:

1. Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: Опыт историко-правового исследования: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.01. - М.: РГБ, 2003. - 375 с.
2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. - 1993. - № 6 - С. 146-149.
3. Койчув Т. В поисках дееспособного самоуправления. URL: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/575314>
4. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года (утратила силу) [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1/10?cl=ru-ru>
5. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года (в редакции от 16 февраля 1996 года N 1) (утратила силу) [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru>

- [ru/1/20?cl=ru-ru](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1/20?cl=ru-ru)
6. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года (в редакции от 9 ноября 2006 года № 180) (утратила силу) [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1/60?cl=ru-ru>
  7. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (утратила силу) [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913/10?cl=ru-ru>
  8. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 10.10.2022)
  9. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123 [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112302> (дата обращения: 10.10.2022)
  10. Конституционный закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 10 сентября 2021 года №114 [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112293/10?cl=ru-ru&mode=tekst> (дата обращения: 10.10.2022).
-