

DOI:10.26104/NNTIK.2023.86.39.041

Адамбеков А.Д.

**СОЦИАЛДЫК-ЭКОНОМИКАЛЫК ЧӨЙРӨДӨГҮ ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА
БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН ГЕНЕЗИСИ ЖАНА ЫЙГАРЫМ УКУКТАРЫ**

Адамбеков А.Д.

**ГЕНЕЗИС ОРГАНОВ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

A. Adambekov

**THE GENESIS OF BODIES AND THE POWERS OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SOCIO-ECONOMIC SPHERE**

УДК: 342.553 (332):342.25

Азыркы учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын социалдык-экономикалык чөйрөдөгү ыйгарым укуктарынын негизги маселелери өзгөчө актуалдуу болуп калды, ошондуктан анын тарыхый аспектиси, орун алган көйгөйлөр өзгөчө кызыгууну туудурат. Бул макалада жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын социалдык-экономикалык чөйрөдөгү ыйгарым укуктарынын өзгөчөлүктөрүнүн актуалдуу маселелери каралат. Ошондой эле, автор Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өнүгүүсүнүн негизги этаптарын тарыхый укуктук аспектке изилдеп, ар бир өнүгүү этаптын укуктук негиздеринин өзгөчөлүгүн ачып көрсөткөн. Изилдөөнүн жүрүшүндө, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өнүгүү тарыхында социалдык-экономикалык чөйрөдөгү ыйгарым укуктарынын юридикалык өзгөчөлүгү белгиленген.

Негизги сөздөр: өз алдынча башкаруу органдары, жергиликтүү коомчулук, ыйгарым укуктар, компетенция, социалдык-экономикалык чөйрө, актуалдуу маселелер, укуктук негиздер.

В настоящее время основные вопросы полномочия органов местного самоуправления в социально-экономической сфере приобрела особую актуальность, следовательно, особый интерес вызывает ее исторический аспект, существовавшие проблемы. В данной статье исследованы актуальные вопросы и особенности полномочий органов местного самоуправления в социально-экономической сфере. Также автор изучил основные этапы развития органов местного самоуправления в Кыргызской Республике с историко-правового аспекта и выявил особенности правовых основ каждого этапа развития. В ходе исследования были определены правовые особенности полномочий органов местного самоуправления в социально-экономической сфере в истории их развития.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местное сообщество, полномочия, компетенция, социально-экономическая сфера, актуальные вопросы, правовые основы.

At present, the main issues of the authority of local governments in the socio-economic sphere have become of particular relevance; therefore, of particular interest is its historical aspect, the existing problems. In this article, topical issues of the features of the powers of local governments in the socio-economic sphere are investigated. The author also studied the main stages in the develop-

ment of local governments in the Kyrgyz Republic from the historical and legal aspect and identified the features of the legal foundations of each stage of development. The study determined the legal features of the powers of local governments in the socio-economic sphere in the history of their development.

Key words: local self-government bodies, local communities, powers, competence, socio-economic sphere, topical issues, legal foundations.

История развития местного самоуправления Кыргызской Республики претерпело много изменений, которым предшествовали те или иные исторические события, многие из которых стали судьбоносными в жизни и быте народа. Первые предпосылки организации местного самоуправления на территории современного Кыргызстана произошла после присоединения Кыргызстана к Российской империи, что в полной мере закончилось в 1876 году.

Территории населенные кыргызами входили в состав четырех областей генерал-губернаторства, каждая из которых делилась на уезды, уезды на волости, а волости на старшинства, которые управлялись биями (правитель) кыргызских племен [1, с.77]. Именно с этого периода истории Кыргызстана появляются первые зачатки образования местного самоуправления, хоть и с ничтожной властью народа.

К лету 1918 году на территории Кыргызстана устанавливается Советская власть. С этого момента история органов местного самоуправления Кыргызстана связана с историей Советского государства.

После установления власти советов в Кыргызстане начались преобразования в государственном управлении, т.е. старый управленческий режим заменяли новым, более подходящим к ново-установленной власти. Быстрыми темпами создавался советский государственный аппарат, упразднялись уездные и участковые комиссариаты, земельные комитеты, городские думы на их место пришли так называемые Советы.

Первым шагом для образования национальной Кыргызской государственности послужила успешно проведенная Октябрьская революция. В 1917 году Советским правительством было принято «Декларация прав народов России», данный документ провозглашал суверенитет и равенство всех народов Советского государства и определял их права на самоопределение, которая включало в себя в том числе право на образование самостоятельного отдельного государства. Благодаря этому историческому событию кыргызы создали первое государство на его исконных территориях, хоть и в составе СССР. Таким образом в 1929 году 3 апреля была принята первая конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики. Раздел 3 (О местной власти), которой был посвящен местным органам власти. Конституция этого периода не в полной мере закрепляла правовую суть органов местного самоуправления, потому что «в условиях тоталитарного режима в теории и тем более на практике отрицалась сама необходимость местного самоуправления как такового» [2, с. 107]. Исходя из этого можно точно сказать, что, в сущности, это было местное управление, где органы местного самоуправления были низшим звеном пирамиды централизованной власти. Да, нельзя упускать тот факт, что советы на местах избирались населением конкретной территории и избирали Исполнительные комитеты, но, эти самые комитеты как органы исполнительной власти на местах подчинялись вышестоящему Исполкому и Центральному исполнительному комитету [3].

В отличие от нынешних представительных органов местного самоуправления, советы депутатов на местах в период СССР не обладали широкими полномочиями. Так, например, бюджет, его составление и принятие было в компетенции Исполнительных комитетов и это только один пример из многих.

Следующий немаловажный этап в государственном строительстве Кыргызстана, как в целом, так и изменения в местных органах управления связан с принятием новой Конституции Союза ССР, согласно которому Киргизская Автономная Республика (АССР) была центральным правительством преобразована в «Киргизскую Советскую Социалистическую Республику».

Природа местных органов власти несущественно меняется с принятием Конституции Киргизской СССР 1937 года, где советам депутатов передаются полномочия утверждения местных бюджетов, управление культурно-хозяйственным строительством на своей территории и обеспечение правопорядка закреплением в статье 54, того, что советы депутатов являются органами государственной власти.

После активизации движения за независимость, начался скорый процесс по ликвидации СССР и выхода из него союзных республик, что не обошло сто-

роной и Кыргызстан. Таким образом, 31 августа 1991 года с принятием Верховным Советом Кыргызстана постановления о «Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан» началась новая страница истории местного самоуправления в Кыргызской Республике.

«После распада Союза ССР во многих странах, входивших в его состав, были приняты новые Конституции что, ждала и Кыргызстан». Соответственно это коснулось и новообразованной уже Республики Кыргызстан, где изменения коснулись и в части правового регулирования органов местного самоуправления. Так еще 19 апреля 1991 года до принятия Верховным советом Кыргызстана декларации о независимости был принят Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», в которой были закреплены нормы, которые, расширили права местных советов народных депутатов. Данный правовой акт также устанавливал широкие возможности органов местного самоуправления, в том числе впервые по республике ввел понятие «коммунальная собственность» тем самым создав в исполнительно-распорядительной сфере новые организационно-правовые и материально-технические предпосылки, которые в свою очередь были важной необходимостью для обеспечения эффективной работы органов самоуправления [4, с. 47].

В дальнейшем рассматриваемый закон претерпел немало изменений и после внесенных очередных поправок, которые имели место быть 4 марта 1992 г. она появилась в следующей редакции – «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Основной отличительной чертой кроме названия закона в ней еще закрепили норму, которая более-менее демократизировала идею местного самоуправления в целом. Суть внесенных изменений заключалось в том, что, они разграничивали функции центральной власти и местного самоуправления, тем самым законодатель дал понять, что, высшие органы государственной власти лишаются права вмешиваться в дела местных кенешей (советы).

В рассматриваемом нормативном акте хотя и были значительные изменения, но законодатель не дал четкого разграничения местного самоуправления и местной государственной администрации, что могло приводить к конфликту интересов этих двух носителей власти. Так в статье 8 закона говорится, что местные кенешы (советы) являются представительными органами органов местного самоуправления в поселках, городах, районах, областях, районах в городах, и как правило председатели этих советов являются главами местного самоуправления и выполняют функции государственной администрации, что дает понимание по которому и органы местного самоуправления в части распорядительных функций обладают

полномочиями государственной власти и возможно являются и частью системы государственной власти как такового [5, с. 87].

В 1996 году с внесением изменений и дополнений в Конституцию страны, законом КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года № 1 полномочия органов местного самоуправления были дополнены еще несколькими, по сути важными полномочиями, статьей 92 органам местного самоуправления даны права владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью [5, с. 97]. Также данным нормативным актом устанавливалась, возможность передачи муниципальным органам иных государственных полномочий с передачей финансовых средств необходимых и достаточных для осуществления этих функций. Этими конституционно-правовыми изменениями, бывшие исполнительно-распорядительные органы в лице государственных администраций были заменены уже качественно-новыми органами, которые назвали айыл окмоту (сельская управа).

Более качественные изменения органы местного самоуправления Кыргызской Республики претерпели в период с 2000-2007 гг. В 2000 гг. все города республики перешли на местное самоуправление. Началось укрепление конституционно-правовых и организационных качеств органов местного самоуправления. В 2001 году в январе месяце в полномочный состав Правительства Кыргызстана введена новая должность без портфеля, это делалось для того, чтобы усилить внимание центральных органов власти к насущным проблемам местного самоуправления, а также для тесного взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления. Новая должность называлась министр по делам самоуправления и регионального развития.

Выборы глав местных самоуправлений, состоявшиеся в 2001 году, дали основания для децентрализации местного самоуправления от государственной власти и стерли монополию государственной власти, при котором выборы глав муниципальных образований вышли за пределы полномочий государственной власти, которые сопровождалась прямым и тайным голосованием на всей территории страны.

12 января 2002 года принятие закона в новой редакции «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», разграничила полномочия государственной администрации и местного самоуправления. Понятие местная государственная администрация и органы местного самоуправления уже были размещены в двух разных разделах закона. Описывались гарантии финансовой независимости местного самоуправления, давались полномочия самостоятельно создавать исполнительно-распорядительные органы, которые никак не соприкасались с

местной государственной администрацией, местным сообществам разрешалось создавать общественные объединения, как правило некоммерческих организаций для достижения совместного решения проблем, координации действий и взаимопомощи и т.д. В закон были также введены нововведения в части касающихся города Бишкек в виду его особого статуса столицы, где были расписаны полномочия совета депутатов, полномочия мэра и другие.

Закон Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года №40 «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» установил новые положения, касающиеся органов местного самоуправления. Понятие «коммунальная собственность» был изменен на «муниципальную собственность» что в полной мере раскрыла сущность принадлежащего органам местного самоуправления имущества. Было добавлено положение, по которому собрание граждан или местных кенешей (советов) на территории муниципалитета (айылов, поселков, городов) могут учреждать суды аксакалов и исключительно из числа старейшин, пользующихся уважением среди населения.

Суды аксакалов – это общественные объединения, создаваемые на принципах выборности и на добровольных начала, призванные осуществлять рассмотрение некоторых категорий дел, установленных Конституцией, Законом КР «О судах аксакалов» и иными правовыми актами Кыргызской Республики.

Но самым значимым новшеством введенным в Конституцию рассматриваемой редакции было указание законодателя, что свою власть народ Кыргызстана осуществляет через систему органов государственной власти и местного самоуправления.

С 2003г. по 2004 гг. были произведены значимые для всей законодательной базы страны, реформы в сфере местного самоуправления. Были приняты ряд законов Кыргызской Республики, к примеру: №215 закон, №165, №36. Все эти нормативные акты стали основным закреплением регламентаций всех сфер деятельности органов местного самоуправления, которые считались жизненно важными.

В 2008 году была принята новая редакция Закона регулирующий местное самоуправление, в котором численный состав кенешей (советов) был изменен, так кенеша городов областного значения от 15-30 депутатов увеличился на 25-35 депутатов, кенеша городов районного значения от 11-21 депутата до 15-25 депутатов, также были добавлены районные кенеша в количестве 25-30 депутатов.

Таким образом заканчивается еще один этап развития и становления местного самоуправления в Кыргызской Республике как одного из институтов демократизации государственного управления. Как объективно считает Нурматова Г.А. – эти факты являются итогом многолетнего развития самоуправления в

Кыргызстане, которые свидетельствуют о начале создания к 2007 году необходимой нормативно-правовой базы, способствовавшие функционированию самых первых институтов местного самоуправления.

Более новый этап развития основ, системы и функций местного самоуправления начинается с принятия на референдуме (всенародное голосование), Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. Ели в Конституции 2003 года конкретно упоминался всего лишь один орган – представительный, в системе местного самоуправления, то в Конституции 2010 года четко давались два органа:

1) местные кенешы – как представительные органы муниципальных образований;

2) айыл окмоту в поселках или мэрии городов соответственно в городах - как исполнительные органы.

Данное дополнение уточнило для правоприменителя, что понимается под понятием «другие органы» местного самоуправления закрепленное в Конституции 2003 года. Учитывая международный опыт, в полномочия муниципальных депутатов включили возможность установления и отмены местных налогов и льгот в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Но в отличие от своего предшественника, в котором закреплялся срок полномочий депутата местных кенешей, Конституция 2010 года отдала эту возможность специальному закону о местном самоуправлении.

Вслед за основным законом был принят совершенно новый закон, регулирующий взаимоотношения в сфере местного самоуправления. Закон «О местном самоуправлении» вобрал в себя все международные стандарты, опыт зарубежных стран, национальные особенности, потребности граждан, новации отечественных правоведов, открытия ученых – все то, что должно развивать и улучшать систему местного самоуправления Кыргызской Республики.

Этим законом парламент страны еще больше расширил возможности органов самоуправления самостоятельно управлять делами местного сообщества и нести ответственность за принятые решения. В статье «Формы осуществления местного самоуправления» закрепилось право нормотворческой инициативы по вопросам, касающимся дел местного значения.

Как правильно замечают многие правоведы-муниципалисты рассматривающие вопросы становления и развития местного самоуправления Кыргызской Республики, для эффективного регулирования отно-

шений возникающих в процессе деятельности муниципальных органов необходимо закрепления соответствующих полномочий [6, с. 97].

Новизной еще явилось то, что при нарушении Конституции и законодательства Кыргызской Республики, а также при угрозе нарушения целостности государства или пропаганды насилия в любых ее формах, исходящих от органов местного самоуправления их деятельность приостанавливается, и полномочия передаются в управление Правительству Кыргызской Республики. Установились ограничения для депутатов, по которым определились некоторые должности, которые были не совместимы со статусом депутата, это значило что, некоторые депутаты местного совета не могут занимать должности как в аппарате управы муниципалитета, так и в государственном аппарате.

Обобщая вышесказанное, можно с уверенностью утверждать, что, установленные законодательством новые нормы разграничивают функции органов местного самоуправления и местной государственной администрации тем самым делая первое независимым, самоуправляемым, но под свою ответственность органом. В сравнении с соседним Казахстаном, где по Конституции исполнительные органы местного самоуправления возглавляет аким (глава) который подчиняется президенту тем самым становясь и субъектом государственной власти, Кыргызстан избрал путь разграничения функций этих двух институтов.

Литература:

1. Чотонов У.Ч., Досбол Нуруулу. История отечества. Учебник для вузов. - Б.: «Учкун», 2009. - С. 129.
2. Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика: учебник для студентов вузов... / под ред. В.В. Еремяна. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. - С. 289
3. Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики 1929 года Статья 52. (утратила силу, для изучения) // [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ru.wikisource.org/> (дата обращения 14.10.2019)
4. Жаныкеева Ч.Д. Конституционные основы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. / Вестник КРСУ. Бишкек, 2008. - Том 8. - № 2.
5. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 4 марта 1992 (для изучения).
6. Айтахунов Б.К., Исмаилбеков М.С., Рысмендеев Б.Д. Конституционная модель местного самоуправления в Кыргызской Республике. // International journal of applied and fundamental research, №3. - Бишкек, 2018 - С. 164.
7. Келдибеков Р.Ж. Вопросы совершенствования избирательного процесса в представительные органы местного самоуправления. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2009. № 3. - С. 209-212.