

2026-23

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
НАЦИОНАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ НАУК
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. Ж.БАЛАСАГЫНА**

ОШСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д 12.24.695

На правах рукописи

УДК: 342.553:352 (575.2) (043.3)

КЫДЫРАЛИЕВ ЖАНЫБЕК БОЛОТОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС И
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек 2025

Работа выполнена в Институте государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики.

Научный руководитель: Аманалиев Урмат Олжобекович
доктор юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и информационного права Юридического института Кыргызского национального университета им.Ж.Баласагына

Официальные оппоненты: Бейшембиев Эсенгул Джумашевич
доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Юридического института Кыргызского национального университета им.Ж.Баласагына

Сатимкулов Убайдулла Акилбекович
кандидат юридических наук, судья Первомайского районного суда г.Бишкек

Ведущая организация: Кафедра юриспруденции и международного права Международного университета Кыргызстана (МУК) (адрес: г. Бишкек, ул. Чуй, 255);

Защита диссертации состоится «05» ноября 2025 года в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Д 12.24.695 при Институте Государства и Права Национальной академии наук Кыргызской Республики; Кыргызском Национальном университете им. Ж.Баласагына; Ошском Государственном университете, по адресу г. Бишкек, просп. Чуй 265а (2 этаж малый-зал).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеках Национальной академии наук Кыргызской Республики (720010, КР, г. Бишкек, пр. Чуй 265-а), Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына, (720033, г. Бишкек, ул. Фрунзе - 547.) и Ошского государственного университета (723500, г. Ош, ул. Ленина, 331), а также на сайте диссертационного совета:

<https://vak.kg/>

Автореферат разослан «05» октября 2025 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук**

Жылкичиева К.С.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. Местное самоуправление — как важное звено в системе управления Кыргызской Республики, обеспечивает осуществление народом власти, децентрализацию управления и предоставление услуг населению на местах, а также реализацию принципов защиты интересов местного населения. В Кыргызской Республике местное самоуправление осуществляется непосредственно местными сообществами или через органы местного самоуправления в соответствии с нормами, закрепленными в Конституции.

Развитие и функционирование органов местного самоуправления связано с демократизацией общества, укреплением основ правового государства и повышением эффективности управления на общегосударственном и местном уровнях. Для достижения указанной цели, а также обеспечения независимости, устойчивости и эффективности органов местного самоуправления важную роль играют их конституционно-правовой статус и организационные принципы.

В рассматриваемой научной работе точное определение конституционно-правового статуса и организационных основ органов местного самоуправления является крайне важным компонентом. Следовательно, в условиях модернизации и цифровизации управления, усиления процессов глобализации и необходимости учета местных особенностей, важно совершенствовать правовое регулирование органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления выполняют такие функции, как обеспечение доступности общественных услуг, решение вопросов местного значения, вовлечение граждан в управление и обеспечение социальной справедливости. Однако недостатки в правовом регулировании, дублирование функций государственных органов и органов местного самоуправления, а также ограниченность ресурсов часто препятствуют достижению этих целей.

В эпоху глобализации местное самоуправление является основным механизмом реализации народной власти и неотъемлемой частью демократической системы. Органы местного самоуправления (далее - ОМС) играют важную роль в обеспечении управления на местном уровне и решении вопросов местного значения, способствуя социально-экономическому развитию регионов.

Кыргызская Республика как демократическое, правовое государство утвердила местное самоуправление как самостоятельный институт государственной власти, стремясь обеспечить его функционирование в гарантированных Конституцией условиях.

Согласно статье 1 Конституции Кыргызской Республики, страна имеет унитарное устройство, что определяет централизованный характер управления. Также, Конституция закрепляет принципы децентрализации, открывая путь к предоставлению органам местного самоуправления самостоятельных полномочий и обеспечению гарантий их функционирования.

Тем не менее, несмотря на наличие конституционно-правовых гарантий, в практической деятельности органов местного самоуправления существует ряд проблем:

- Отсутствие четкого распределения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления, что, в свою очередь, приводит к дублированию функций и правовым коллизиям;

- Зависимость органов местного самоуправления от государственного бюджета, что ограничивает их самостоятельность и эффективность;

- Проблемы в административно-территориальном устройстве, выявленные в ходе административно-территориальной реформы (АТР) 2023-2024 годов;

- Недостаток муниципальных служащих и отсутствие их профессиональной подготовки снижают качество местного самоуправления;

- Неравномерное развитие регионов и ограниченный доступ к государственным и муниципальным услугам в отдаленных районах.

Административно-территориальная реформа, проведенная в 2024 году, привела к укрупнению административных единиц и коренным образом изменила систему местного самоуправления в Кыргызской Республике. Однако этот процесс потребовал адаптации условий управления местными сообществами, перераспределения полномочий и ресурсов, а также создал новые вызовы для совершенствования правового регулирования.

В связи с вышеизложенным, изучение конституционно-правового статуса органов местного самоуправления и их организационных основ является не только актуальным, но и крайне необходимым для дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Актуальность темы диссертационного исследования, основанное на вышеизложенном, определяется несколькими факторами. Во-первых, местное самоуправление является одним из основных институтов демократии, обеспечивающим активное участие граждан в управлении местными делами. Во-вторых, в условиях реформирования государственного управления возникает необходимость пересмотра организации и функционирования органов местного самоуправления с целью повышения их эффективности для реализации территориальной реформы Кыргызской Республики в сельских округах. В-третьих, существующие проблемы в нормативном регулировании и организационной структуре органов местного самоуправления требуют системного научного анализа и разработки решений.

При рассмотрении конституционно-правового статуса органов местного самоуправления важно глубоко изучить систему полномочий, предоставленных им. Эффективность деятельности органов местного самоуправления в основном зависит от четкого и правильного регулирования их полномочий, то есть в нормативных правовых актах должны быть определены их конкретные полномочия, границы деятельности и ответственность, связанная с выполнением задач по решению вопросов местного значения.

На основании вышеизложенного, вопросы утверждения конституционно-правового статуса органов местного самоуправления и их практической реализации в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, а также реализации организационных основ местного самоуправления на четкой законодательной основе должны быть глубоко проанализированы и отражены в научно-исследовательских работах.

Связь темы диссертации с приоритетными научными направлениями, крупными научными программами (проектами), основными научно-исследовательскими работами. Тема диссертационного научного исследования

связана с Национальной программой развития Кыргызской Республики до 2026 года [Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2021 года № 435] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/430700/edition/13462/kg>], Программой развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 2018-2023 годы [Приложение 1 к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года № 513] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/53-63/edition/940588/kg>] и программами Национальной академии наук Кыргызской Республики.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является комплексный анализ конституционно-правового статуса органов местного самоуправления Кыргызской Республики и разработка предложений по совершенствованию их правового регулирования и организационных основ. В соответствии с целью исследования поставлены следующие задачи:

1. Определение понятия, признаков и сущности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике.

2. Исследование конституционных принципов, лежащих в основе деятельности органов местного самоуправления Кыргызской Республики.

3. Анализ возникновения и развития конституционно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике.

4. Изучение структуры и полномочий органов местного самоуправления и разработка предложений к ним.

5. Выявление правовых проблем взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами и анализ переданных государственными органами полномочий.

6. Определение правовых основ законности, соблюдения порядка и привлечения к ответственности в деятельности органов местного самоуправления и выявление существующих проблем.

7. Изучение проблем, возникших в органах местного самоуправления в ходе административно-территориальной реформы, и разработка практических предложений.

8. Исследование законодательных актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, и разработка предложений по их совершенствованию.

Научная новизна исследования заключается в комплексном изучении правового статуса органов местного самоуправления в условиях административно-территориальной реформы и разработке предложений по совершенствованию законодательства.

В диссертационном исследовании анализируются нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, выявляются причины проблем, возникающих в процессе формирования правового государства, гражданского общества и функционирования демократии, определяется значение и роль конституционных принципов в регулировании этих отношений.

Также научная новизна исследования отражается в том, что все положения, выносимые на защиту, выводы и заключения, сделанные в работе, являются абсолютно новыми.

Практическая значимость полученных результатов диссертационного исследования. Теоретические положения, выводы и практические рекомендации, разработанные в результате исследования конституционно-правовых основ органов местного самоуправления Кыргызской Республики, могут быть использованы для совершенствования конституционных принципов и законов, регулирующих сферу местного самоуправления, а также в работе соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления.

Положения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы при преподавании дисциплин конституционного права, административного права, муниципального права в высших учебных заведениях, а также в курсах по правовым основам управленческой деятельности, актуальным проблемам муниципального права, а также при подготовке учебников и учебных пособий по указанным дисциплинам.

Практическая значимость полученных результатов. Результаты диссертационного исследования могут быть интересны ученым, преподавателям и студентам, занимающимся вопросами местного самоуправления и муниципального права, а также муниципальным служащим при осуществлении их профессиональной деятельности. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в качестве документального материала при изучении специальных курсов по практическим проблемам местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На основании научных определений, исследованных в диссертации, было предложено следующее авторское определение понятия органов местного самоуправления: «Органы местного самоуправления Кыргызской Республики – это представительные и исполнительные органы, созданные для решения вопросов местного значения на основе своих полномочий в местном сообществе». В связи с этим, учитывая отсутствие понятия «органы местного самоуправления» в законах, непосредственно регулирующих местное самоуправление, статья 17, часть 3 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» должна быть дополнена вышеуказанным авторским определением. Это изменение направлено на уточнение правового статуса органов местного самоуправления и обеспечение согласованности законов.

2. В Конституции Кыргызской Республики местное самоуправление определяется конституционными принципами, которые являются основой конституционного строя, и они обозначены как основные начала органов местного самоуправления. В научном исследовании, проводимом автором, установлено, что принципы, относящиеся к органам местного самоуправления, состоят из следующих групп:

1-я группа – принципы, характеризующие взаимосвязь человека, общества и государства, основанные на конституционном строе. К ним относятся: приоритет прав человека и гражданина; социальное равенство; государственные гарантии местного самоуправления.

2-я группа – конституционные принципы, относящиеся к местному самоуправлению. К ним относятся: обязательность актов органов местного самоуправления; передача полномочий государственных органов органам местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц.

3. При анализе возникновения и развития конституционно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике автор выделил следующие этапы:

1-й этап: период в составе Российской империи – с второй половины XIX века до 1917 года.

2-й этап: период установления советской власти в Кыргызстане – с 21 мая 1917 года до 1961 года.

3-й этап: с 1961 года до 31 августа 1991 года. В этот период впервые было закреплено понятие «вопросы местного значения», которое являлось основным элементом системы местного самоуправления.

4-й этап: с 31 августа 1991 года до 2000 года. После принятия Верховным Советом Кыргызстана Декларации «О государственной независимости Республики Кыргызстан» в истории местного самоуправления Кыргызстана открылась новая страница. Было введено понятие «коммунальная собственность», развита организационно-правовая и материально-финансовая база местного самоуправления.

5-й этап: с 2000 до 2021 года. В органах местного самоуправления произошли качественные изменения. В этот период все города республики перешли на местное самоуправление, была создана должность министра по самоуправлению и территориальному развитию, в 2001 году была создана система выборов глав исполнительных органов местного самоуправления. 12 января 2002 года была принята новая редакция Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», разграничены полномочия государственной администрации и местного самоуправления.

6-й этап: с 2021 года до настоящего времени. 11 апреля 2021 года по итогам всенародного голосования была принята новая редакция Конституции. На основе Конституции 20 октября 2021 года был принят Закон Кыргызской Республики № 123 «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». В соответствии с законом в организационных и управленческих системах местных органов управления были внесены значительные изменения. В этот период была проведена административно-территориальная реформа на уровне сельских аймаков и городов Кыргызской Республики с целью улучшения социально-экономической ситуации в сельских аймаках и городах на основе рационального использования социально-экономического и природно-ресурсного потенциала регионов, повышения эффективности работы органов местного самоуправления, осуществления структурных изменений в управлении и улучшения качества предоставляемых услуг, обеспечения благосостояния населения.

4. В соответствии со статьей 112 Конституции Кыргызской Республики местное самоуправление состоит из представительных и исполнительных органов. Местное самоуправление является одним из принципов, составляющих основу демократического государства. Поэтому необходимо определить структуру органов местного самоуправления в самой Конституции, так как через установленную постоянную структуру будет сохраняться их конституционный правовой статус. Если их структура будет определяться другими законодательными актами, то она будет часто изменяться, что приведет к нестабильности и постоянным изменениям конституционного правового статуса и организационных основ. Таким образом, в ходе исследования автор предложил

дополнить часть 1 статьи 112 Конституции следующим абзацем: «Систему органов местного самоуправления составляют: 1) местные кенешы - представительные органы местного самоуправления; 2) айыл окмоту, мэрии городов - исполнительные органы местного самоуправления; 3) айыл башчы - орган, создаваемый для оперативного решения вопросов местного значения в отдельно расположенных селах сельской территории». Включение главы села (айыл башчы) в эту систему, во-первых, обусловлено тем, что он выполняет функции, возложенные на него решением исполнительного органа местного самоуправления, опираясь на территориальные особенности населенного пункта, сложившиеся обычаи и традиции. Во-вторых, как предусмотрено в части 4 статьи 56 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123, если от соответствующего населенного пункта не избран депутат в местный кенеш, айыл башчы имеет право участвовать в заседаниях соответствующего местного кенеша, а также в заседаниях городского кенеша с правом совещательного голоса при рассмотрении вопросов, касающихся соответствующего айыла.

5. Передача государственных полномочий органам местного самоуправления рассматривается как важнейший механизм взаимодействия государства и местного самоуправления. Обоснована необходимость передачи государственных функций органам местного самоуправления с полным финансовым обеспечением на основе принципов законности, равноправия сторон и отчетности. В делегировании особое внимание уделено практическим проблемам, таким как финансовый дефицит и дублирование функций.

6. В целях повышения статуса депутатов местных кенешей автор предлагает, чтобы главы исполнительных органов местного самоуправления назначались с их согласия. Автор предлагает внести следующие изменения в Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»: «Кандидаты на должности главы айыл окмоту и мэров городов районного значения из первой тройки кадрового резерва предлагаются главой местной государственной администрации – акимом депутатам местного кенеша, и кандидат, получивший согласие двух третей депутатов, участвующих в сессии, назначается акимом. Если депутаты местного кенеша не дадут согласие ни одному из предложенных кандидатов, аким повторно предлагает тех же кандидатов.

Если и при повторном предложении кандидаты не получают поддержку депутатов местного кенеша, аким назначает кандидата, занимающего первое место в кадровом резерве».

7. Автором предложены следующие меры для повышения конституционно-правового статуса представительных органов местного самоуправления:

Первое – в полномочия депутатов местного кенеша включить:

- согласие на назначение главы айыл окмоту и мэров городов районного значения, а также предложение акиму о выражении им недоверия;
- предложение главе айыл окмоту или мэру о выражении недоверия руководителям структурных подразделений исполнительных органов местного самоуправления, возглавляющим основные отрасли жизнедеятельности айылов и городов, с согласия двух третей от общего числа депутатов, участвующих в сессии;
- утверждение структуры и штатной единицы исполнительных органов местного самоуправления на основе типового положения, утвержденного Кабинетом Министров Кыргызской Республики;

Второе – в обязанности депутатов местного кенеша включить:

- не использовать ложную информацию для преднамеренной дискредитации;
- не давать необоснованную оценку высказываниям участников сессии;
- не обсуждать в своих выступлениях факты по уголовным или гражданским делам, не вступившим в законную силу.

8. После проведения административно-территориальной реформы (далее - АТР) проблемы органов местного самоуправления были выявлены автором в результате анализа изменений в территориальном устройстве в соответствии с Законом №128 от 2024 года. Среди основных проблем - нехватка кадров и низкий уровень их профессионализма. Автор предлагает усилить систему повышения квалификации кадров и связать её с карьерным планированием. Обучение муниципальных служащих и его связь с карьерным планированием определены автором как ключевой фактор для повышения эффективности работы органов местного самоуправления.

9. Автором признано, что совершенствование законодательства, регулирующего правовой статус органов местного самоуправления, является приоритетным направлением реформы. Предложено разделить Закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» на два закона: «О местной государственной администрации» и «О местном самоуправлении». Концепция второго закона разработана автором и представлена в приложении к диссертации. Мы хотели бы отметить, что рассмотрение этого закона в виде двух отдельных законов соответствует конституционным принципам. Дело в том, что текущее название закона, во-первых, касается только органов местного самоуправления, а во-вторых, не соответствует принципам, изложенным в конституции. Институт местного самоуправления в обществе должен стремиться к самостоятельному решению вопросов местного значения как принципов демократического государства, и важно, чтобы полномочия его органов были отделены от полномочий государственных органов власти.

Личный вклад соискателя. Актуальность темы диссертации самостоятельно определена диссертантом, сформулированы цели и задачи исследования, выдвинуты положения, выносимые на защиту. Основные научные результаты диссертационного исследования, положения, выносимые на защиту, выводы и практические рекомендации разработаны автором самостоятельно.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования отражены в научных публикациях, в том числе в рецензируемых ведущих научных журналах, рекомендованных списком ВАК.

Выводы и рекомендации, полученные в ходе диссертационного исследования, внедрены в учебный процесс для преподавания дисциплин «конституционное право», «муниципальное право» в Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики имени Жусупа Абдрахманова и использованы диссертантом при чтении лекций и проведении практических занятий по вышеуказанным курсам.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Основные положения и выводы диссертации опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК Кыргызской Республики. По теме диссертации опубликовано 8 научных статей в научных журналах Кыргызской Республики и России.

Структура и объем диссертации определяются целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения.

практических рекомендаций, списка использованных нормативных источников и литературы и приложения. Общий объем диссертации составляет _____ страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении диссертантом изложены актуальность темы исследования, его цели и задачи, научная новизна, практическое и теоретическое значение исследования, а также основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава под названием *«Особенности конституционной модели местного самоуправления в Кыргызской Республике»* состоит из трех параграфов. В первом параграфе исследованы *«Понятие и признаки органов местного самоуправления»*.

Конституция Кыргызской Республики, являющаяся основным законом, определяет местное самоуправление как самостоятельный институт права и дает следующее определение: «Гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения в своих интересах и под свою ответственность» [*Конституция Кыргызской Республики принята на Референдуме 11 апреля 2021 года. [Электронный ресурс] - режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/kg> дата доступа: 20.10.2024*]. В соответствии со статьями Закона «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», принятого 20 октября 2021 года, а именно в статье 17 данного закона, приводится следующее объяснение: «самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения.» [*Закон Кыргызской Республики О местной государственной администрации и органах местного самоуправления от 20 октября 2021 года № 123. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/112302/edition/1832/kg> дата доступа: 20.10.2024*]. Таким образом, для полного и всестороннего понимания темы рассматриваемого научного исследования необходимо рассмотреть понятие и особенности органов местного самоуправления, так как именно эти органы реализуют местное самоуправление на практике.

«Местное самоуправление» является конституционным термином, поэтому он широко рассматривается многими зарубежными и отечественными учеными, что еще раз подтверждает его значимость. Ссылаясь на федеральный закон России, Авакьян С.А. дает следующее определение органам местного самоуправления – «органы, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, избираемые непосредственно населением или формируемые представительными органами муниципального образования» [*Авакьян, С.А. Муниципальное право России [Текст]: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. – Москва : Проспект, 2019, с. 241*], Бычкова Е.И. и Соловьев С.Г. придерживаются аналогичного мнения в определении органов местного самоуправления [*Соловьев, С.Г. Муниципальное право [Текст]: учебник / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. - М.: 2015., с. 222*]. По мнению В.И. Васильева, «органы местного самоуправления включают главу муниципального образования, представительный орган, избираемый населением, исполнительный орган или местную муниципальную администрацию, контрольный орган местного самоуправления, а также другие органы и должностных лиц, предусмотренные уставом местного самоуправления, обладающие полномочиями по решению вопросов местного значения» [*Васильев*

В.И. Муниципальное право России [Текст]: Учебник / В.И. Васильев. - 2 изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2012. 680с.]. По мнению Кокотова А.Н., «органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, находятся в организационной и компетентной связи друг с другом и не являются изолированными структурами» [Муниципальное право России: учебник для вузов / А. Н. Кокотов [и др.]; под редакцией А. Н. Кокотова. — 8-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2024.]. Кыргызский ученый Коркмазов О.М. определяет органы местного самоуправления как органы, созданные местным населением для решения вопросов местного значения [Коркмазов О.М. Муниципальное право Кыргызской Республики [Текст]: Изд. 2-е, переработанное и дополненное. — Бишкек. 2009г.]. По мнению К.Б. Шадыбекова, «органы местного самоуправления являются одним из органов, через которые народ, обладающий суверенитетом, осуществляет принадлежащую ему власть» [Шадыбеков, К.Б. Правовое регулирование форм местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] дисс. канд. юрид. наук: 12.00.01 / К.Б. Шадыбеков. — Екатеринбург, 2006. — 255с.]. Как справедливо отмечает Игнатюк Н.А., органы местного самоуправления обладают следующими критериями: отсутствием прав и обязанностей, свидетельствующих о принадлежности к системе государственных органов власти, и наличием полномочий по решению вопросов местного значения [Игнатюк, Н.А. Муниципальное право [Текст]: Учебник для ВУЗов / Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин. Издание второе, стереотипное - М.: Юстицинформ, 2009]. Шугрина Е.С. дает следующее определение органам местного самоуправления - «это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, формируемые ими и несущие ответственность перед ними за надлежащее исполнение своих полномочий» [Шугрина, Е. С. Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: учебник / Е.С. Шугрина — М.: ТК Велби, Проспект, 2007., с. 179].

В соответствии с вышеизложенными определениями, автором было дано следующее определение органам местного самоуправления Кыргызской Республики: «органы местного самоуправления - органы самоуправляющихся территориальных сообществ, систему которой образуют представительные и исполнительные органы, обладающие собственными полномочиями для решения вопросов местного значения».

Учитывая, что в законодательстве Кыргызской Республики отсутствует понятие «органы местного самоуправления», целесообразно включить это понятие в национальные законы, регулирующие местное самоуправление, а также дополнить статью 17 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» следующим третьим пунктом:

«3. Органы местного самоуправления - это органы самоуправляющихся территориальных сообществ, систему которой образуют представительные и исполнительные органы, обладающие собственными полномочиями для решения вопросов местного значения.»

И внести изменения во второй пункт этой статьи, изложив его в следующей редакции: «2. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами через органы местного самоуправления, а также посредством прямого участия граждан.»

Введение единого понятия «органы местного самоуправления» в нормативно-правовые акты позволит решить множество вопросов, среди которых:

- обеспечение единого толкования термина во всех правовых документах, связанных с деятельностью органов местного самоуправления;
- разграничение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- повышение правовой определенности и прозрачности в их деятельности.

Во втором параграфе первой главы рассматриваются *«Конституционные принципы в деятельности органов местного самоуправления Кыргызской Республики»*. Конституция, как основной закон, имеет особое значение, и её изменение требует изменения всех законодательных актов государства. Народ Кыргызстана, как единственный источник власти и суверенитета, воспользовавшись своим исключительным правом, на референдуме 11 апреля 2021 года принял новую Конституцию Кыргызской Республики и определил новый вектор развития страны. Учитывая, что органы местного самоуправления являются наиболее близкими к народу органами власти, приоритетным считается исследование вопроса о том, какие нововведения и изменения принесло принятие новой Конституции в институт местного самоуправления, наряду с анализом организационных и деятельностных принципов органов местного самоуправления.

Для всестороннего исследования рассматриваемого вопроса в диссертационной работе необходимо начать с закрепления концепции термина принцип в правовом аспекте. Если обратиться к энциклопедии юридических терминов А. Барихина, то толкование термина принцип указано как «первый» [Барихин, А.Б. Большая юридическая энциклопедия: более 30 000 терминов и определений / авт. и сост. А. Б. Барихин. — Москва: Книжный мир, 2010. — 959с. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org>, 670-6716.]. Если рассмотреть происхождение термина принцип, то этот термин (лат. *principes* – «первый») пришёл из латинского языка и в буквальном переводе означает «основа или начало». Обратившись к истории, можно отметить, что в Римской республике так назывались сенаторы, которые первыми стояли в списке и имели право первыми голосовать, а в период Римской империи так назывался титул императоров [Кыдыралиев, Ж.Б. Закрепление принципов организации и деятельности органов местного самоуправления в Конституции Кыргызской Республики [Текст] / Ж.Б. Кыдыралиев // Бюллетень науки и практики. 2022. №7. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru>].

Участие населения в общественных делах в различных формах при решении вопросов государственного значения, включая вопросы местного значения, способствует укреплению демократического политического режима в Кыргызстане и открывает пути для его развития, поэтому слова Б.К. Айтахунова о том, что «в настоящее время местное самоуправление в Кыргызской Республике становится неотъемлемой и необходимой частью института государственной власти» [Айтахунов, Б.К. Конституционная модель местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Б.К. Айтахунов, М.С. Исмаилбеков, Б.Д. Рысмендеев. // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. - 2018. - № 3 – С. 161-165] имеют свое место в муниципальном праве.

Местное самоуправление, как институт права, подчеркивается в значительном количестве конституционных норм, относящихся к органам местного

самоуправления. Четвертая часть Конституции Кыргызской Республики полностью посвящена одному из важных институтов в политической системе Кыргызстана, упомянутому выше. Действительно, принципы организации и деятельности органов местного самоуправления изложены в статьях 111, 112, 113, 114, 115 Конституции. В статье 111 Конституции правовая норма о том, что «вопросы местного значения могут решаться местными сообществами самостоятельно в соответствии с их интересами и под их ответственность», является одной из важных характеристик местного самоуправления [Конституция Кыргызской Республики принята на референдуме 11 апреля 2021 года. Электронный ресурс. режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/kg> дата доступа: 20.10.2024].

Местное самоуправление, являясь частью форм власти Кыргызстана в соответствии с вышеуказанными основами, также является элементом политической системы общества, что свидетельствует о значимости этого института для современного общества и государства, что подтверждается статьей 111 Конституции.

Основываясь на вышеизложенном, можно с полной правовой уверенностью утверждать, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя и основным принципом организации системы государственной власти. Это подтверждают слова С.А. Авакьяна: «Значительный демократический потенциал местного самоуправления, обусловленный имманентной связью с идеей демократии, придает ему особое значение в системе государственной власти: оно является «ответственным хранителем» идеи демократии и «плодородной почвой» для ее роста и вхождения в общегосударственное управление» [Авакьян, С.А. Муниципальное право России [Текст]: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. – Москва : Проспект, 2019. С. 133].

В третьем параграфе первой главы рассматривается «**Возникновение и развитие конституционно-правового статуса местного самоуправления в Кыргызской Республике**». История развития местного самоуправления в Кыргызской Республике претерпела множество изменений, вызванных различными историческими событиями, многие из которых оказались судьбоносными в жизни и быту народа. Благодаря своему особому конституционно-правовому статусу, обладая независимостью в решении вопросов, относящихся к своей прямой компетенции, органы местного самоуправления являются одним из тех органов, которые подверглись многим изменениям. Первые условия для организации местного самоуправления на территории современного Кыргызстана возникли после присоединения Кыргызстана к Российской империи, процесс которого завершился в 1876 году. Анализ исторических аспектов, рассмотренных в этом разделе научного исследования, позволил сделать следующие выводы:

1. В анализе формирования и развития конституционно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике автор выделил следующие этапы:

1-й этап: период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи - со второй половины XIX века до 1917 года.

2-й этап: период установления советской власти в Кыргызстане – с 21 мая 1917 года до 1961 года;

3-й этап: с 1961 года до 31 августа 1991 года. В этот период впервые было закреплено понятие или определение «вопросы местного значения», которое являлось основным элементом системы местного самоуправления.

4-й этап: с 31 августа 1991 года до 2000 года. После принятия Верховным Советом Кыргызстана Декларации «О государственной независимости Кыргызской Республики» в истории местного самоуправления в Кыргызской Республике была открыта новая страница. Было введено понятие «коммунальная собственность», развивалась организационно-правовая и материально-финансовая база местного самоуправления.

5-й этап: с 2000 года по 2021 год. В органах местного самоуправления произошли качественные изменения. В этот период все города республики перешли на местное самоуправление, был создана должность министра по местному самоуправлению и региональному развитию, в 2001 году была создана система выборов руководителей исполнительных органов местного самоуправления. 12 января 2002 года была принята новая редакция закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», разграничены полномочия государственной администрации и местного самоуправления.

6-й этап: с 2021 года по настоящее время. 11 апреля 2021 года в результате всенародного голосования была принята новая редакция Конституции. На основе Конституции 20 октября 2021 года был принят Закон Кыргызской Республики № 123 «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». В эти годы была проведена административно-территориальная реформа на уровне сельских районов и городов Кыргызской Республики с целью улучшения социально-экономической ситуации в сельских районах и городах на основе рационального использования социально-экономического и природно-ресурсного потенциала регионов, повышения эффективности работы органов местного самоуправления, осуществления структурных изменений в управлении и улучшения качества предоставляемых услуг, обеспечения благосостояния населения.

2. Законодательная база о местном самоуправлении требовала внесения изменений с целью разграничения полномочий местной государственной администрации и органов местного самоуправления.

3. В рассматриваемые исторические периоды были сформированы государственные программы, концепции и правовая база по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике, которые создали системы совершенствования муниципального управления, являющегося еще одной формой социального управления.

Вторая глава под названием *«Теоретические и методологические основы изучения организации и деятельности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике»* состоит из трех параграфов.

Объект исследования – конституционно-правовой статус органов местного самоуправления Кыргызской Республики и их организационные основы.

Предмет исследования – конституционно-правовые нормы, регулирующие статус, полномочия, организационную структуру органов местного самоуправления и механизмы взаимодействия с государственными органами.

Правовые и организационные основы органов местного самоуправления рассмотрены в ряде научных литератур и научно-исследовательских работ.

Эволюция, возникновение и развитие местного самоуправления изучены в работах таких ученых, как С.А. Авакян, С.Н. Ревин, К.А. Черкесов, Е.С. Шугрина, А.Д. Сафронов, а проблемы местных бюджетов – в трудах Ю.Г. Каляновой, А.Н. Кокотова.

В Кыргызской Республике правовые отношения в сфере местного самоуправления исследованы в работах таких ученых-правоведов, как Ч.И. Арабаев, А.Д. Дуйшеналиева, Б.С. Дубанаев, Б.Т. Токтобаев, К.Б. Шадыбеков, Б. Дж. Рысмендеев, О.Ж. Коркмазов, О.М. Маматкулов, Э.Б. Базарбаев, М.Б. Татенов, У.О. Аманалиев и других. Однако в условиях изменений, происходящих в рамках реформы системы управления и административно-территориальной реформы, правовой статус органов местного самоуправления еще не подвергался комплексному исследованию.

Методология исследования заключается в комплексном применении общенаучных и частнонаучных методов познания социальных и правовых явлений.

Применение диалектического метода познания в качестве общенаучного метода позволило рассмотреть местное самоуправление, правовые отношения между его органами и их регулирование через призму общего процесса общественного развития, взаимосвязей и взаимозависимостей в нем.

Во второй части второй главы анализируется *«Закрепление правового статуса органов местного самоуправления в Конституции Кыргызской Республики»*.

Для рассмотрения правового статуса органов местного самоуправления необходимо дать определение термину «правовой статус». Различают правовой статус личности, правовой статус гражданина или правовой статус органов государственной власти и другие.

Большая российская энциклопедия дает следующее определение правового статуса - (лат. status – положение, состояние), правовое положение субъекта права, установленное позитивным правом, отражающее его фактическое положение в правовой системе [Научно-образовательный портал «Большая российская энциклопедия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bigenc.ru/c/pravovoi-status-8da3d9> (дата обращения: 22.02.2025)]. По отношению к субъекту, в нашем случае это органы местного самоуправления, закон характеризует их правовой статус, положение по отношению к государству, государственным органам, другим лицам.

Конституционно-правовой статус местного самоуправления необходимо рассматривать не только в рамках муниципальной территории при решении социально-экономических вопросов, но и как составную часть субъекта. При этом в статье 113 Конституции Кыргызской Республики определяется следующий правовой статус органов местного самоуправления, то есть представительных органов местного самоуправления:

1. имеют право утверждать местные бюджеты и контролировать их исполнение;
2. занимаются утверждением программ социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения;
3. выполняют обязанности по решению других вопросов местного уровня в случаях, предусмотренных законами [Конституция Кыргызской Республики принята на Референдуме 11 апреля 2021 года. Электронный ресурс. режим

доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/kg> дата обращения: 20.10.2024].

По итогам рассмотрения данного параграфа отметим следующее:

Во-первых, опираясь на труды зарубежных и местных ученых, диссертант предлагает разделить полномочия органов местного самоуправления в соответствии с выполняемыми функциями на 4 группы:

1. Финансово-экономические функции;
2. Социальные функции;
3. Культурные и духовно-нравственные функции;
4. Обеспечение общественной безопасности.

Во-вторых, в соответствии со статьей 112 Конституции Кыргызской Республики, органы местного самоуправления состоят из представительных и исполнительных органов. Местное самоуправление является одним из принципов, составляющих основу демократического государства. Поэтому необходимо закрепить структуру органов, осуществляющих местное самоуправление, в самой Конституции, так как через установленную постоянную структуру будет сохраняться их конституционно-правовой статус. Если их структура будет определяться другими законодательными актами, то она будет быстро изменяться, не будет стабильной, и вслед за этим будет постоянно меняться их конституционно-правовой статус и организационные основы. Поэтому, учитывая вышеизложенное, предлагается дополнить часть 1 статьи 112 Конституции следующим абзацем: «Систему органов местного самоуправления составляют: 1) местные кенешы - представительные органы местного самоуправления; 2) айыл окмоту, мэрии городов - исполнительные органы местного самоуправления; 3) айыл башчы - орган, создаваемый с целью оперативного решения вопросов местного значения в сельских населенных пунктах». Включение айыл башчы в эту систему, во-первых, связано с тем, что он выполняет функции, возложенные на него решением исполнительного органа местного самоуправления, опираясь на территориальные особенности, сложившиеся обычаи и традиции населенного пункта. Во-вторых, как предусмотрено в части 4 статьи 56 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123, если от соответствующего населенного пункта не был избран депутат в местный кенеш, айыл башчы имеет право участвовать в заседаниях соответствующего местного кенеша, а также в заседаниях городского кенеша с правом совещательного голоса при рассмотрении вопросов, касающихся соответствующего айыла.

В-третьих, органы местного самоуправления играют большую роль в обеспечении общественной безопасности населения и его стабильного, нормального развития, одновременно оказывая содействие государственным органам власти в реализации полномочий и обязанностей, предусмотренных Конституцией и законами, в связи с чем мы убеждены в необходимости введения должности заместителя айыл окмоту по вопросам общественной безопасности.

В-четвертых, с целью реализации муниципальных программ социальной защиты, оказания помощи уязвимым слоям населения: пенсионерам, инвалидам, малообеспеченным семьям, многодетным семьям, предотвращения таких социальных проблем, как бездомность, семейное насилие, безработица, и содействия интеграции граждан в социальную и экономическую жизнь общества,

предлагается ввести в штат айыл окмоту штатную единицу специалиста по социальным вопросам.

Также в связи с вышензложенным предлагается исключить из законодательства Кыргызской Республики «неиспользуемые» полномочия местных органов самоуправления.

В параграфе *«Государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления»* рассматривается вопрос передачи полномочий. Государственные органы и органы местного самоуправления неразрывно связаны между собой, так как их основная цель — создание достойных условий для жизни граждан, их благосостояние, защита и обеспечение их прав. Поэтому для достижения этих целей государственные органы в соответствии с нормативными актами передают различные полномочия органам местного самоуправления. Такая передача полномочий в настоящее время является обычной, но необходимой практикой, поскольку органы местного самоуправления, будучи наиболее близкой к населению общественной властью, могут выполнять возложенные на них обязанности в несколько раз эффективнее.

Исполнительная и управленческая деятельность по реализации делегированных государственных полномочий, а также постоянное взаимодействие с государственными органами исполнительной власти, с одной стороны, повышают значимость органов местного самоуправления. С другой стороны, факт реализации делегированных государственных полномочий именно органами местного самоуправления обосновывает право государства на влияние на них, превращая его в возможный канал огосударствления местного самоуправления [Авакьян, С.А. *Муниципальное право России [Текст]: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. – Москва : Проспект, 2019. 241с. 278-6.*].

По итогам рассмотрения параграфа предложено передать полномочия, выполняемые без дополнительного финансирования из центрального бюджета, в собственные полномочия органов местного самоуправления, дополнить новыми полномочиями по согласованию назначения директоров школ главами айыл окмоту и мэрами, а также исключить некоторые делегированные полномочия в сфере образования, не выполняемые органами местного самоуправления.

Глава *«Проблемы в работе органов местного самоуправления и пути их решения»* состоит из трех разделов, первый из которых называется *«Законность, дисциплина и ответственность в деятельности органов местного самоуправления»*.

Поскольку государственные органы и органы местного самоуправления являются общественной властью, они обязаны обеспечивать реализацию прав, свобод и интересов физических и юридических лиц [Данилов Р.Р., *Законность и ответственность в государственном управлении [Текст]: Р.Р. Данилов, Н.В.Сплавская. // Государство и право в XXI веке. – 2015. – № 1. – С.28-32*], при этом прапа, свободы и законные интересы государственных и муниципальных служащих также должны быть обеспечены, для чего необходимо соблюдение справедливости и законности, а также соблюдение трудовой дисциплины при осуществлении служебной деятельности и ответственность за дисциплинарные нарушения государственных и муниципальных служащих.

По мнению автора, необходимо закрепить в законах нормы, способствующие повышению ответственности мэра города и главы айыл окмоту за исполнение местного бюджета. В качестве меры ответственности следует предусмотреть запрет

на звание государственных и муниципальных должностей на определенный срок наряду с освобождением от должности. Эта мера повысит эффективность работающих кадров и будет служить превентивной мерой для будущих кадров.

В качестве дополнения, с целью повышения качества управления, открытости и эффективности работы муниципальных органов, автор предлагает ввести систему КРІ для муниципальных служащих и руководителей исполнительного органа местного самоуправления.

КРІ – ключевой показатель эффективности, который можно количественно измерить и который считается наиболее важным для оценки эффективности деятельности компании или сотрудника [*Key performance Indicator // Англо-русский экономический словарь [Электронный ресурс] // режим доступа: economy-en.ru/academic.ru/35620/key_performance_indicator/*].

В заключение, особая важность и первоочередная необходимость закрепления в законах норм, регулирующих ответственность органов местного самоуправления перед местным сообществом, обусловлена сущностью местного самоуправления, которое является формой осуществления народом своей власти. С этой точки зрения именно народ вправе рассматривать вопрос оценки деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Во второй части третьей главы *анализируются «Проблемы в административно-территориальной реформе и деятельности органов местного самоуправления».*

В рамках «Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики №435 от 12 октября 2021 года, в Кыргызской Республике начался процесс проведения административно-территориальной реформы, цель которой заключается в «улучшении социально-экономического положения в сельских районах и городах на основе рационального использования социально-экономического и природно-ресурсного потенциала регионов, повышении эффективности работы органов местного самоуправления, реализации структурных изменений в управлении, улучшении качества предоставляемых услуг и обеспечении благосостояния населения» [*Указ Президента Кыргызской Республики от 29 декабря 2023 года ПЖ №370 о проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне сельских районов и городов Кыргызской Республики [Электронный ресурс] // режим доступа: <https://ebd.minjust.gov.kg/5-10532/edition/2262/kg> // (дата обращения: 28.10.2024г.)*].

Первый этап был реализован в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 28 декабря 2022 года № 414 «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков Тюнесского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики», и 3 февраля 2023 года был принят приказ № 17 Тюнесской районной государственной администрации «О выполнении Указа Президента Кыргызской Республики от 28 декабря 2022 года № 414», в результате которого 13 айылных аймаков Тюнесского района были объединены в 5 айылных аймаков.

Следующее мероприятие, которое будет выполнено, — Указ Президента Кыргызской Республики от 3 апреля 2023 года № 85 «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков Нарынской области Кыргызской Республики».

Согласно проведенной реформе, по словам директора Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления Кудайбергена Балдарбека, количество муниципальных служащих составляло 8696 человек, после оптимизации осталось 4768, сокращение составило 45,1%. Ранее в каждом айыл окмоту количество штатных единиц достигало 30-40 человек, однако обязанности не были четко определены. Государственное агентство по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Кыргызской Республики очень тщательно подошло к этому вопросу, определили для каждого айыл окмоту до 12 штатных единиц и 10 дополнительных мест на контрактной основе. Кроме того, в каждом айыл окмоту проводились обучающие семинары, где обучали, кто чем должен заниматься. В результате административно-территориальной реформы удалось сэкономить до 1 млрд сомов. Также каждому айыл окмоту было выделено по 10 млн сомов, которые направляются на развитие [Официальное периодическое издание: ЭИТР Кыргызстан. [Электронный ресурс] // Бишкек, 22 июля 2024. режим доступа: <https://eltr.kg/ru/-rezultate-administrativno-territorialnoj-reformy-udalos-sekonomit-do-1-mlrd-somov/> (дата обращения: 22.07.2024)].

В третьем разделе третьей главы рассматривается *«Совершенствование законодательства, регулирующего правовой статус органов местного самоуправления»*.

Местное самоуправление является важным институтом демократического общества, способствующим реализации прав граждан на участие в управлении государством, решению местных вопросов и удовлетворению потребностей населения на местах. Органы местного самоуправления играют ключевую роль в обеспечении социального, экономического и культурного развития регионов, поэтому эффективное регулирование их правового статуса является актуальной задачей для каждого государства.

Таким образом, органы местного самоуправления должны обладать независимостью в использовании своих полномочий. Необходимо четко разграничить обязанности и полномочия органов местного самоуправления и государственных органов управления, а также определить границы между ними. По мнению С. А. Авакьян, «органы местного самоуправления не назначаются сверху, их структура и деятельность определяются местным населением» [Авакьян, С.А. Муниципальное право России [Текст]: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. – Москва : Проспект, 2019. 82с.]. Этот принцип направлен на укрепление демократической основы местного самоуправления.

Необходимо принять два отдельных закона: первый — о местной государственной администрации, второй — о органах местного самоуправления. Закон о органах местного самоуправления должен регулировать деятельность только этих органов, а также необходимо четко определить и разграничить полномочия государственных администраций и органов местного самоуправления. Для реализации основных принципов местного самоуправления требуется внесение изменений в часть, касающуюся назначения руководителей исполнительных органов.

ВЫВОДЫ

В процессе изучения конституционно-правового статуса органов местного самоуправления Кыргызской Республики и их организационных основ были выявлены ряд важных аспектов, требующих улучшения для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления и обеспечения подлинной демократии на местном уровне.

1. Правовой статус органов местного самоуправления. Основной аспект — это правовой статус органов местного самоуправления. В Конституции Кыргызской Республики органы местного самоуправления закреплены как элемент общественной власти, не входящий в систему государственной власти. Однако в действующем законодательстве наблюдаются элементы, нарушающие принцип независимости местного самоуправления. В частности, в принятом в 2021 году законе «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» смешаны нормы, относящиеся к государственным и муниципальным органам, что усложняет эффективное функционирование системы местного самоуправления. Для решения этой проблемы необходимо четко разграничить данные нормы и разработать два отдельных закона: один — о местной государственной администрации, другой — об органах местного самоуправления.

2. Местное самоуправление как основной элемент государственного управления. Мировой опыт и исследовательские материалы показывают, что местное самоуправление является важным звеном общественной власти. Оно реализует принцип народовластия, механизмы децентрализации и выполняет задачи по защите интересов населения. Развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике сталкивается с рядом проблем:

- Вопросы нормативного регулирования: нечеткое разграничение обязанностей и прав ОМС и государственных органов;
- Финансовая зависимость: ограниченность бюджета препятствует обеспечению самостоятельности местных органов;
- Кадровый дефицит: низкая квалификация муниципальных служащих снижает эффективность управления;
- Неравномерное развитие регионов: отдаленные районы остаются в неравных условиях при предоставлении государственных услуг населению.

В ходе исследования было выявлено, что местное самоуправление имеет двойственную природу: оно выделяется как институт общественной власти и элемент гражданского общества. Опыт развитых стран (Франция, Германия) подтверждает, что четкое разграничение обязанностей и правовая ясность важны для эффективного функционирования системы местного управления. Для решения вышеуказанных проблем необходимо улучшение правовой базы, укрепление местных бюджетов и усиление программ обучения муниципальных служащих. Также следует реализовать сбалансированную государственную политику по развитию регионов.

3. Вопросы независимости органов местного самоуправления. Одной из основных проблем, связанных с независимостью органов местного самоуправления, является назначение руководителей исполнительных органов представителями государственной власти. Это явление нарушает принцип независимости местного самоуправления. Согласно выводам экспертов, органы местного самоуправления должны быть полностью независимы в принятии решений в рамках своей компетенции. Как предложено в диссертации,

руководители исполнительных органов местного самоуправления должны обязательно выбираться путем выборов, и для повышения их компетентности и качества управления необходимо ввести обязательные программы обучения для избранных руководителей. Эти меры повысят легитимность органов местного самоуправления и создадут условия для их независимой деятельности.

4. Механизм регулирования полномочий. Основное условие эффективного функционирования органов местного самоуправления — это четкое разграничение полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления. Поскольку действующее законодательство не в полной мере выполняет эту функцию, возникают случаи чрезмерного вмешательства государственных органов в дела местного самоуправления и нарушения принципа самостоятельности органов местного самоуправления. Для устранения этой проблемы необходимо провести комплексную инвентаризацию полномочий местного самоуправления и полномочий государственных органов, устранить дублирующие полномочия и реализовать меры по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления. Четкое определение полномочий обеспечит независимую деятельность местного самоуправления и укрепит сотрудничество между государственными и муниципальными органами.

5. Программы развития местного самоуправления. Программа развития местного самоуправления, реализованная в 2018–2023 годах, несмотря на свои амбициозные цели, не смогла полностью решить существующие проблемы. Основными препятствиями были определены недостаточная информированность населения, закрытость органов местного самоуправления и низкая квалификация муниципальных служащих. Для устранения этих проблем требуется разработка долгосрочной концепции развития местного самоуправления. В концепции должны быть указаны реальные цели и пути их достижения. Стратегия развития должна включать активное вовлечение населения в процессы управления и расширение общественных обсуждений, повышение информационной открытости органов местного самоуправления и их доступности для общественности, а также реализацию систематических программ обучения для повышения квалификации муниципальных кадров. Эти меры будут способствовать повышению эффективности местного самоуправления и укреплению доверия населения.

6. Международный опыт и его применение. Анализ международного опыта, особенно примеров таких стран, как Франция и Германия, где сформирована система местного самоуправления, показал важность четкой структуры, основанной на избирательной основе и ответственности перед населением. Внедрение элементов этих систем в законодательство Кыргызской Республики создаст условия для укрепления основ местного самоуправления, а также повышения роли и значения местных органов власти в демократическом процессе управления.

7. Представительные органы местного самоуправления. Также необходимо усовершенствовать законы, регулирующие деятельность депутатов местных кеңешей. В частности, предложенная в этой работе реформа — инициатива об исключении возможности изменения очередности кандидатов в списках политических партий — будет способствовать усилению ответственности депутатов перед избирателями. Кроме того, введение института отзыва депутатов местного кеңеша — предоставление избирателям права отозвать депутата, если он

не выполняет свои обязанности — соответствует принципам народовластия и повышает ответственность и подотчетность местных депутатов перед населением.

8. Административно-территориальная реформа и ее последствия. Административно-территориальная реформа, проведенная на уровне айыльных аймаков, и укрупнение сельских округов в ее рамках привели к ряду проблем. Расширение зон ответственности органов местного самоуправления привело к увеличению нагрузки на сотрудников и усложнению коммуникации между администрацией и гражданами. Изменение границ муниципалитетов и перераспределение бюджетов, особенно в сельских районах, вызвали недовольство населения и стали причиной социальной напряженности. Оптимизация органов местного самоуправления привела к сокращению рабочих мест, что еще больше обострило проблему кадрового дефицита. Кроме того, отсутствие единой цифровой системы учета и управления муниципальными услугами значительно усложнило управление расширенными территориями.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Инициировать изменения в законы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, в частности, выделить из закона «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» и принять отдельный закон «Об органах местного самоуправления». В новый закон включить норму о прямых выборах руководителей исполнительных органов местного самоуправления, что повысит их легитимность и ответственность перед населением.

Также, уточнив компетенцию представительных органов, укрепить право местных кеңешей утверждать программы социально-экономического развития и контролировать их выполнение. Ввести механизм межмуниципального сотрудничества для эффективного решения общих проблем между соседними аймаками. Установить единые стандарты бюджетного планирования и межбюджетных трансфертов для сокращения финансового неравенства между регионами. Также разработать нормы по упрощению административных процедур, включая внедрение цифровых услуг, для повышения доступности и прозрачности работы органов местного самоуправления.

2. Обучение муниципальных служащих является основным условием повышения эффективности системы местного самоуправления. Современные вызовы требуют от муниципальных служащих высокой квалификации в области права, управления бюджетом, социального развития и цифровизации. В связи с этим необходимо ввести в законодательство требование обязательного обучения руководителей исполнительных органов местного самоуправления. В программы обучения следует включить курсы, охватывающие правовые аспекты местного самоуправления, муниципальное управление, бюджетирование, антикризисное управление и цифровизацию. Обучение рекомендуется проводить на базе государственных учебных заведений.

Для улучшения качества муниципальных услуг требуются высококвалифицированные кадры. Поэтому необходимо ввести образовательные программы по муниципальному праву, государственному и муниципальному управлению во всех юридических вузах. Этот шаг будет способствовать повышению престижа органов муниципального управления в будущем, внедрению

новых технологий в управление, устранению правовых ошибок, созданию кадрового резерва и повышению доверия населения к органам местного самоуправления.

Внедрение комплексной системы обучения муниципальных служащих обеспечит долгосрочное развитие системы местного самоуправления, повысит ее эффективность и укрепит доверие населения. Предложения охватывают законодательный, исполнительный, образовательный и научный уровни и способствуют формированию устойчивой модели управления в Кыргызской Республике.

3. Для законодательного закрепления переданных полномочий необходимо разработать соответствующие нормативные правовые акты, направленные на реализацию статьи 114 Конституции Кыргызской Республики. Эти акты должны закрепить передачу переданных полномочий органам местного самоуправления с полной финансовой обеспеченностью. Кроме того, предлагается в закон «О порядке передачи государственных полномочий органам местного самоуправления» ввести норму о обязательном согласовании вопроса передачи полномочий с ассоциацией органов местного самоуправления. Этот шаг создаст условия для защиты прав органов местного самоуправления и предотвращения их нарушения. Также необходимо ввести требование обязательного аудита выполнения переданных полномочий и публикации открытых отчетов по его результатам для общественности.

4. В ходе административно-территориальной реформы были выявлены юридически неурегулированные основания, особенно в вопросах, касающихся состава городских кеңешей. Ярким примером является спорная ситуация с численным составом депутатов Бишкекского городского кеңеша после присоединения новых территорий. В связи с этим предлагается внести изменения в закон «О статусе депутатов местных кеңешей». В нем должно быть предусмотрено автоматическое прекращение полномочий депутатов присоединенных территорий.

5. Необходимо усилить роль прокуратуры для совершенствования системы контроля законности и ответственности в деятельности органов местного самоуправления. Предлагается предоставить прокуратуре право участия в заседаниях местных советов с правом совещательного голоса. Также следует внести в соответствующие законы норму, обязывающую органы местного самоуправления рассматривать акты прокурорского реагирования в кратчайшие сроки. Кроме того, предлагается включить в закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» нормы о декларировании доходов муниципальными служащими и ограничениях связанных с коррупцией. Этот шаг будет способствовать внедрению антикоррупционных стандартов в органах местного самоуправления.

6. Для обеспечения финансовой децентрализации и самостоятельности органов местного самоуправления путем расширения финансовых источников местных бюджетов требуется внесение изменений в Бюджетный кодекс. Эти изменения должны предусматривать увеличение доли налогов, остающихся на местном уровне. Также предлагается ввести обязательные местные целевые сборы. Кроме того, необходимо разработать нормативный документ, регулирующий порядок создания муниципальных фондов развития, и создать механизм дополнительного финансирования государственных программ через муниципальные фонды.

Таким образом, проведенное исследование системно выявило проблемы конституционно-правового статуса органов местного самоуправления в Кыргызской Республике, всесторонне проанализировало последствия административно-территориальной реформы и предложило научно обоснованные решения для их устранения. Разработанные предложения имеют теоретическое и практическое значение, способствуя совершенствованию системы местного самоуправления в стране и повышению эффективности муниципального управления.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

1. Кыдыралиев, Ж.Б. Сравнительно-правовой анализ изменений, внесенных принятием новой Конституции Кыргызской Республики в раздел о местном самоуправлении [Текст]: / Ж.Б. Кыдыралиев / Известия НАН КР, 2021, №6

2. Кыдыралиев, Ж.Б. Закрепление принципов организации и деятельности органов местного самоуправления в конституции кыргызской республики [Текст]: Ж.Б.Кыдыралиев / Бюллетень науки и практики / Bulletin of Science and Practice / Т. 8. №7. 2022г. Көрүү режимі: <https://elibrary.ru/item.asp?id=49188326>

3. Кыдыралиев, Ж.Б. Становление и развитие конституционно-правового статуса местного самоуправления в кыргызской республике [Текст]: / Ж.Б. Кыдыралиев / Бюллетень науки и практики / Bulletin of Science and Practice / Т. 9. №8. 2023. Көрүү режимі: <https://elibrary.ru/item.asp?id=54306306>

4. Кыдыралиев, Ж.Б. Система полномочий органов местного самоуправления Кыргызской Республики в социально-экономической сфере [Текст]: Ж.Б. Кыдыралиев, И.К. Кубатов / Международный журнал гуманитарных и естественных наук № 8-1 (95), август 2024 г. Көрүү режимі: <https://elibrary.ru/item.asp?id=69199769>

5. Кыдыралиев, Ж.Б. Роль органов местного самоуправления в контексте административно-территориальной реформы Кыргызской Республики на уровне айыльных аймаков [Текст]: Ж.Б. Кыдыралиев, У.О. Аманалиев / Международный журнал гуманитарных и естественных наук № 9-2 (96), сентябрь 2024 г. Көрүү режимі: <https://elibrary.ru/item.asp?id=73164763>

6. Кыдыралиев Ж.Б. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жер мамилелери жаатындагы ыйгарым укуктарын ченемдик жөнгө салуу маселеси жөнүндө [Текст]: Известия ВУЗов Кыргызстана. – 2024. – №6. – - бб. – Көрүү режимі: <https://elibrary.ru/item.asp?id=82460308>

7. Кыдыралиев Ж.Б., Законность, дисциплина и ответственность в деятельности органов местного самоуправления кыргызской республики

[Текст]: Известия ВУЗов Кыргызстана. – 2024. – №6. – -бб. – Көрүү режими: <https://elibrary.ru/item.asp?id=82460309>

8. Кыдыралиев Ж.Б., Кыргыз Республикасындагы аймактарды өнүктүрүүдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ролу [Текст] / Ж.Б. Кыдыралиев // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2025. – No3. – С. – Көрүү режим: <https://elibrary.ru/item.asp?id=82784969>

Кыдыралмев Жаныбек Болотович «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын конституциялык укуктук статусу жана уюштуруучулук негиздери» темасындагы 12.00.02 – конституциялык укук, муниципалдык укук адистиги боюнча юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн жазылган диссертациясына

РЕЗЮМЕ

Негизги сөздөр: жергиликтүү өз алдынча башкаруу, ЖӨБ органдары, муниципалдык кызмат, жоопкерчилик, ыйгарым укуктар.

Диссертациялык изилдөөнүн объекиси болуп Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын конституциялык укуктук статусу жана ишмердүүлүк негиздерине байланыштуу коомдук мамилелер саналат.

Диссертациялык иштин предмети Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын конституциялык укуктук статусун жөнгө салган ченемдик укуктук актылар түзөт.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын конституциялык-укуктук статусун комплекстүү талдоо жана алардын укуктук жөнгө салуусун жана уюштуруучулук негиздерин оркүндөтүү боюнча сунуштарды иштеп чыгуу.

Изилдөөнүн усулдук негиздери. Диссертациялык изилдөөдө автор Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын конституциялык укуктук статусу жана уюштуруучулук негиздерин изилдөөдө жалпы илимий, жеке илимий жана атайын илимий усулдар пайдаланылган. Диссертацияда жалпы илимий усулдардын ичинен диалектикалык таануу усулу көбүрөөк колдонулган. Ал эми жеке илимий усулдардан тарыхый, ченем чыгаруучу усулдары пайдаланылган. Изилдөө ишинин жүрүшүндө атайын илимий усулдардын ичинен салыштырмалуу-укуктук усулду көбүрөөк колдонулган.

Изилдөөнүн илимий жаңылыгы Диссертациянын жаңылыгы административдик-аймактык реформа шарттарында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын укуктук статусун комплекстүү изилдөөдө жана мыйзамдарды оркүндөтүү боюнча сунуштарды иштеп чыгууда жатат.

Алынган жыйынтыктарды пайдалануу боюнча сунуштамалар. Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын конституциялык-укуктук негиздерин изилдөөнүн натыйжасында иштелип чыккан теориялык жоболор, тыянактар жана практикалык сунуштамалар ата мекендик конституциялык жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу мыйзамдарды оркүндөтүүдө, тишелүү мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишинде колдонулушу мүмкүн.

Колдонуу чөйрөсү: Диссертацияда камтылган жоболор жогорку окуу жайларында конституциялык укук, административдик укук, муниципалдык укук дисциплиналарды окутууда, ошондой эле башкаруу ишмердүүлүгүнүн укуктук негиздерин, муниципалдык укуктун актуалдуу койгойлору сыяктуу курстарда, ошондой эле аталган дисциплиналар боюнча окуу китептерин жана окуу куралдарын даярдоодо колдонулмачы.

РЕЗЮМЕ

диссертации Кыдыралиева Жаныбека Болотовича на тему «Конституционно-правовой статус органов местного самоуправления и их организационные основы» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы МСУ, муниципальная служба, ответственность, полномочия.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с конституционно-правовым статусом и основами деятельности органов местного самоуправления Кыргызской Республики.

Предметом диссертационной работы выступают нормативные правовые акты, регулирующие конституционно-правовой статус органов местного самоуправления Кыргызской Республики.

Целью диссертационного исследования является комплексный анализ конституционно-правового статуса органов местного самоуправления Кыргызской Республики, а также разработка предложений по совершенствованию их правового регулирования и организационных основ.

Методологические основы исследования. В диссертационном исследовании автор использовал общенаучные, частнонаучные и специальные научные методы при изучении конституционно-правового статуса и организационных основ органов местного самоуправления. Среди общенаучных методов преимущественно применялся диалектический метод познания. Из частнонаучных методов были использованы исторический и нормотворческий методы. В процессе исследования из специальных научных методов преимущественно применялся сравнительно-правовой метод.

Научная новизна исследования Новизна диссертации заключается в комплексном исследовании правового статуса органов местного самоуправления в условиях административно-территориальной реформы, а также в разработке предложений по совершенствованию законодательства.

Рекомендации по использованию полученных результатов. Теоретические положения, выводы и практические рекомендации, разработанные в результате исследования конституционно-правовых основ органов местного самоуправления Кыргызской Республики, могут быть использованы при совершенствовании отечественного законодательства в области конституционного и муниципального права, а также в деятельности соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Область применения: Положения, изложенные в диссертации, могут быть использованы при преподавании дисциплин «Конституционное право», «Административное право», «Муниципальное право» в высших учебных заведениях, а также при изучении правовых основ управления, актуальных проблем муниципального права, при подготовке учебных пособий и учебников по указанным дисциплинам.

SUMMARY

of the dissertation by Kydyraliev Janybek Bolotovich on the topic «The Constitutional and Legal Status of Local Self-Government Bodies and Their Organizational Foundations», submitted for the degree of Candidate of Legal Sciences in the specialty 12.00.02 – Constitutional Law, Municipal Law.

Keywords: local self-government, local self-government bodies, municipal service, responsibility, powers.

The object of the dissertation research is the public relations related to the constitutional and legal status and the principles of operation of local self-government bodies in the Kyrgyz Republic.

The subject of the dissertation research consists of normative legal acts regulating the constitutional and legal status of local self-government bodies in the Kyrgyz Republic.

The purpose of the dissertation research is to conduct a comprehensive analysis of the constitutional and legal status of local self-government bodies in the Kyrgyz Republic, as well as to develop proposals for improving their legal regulation and organizational foundations.

Methodological basis of the research. In the dissertation research, the author applied general scientific, special scientific, and specific research methods to study the constitutional and legal status and organizational principles of local self-government bodies. Among the general scientific methods, the dialectical method of cognition was predominantly used. Among the specific scientific methods, the historical and norm-setting methods were applied. During the research process, the comparative-legal method was primarily used among the specialized legal methods.

Scientific novelty of the research. The novelty of the dissertation lies in the comprehensive study of the legal status of local self-government bodies under the conditions of administrative-territorial reform, as well as in the development of proposals for improving legislation.

In the course of the dissertation research, normative legal acts regulating the activities of local self-government bodies were analyzed, the causes of problems arising in the formation of the rule of law, civil society, and the functioning of democracy were identified, and the significance and role of constitutional principles in regulating these public relations were determined.

Moreover, the scientific novelty of the research is reflected in the fact that all the provisions submitted for defense, as well as the findings and conclusions derived from the study, are entirely original.

Recommendations for the application of the obtained results. The theoretical provisions, conclusions, and practical recommendations developed as a result of the study of the constitutional and legal foundations of local self-government bodies in the Kyrgyz Republic can be used to improve national legislation in the field of constitutional and municipal law, as well as in the activities of relevant state authorities and local self-government bodies.

Scope of application. The provisions outlined in the dissertation can be used in higher education institutions for teaching such disciplines as "Constitutional Law," "Administrative Law," and "Municipal Law," as well as for studying the legal foundations of governance, current issues of municipal law, and for preparing textbooks and teaching materials in these disciplines.

Подписано в печать 4.10.2025 г.
Отпечатано в типографии «Блиц»
Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Б. Баатыра, 65
Тираж 50 экз.

