

2008-335

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КЫРГЫЗСКО-
РОССИЙСКИЙ (СЛАВЯНСКИЙ) УНИВЕРСИТЕТ

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д.12.08.367

На правах рукописи
УДК 352.071.3 (575.2)(043.3)

МАМАТКУЛОВ ОЙБЕК МУХИДИНОВИЧ

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право,
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек – 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права
Ошского государственного юридического
института

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Дуйсенов Эркин Эрманович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Мухамеджанов Эдуард Булатович

доктор юридических наук, профессор
Бейшембиев Эсенгул Джумашевич

Ведущая организация: кафедра государственно-правовых дисциплин
Академии МВД КР имени
генерал-майора милиции Э. Алиева
г. Бишкек, ул. Чолпон-Атинская, 1а.

Защита состоится 20 сентября 2008 года в 14:00 часов на заседании
диссертационного совета Д.12.08.367 по защите диссертаций на соискание
ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызско-
Российском Славянском университете по адресу: 720000. г.Бишкек, пр. Чуй,
42.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кыргызско-Российского
Славянского университета.

Автореферат разослан 19 августа 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета Д.12.08.367
к.ю.н.

Бидильдаева Г.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.
Конституционно-правовое закрепление местного самоуправления в качестве
основ конституционного строя и его возросшая роль в становлении
демократического, правового государства обозначили особую значимость
исследования его нормативно-правовой базы.

Вопросы правового регулирования местного самоуправления в
последнее время вызывают большой интерес широкого круга специалистов
различных сфер правовой науки. В связи с этим первоочередное значение
приобретает качество действующей нормативной базы местного
самоуправления, необходимой для обеспечения полноценного
функционирования местного самоуправления.

Реформа государственного управления Кыргызской Республики
оказала серьезное влияние на систему и содержание местного
самоуправления. В последнее время в муниципальном праве Кыргызской
Республики появились новые правовые институты, многократно возросло
число нормативных актов, изменилось содержание отдельных правовых
категорий, что обуславливает изменение теоретико-правовых основ местного
самоуправления. В теоретическом переосмыслении нуждаются такие
институты муниципального права как институт муниципальной службы,
институт организации и деятельности представительных органов местного
самоуправления, институт организации и деятельности исполнительно-
распорядительных органов местного самоуправления, институт местного
избирательного права.

Проводимые в Кыргызской Республике реформы во многом изменили
существовавшие ранее приоритеты строительства государственности. Это
затронуло и основные направления формирования системы органов
государственной власти и местного самоуправления, которые в той или иной
мере испытывают трудности переходного периода, объективно
сопровождающегося поиском оптимальных путей демократического
обновления общества.

Важность теоретического исследования нормативных основ местного
самоуправления обусловлена не только противоречивостью, но и крайней
недостаточностью законодательной базы по местному самоуправлению, а
также отсутствием законодательных актов, создающих организационно-
правовые условия для реализации некоторых основных положений,
установленных Конституцией Кыргызской Республики в сфере местного
самоуправления. Это касается практически всех аспектов местного
самоуправления: - институциональных (организационно-правовых),
финансовых и экономических.

Выработка конкретных предложений по стратегии гармонизации
законодательных основ местного самоуправления в Кыргызстане позволит
определить: место и роль органов местного самоуправления в системе

конституционных принципов формирования и деятельности местного самоуправления; полномочия и гарантии эффективности деятельности органов местного самоуправления на территории административных единиц.

Эффективность функционирования органов местного самоуправления во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, но и от понимания населением своих прав и возможностей в этом процессе. Речь идет об активном участии в процессе организации и деятельности местного самоуправления не только государства, но и населения, причем не только через широкое его участие, но и заинтересованности в результатах.

Дальнейшее реформирование органов местного самоуправления зависит от степени демократизации общества, складывающихся в нем отношений, политизации населения, уровня правовой культуры населения, формирования различных общественных объединений и т.д. Все это также вызывает необходимость дальнейшей теоретической и практической разработки нормативно-правовых основ местного самоуправления.

Вместе с тем в Кыргызстане практически отсутствуют научные разработки, в которых проводился бы комплексный анализ законодательства о местном самоуправлении, о принципах построения и дальнейшего его совершенствования. Постоянное развитие нормативно-правовой базы, качественно новые проблемы, которые ставит сегодня практика, постоянно приводят к некоторому отставанию правовой теории в данной сфере. Отдельные взгляды и концепции, как показывает практика, оказываются несостоятельными и требуют уточнения, а то и коренного пересмотра. Нередко в теории конституционного и муниципального права встречаются и явные пробелы. Все это в совокупности определило актуальность и выбор темы исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации конституционно-правовых норм, регулирующих основы местного самоуправления.

Предметом диссертационного исследования является законодательство Кыргызской Республики в области местного самоуправления и практика его применения.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является анализ теоретических и практических проблем нормативно-правового регулирования местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Цель исследования обусловила постановку и решение следующих задач:

- изучение и анализ советского законодательства, регулирующего местные органы власти и управления;
- определение закономерностей формирования и развития местного самоуправления, изучение содержания и правовых основ деятельности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике;

- выявление недостатков, проблем нормативно-правового регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления Кыргызской Республики;

- разработка предложений по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики в вопросе делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления;

- разработка рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового механизма взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления;

- изучение зарубежного опыта развития местного самоуправления и проблем преемственности в отечественном законодательстве.

Методологическую основу диссертации составляют: сравнительно-правовой, конкретно-исторический, метод правового моделирования, анализ, синтез и другие методы научного познания.

Теоретическая база исследования. Теоретические основы местного самоуправления в советский период заложены в трудах С.А. Авакьяна, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, Р.Ф. Васильева, Н.В. Витрука, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, В.А. Пертцки, М.И. Пискотина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шермет и др.

Современным проблемам нормативного регулирования местного самоуправления посвящены работы российских исследователей: И.В. Бабичева, О.В. Берга, Т.М. Бялкиной, М.А. Васильева, И.В. Выдрина, Л.В. Гильченко, А.А. Замотаева, Н.А. Игнатюк, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, Н.В. Постогова, В.В. Пылина, О.А. Салова, Г.И. Королевой-Конопляной, В.А. Сивицкого, В.А. Черникова, Е.С. Шургиной, В.А. Ясюнаса и ряда других ученых.

Вопросы правового регулирования местного самоуправления освещены в трудах таких казахстанских ученых, как Г.С. Сапаралиев, А.Т. Ашеулов, Л.Т. Жанузакова, В.А. Калюжный, Р.С. Сакиева, А.Б. Жумадилова, К.А. Жиренчин и др.

Различные аспекты проблемы нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления освещались в трудах отечественных исследователей: Э.Э. Дуйсенова, Г.К. Кулдышевой, Э.Дж. Бейшенбиева, Б.С. Дубанаева, К.Б. Шадыбекова, А.А. Карашева, О.С. Тарбинского, О.М. Коркмазова, Э.Н. Рахимбаева.

Нормативную базу исследования составляют международные правовые акты, Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года с последующими изменениями и дополнениями, Конституция Кыргызской ССР 1978г., Конституция Кыргызской ССР 1937г., Конституция Кыргызской АССР 1929г., Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990г., Закон Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991г., Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002г.; Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной

администрации» от 29 мая 2008г.; Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 30 июня 2004г.; Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000г. и Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 27 июня 2003г., Закон Кыргызской Республики «О жааматах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005г., нормативно-правовые акты Президента и Правительства Кыргызской Республики, акты органов местного самоуправления, а также конституции и законодательные акты некоторых зарубежных стран.

Научная новизна настоящего диссертационного исследования заключается в том, что оно является комплексным исследованием нормативно-правовой базы Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Обоснована необходимость внесения в Конституцию Кыргызской Республики положения о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

2. Исследована проблема делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления Кыргызской Республики и разработан проект закона «О делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления».

3. Дано определение устава местного сообщества как основного правового документа местного сообщества, включающего в себя нормы, устанавливающие: правовой статус органов и должностных лиц местного самоуправления; условия и порядок осуществления муниципальной службы; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; финансовые и экономические основы осуществления местного самоуправления; порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, и другие положения об организации местного самоуправления в соответствии с законами и Конституцией Кыргызской Республики.

4. Обоснована необходимость обязательной государственной регистрации устава местного сообщества, нормативно-правового акта о внесении изменений и дополнений в него в органах юстиции, а также установления соответствия положений устава нормам Конституции и законам Кыргызской Республики.

5. Предложена и обоснована классификация полномочий органов местного самоуправления на четыре самостоятельные группы:

- а) конституционные полномочия;
- б) делегированные полномочия;
- в) собственные обязательные полномочия;
- г) собственные дополнительные полномочия.

Практическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся в нем положения были использованы при разработке Закона Кыргызской Республики «О статусе города Ош» и Устава местного сообщества г. Ош.

Выводы, собранный фактический материал и практические рекомендации, содержащиеся в работе, могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства Кыргызской Республики, регулирующее местное самоуправление. Материалы исследования также могут быть использованы в практической деятельности органов местного самоуправления, научно-исследовательской работе и учебном процессе по курсу «Муниципальное право».

Апробация результатов исследования. Содержащиеся в диссертационном исследовании основные положения обсуждены и одобрены на заседании кафедры теории и истории государства и права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики, школе права Южного регионального института Кыргызской государственной юридической академии.

Основные выводы диссертации прошли апробацию на научно-практических конференциях: «Добросовестному управлению - прочную правовую основу» (г. Ош, 2004г.); «Укрепление верховенства закона и механизмов защиты прав человека на юге Кыргызстана» (Местное бюро ОБСЕ г. Ош) (г. Ош, 2007г.), «Конституционное законодательство Кыргызской Республики: проблемы становления и развития» (Ассоциация НПО «Эдвокаси центр по правам человека») (г. Ош, 2008г.), а также содержатся в опубликованных автором научных статьях.

Структура и содержание работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, семи разделов, заключения, списка использованных источников и четырех приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автором обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи исследования, обозначается методологическая и теоретическая основа диссертации, обоснованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются новые и содержащие определенные элементы новизны основные положения, выносимые на защиту, представлены результаты апробации проведенного исследования.

Глава первая диссертации «Формирование нормативно-правовой базы Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления» посвящена анализу законодательства о местных органах власти и управления в советский период, проблемам развития законодательства о местном самоуправлении в условиях независимого Кыргызстана.

В разделе 1.1. «Законодательство о местных органах власти и управления в советский период» автор анализирует законодательные акты

Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики (далее – КАССР), где впервые были закреплены положения о Сельском совете как органе местного самоуправления. Одним из недостатков существовавшего на тот период законодательства, по мнению автора, являлось то, что по своему содержанию оно было идентично с законодательными актами РСФСР и принималось без учета местных условий и уровня развития регионов республики. Не учитывались эти особенности и при принятии Конституции СССР 1936г., и Конституции Киргизской ССР 1937г. Автор поддерживает мнение исследователей о том, что Конституция СССР 1977г. значительно усилила координационные и контрольные функции местных Советов по отношению к неподчиненным им предприятиям и организациям¹.

Сделан вывод, что в соответствии с этими конституциями местные Советы признавались органами государственной власти; возросла роль партии в управлении Советами. В тоже время отмечается, что эти конституции положили начало развитию демократических принципов, а именно, способствовали расширению прав местных Советов.

Автором проанализированы Законы Киргизской ССР «О выборах народных депутатов Киргизской ССР» (1989г.) и «О статусе народных депутатов в Киргизской ССР» (1990г.), принятые в целях совершенствования организационной структуры Советов народных депутатов. В соответствии с этими актами предусматривалось создание новых структур - президиумов местных Советов и председателей Советов, которым была передана часть полномочий исполнительных комитетов местных Советов. Как отмечает автор, такое решение вопроса вызвало некоторые разногласия между ними, поскольку принятые законодательные акты не предусмотрели четкого разграничения их функций.

Сделан вывод, что законодательство СССР, регламентировавшее деятельность местных Советов, не обеспечило в полной мере реализацию поставленных перед ними задач.

Раздел 1.2. «Развитие национального законодательства о местном самоуправлении в условиях суверенитета Кыргызской Республики» посвящен изучению и анализу нормативно-правовых основ местного самоуправления Кыргызской Республики в условиях суверенитета.

Анализируя положения Закона Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» (1992г.) автор отмечает, что в отличие от ранее действовавшего Закона «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» (1991г.) он включил следующие положения: о местной государственной администрации; о ликвидации вертикальной подчиненности местных представительных органов (кенешей) высшим государственным органам; о разграничении функций государственной власти и местного самоуправления.

Принятая в 1993 г. Конституция КР, устанавливала принципы разделения государственной власти и местного самоуправления.

Отмечается, что одним из основных политико-правовых документов по реформированию местного самоуправления стала Национальная стратегия «Децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» (2002г.), которую предполагалось осуществить в два этапа. 1-ый этап: 2003-2006 гг. – завершение реформы местного самоуправления в сельской местности и городах; реформа местного самоуправления в районах; подготовка к процессу осуществления реформ в областях. 2-ой этап: 2006-2010 гг. – создание правовой базы развития местного самоуправления; комплексное завершение реформ на региональных уровнях республики (села, районы, города и области) и оптимизация процессов децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления.

Малоэффективность и нереализованность многих положений Национальной стратегии, по мнению автора, объясняются некорректным установлением этапов реформирования местного самоуправления. Реформу местного самоуправления следовало начинать с создания правовой базы местного самоуправления, на основе которой впоследствии можно было осуществлять дальнейшую реформу.

Принятый в 2002г. Закон КР «О коммунальной собственности на имущество» предоставил органам местного самоуправления право на владение, пользование и распоряжение коммунальной собственностью, что, по мнению диссертанта, способствовало созданию полноценного децентрализованного управления в стране.

Общественными органами местного самоуправления признаются суды аксакалов, правовой статус которых был закреплен Законом КР «О судах аксакалов» (2002г.). Принятие этого Закона было неуместным, поскольку Конституция (редакция 1998г.) не содержала норм, регламентирующих статус судов аксакалов. Эти положения были включены в редакцию Конституции 2003г. Примечательно, что в Основном законе в редакции 2007г.¹ суды аксакалов исключены из органов местного самоуправления, а положения, регулирующие их статус, помещены в главу «Свободы и права человека и гражданина».

Конституционная реформа 2007 г. во многом изменила систему и порядок организации органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, в Законе КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» (2007г.) появилось абсолютно новое для республики понятие - аильный округ, которое конкретизировано в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (в редакции 2008г.). В соответствии с этим Законом в систему местных кенешей включены кенешы аильных округов и районные кенешы.

¹ см. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. – М., 1986. – С. 38-40.

¹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года. №157 // Нормативные акты Кыргызской Республики от 26 октября 2007 года. №43.

Новая редакция Конституции (2011 г.) устанавливает также, что главы аильных округов, поселков и городов районного значения избираются депутатами соответствующих местных кенешей по представлению главы местной государственной администрации в установленном законом порядке. Мэры городов избираются депутатами соответствующих местных кенешей по представлению Президента (п. 1 ст. 95). Согласно этим нормам, утверждает автор, органы и должностные лица государственной власти напрямую вмешиваются в деятельность органов местного самоуправления, что является недопустимым, поскольку противоречат принципам построения местного самоуправления и самой сущности местного самоуправления.

В связи с этим автор предлагает внести в Конституцию изменения, согласно которым главы аильных округов, поселков избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Во второй главе «Проблемы правового регулирования местного самоуправления в Кыргызской Республике» автором исследуются проблемы нормативно-правового регулирования организационно-правовых форм деятельности органов местного самоуправления, правовое регулирование компетенции и полномочий органов местного самоуправления, а также нормативные основы делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

В разделе 2.1. «Проблемы правового регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления» рассматриваются организационно-правовые формы деятельности органов местного самоуправления, характеризующие структуру, порядок, формы, принципы деятельности органов местного самоуправления, организацию муниципальной службы. Анализируя действующее законодательство КР в сфере местного самоуправления, автор делает вывод о том, что муниципальная служба тесно связана с институтом государственной службы.

Базовым правовым документом, регулирующим основы муниципальной службы, является устав местных сообществ, правовой статус которого, по мнению автора, не закреплен в отечественном законодательстве должным образом. Не получили законодательного закрепления следующие вопросы: процедура принятия и внесения изменений в уставы местных сообществ; порядок их государственной регистрации; порядок вступления в действие и прекращения.

Исходя из этого автор предлагает:

1. В Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»¹ ввести положение о том, что устав местного сообщества - основной правовой документ местного сообщества, включающий в себя нормы, устанавливающие правовой статус органов и должностных лиц местного самоуправления; условия и порядок осуществления муниципальной

¹ Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. №7. 1996.

решении вопросов местного значения; основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; финансовые и экономические основы осуществления местного самоуправления; порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, и другие положения об организации местного самоуправления в соответствии с законами и Конституцией Кыргызской Республики;

2. Пункт 4 статьи 15 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» изложить в следующей редакции: «Устав местного сообщества, нормативный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав местного сообщества подлежат обязательной государственной регистрации в органах юстиции в установленном законом порядке»;

3. Пункт 5 статьи 15 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» изложить в следующей редакции: «В случае выявления органами юстиции несоответствия положений устава местного сообщества нормам Конституции и законов Кыргызской Республики, устав местного сообщества возвращается соответствующему органу местного самоуправления для приведения в соответствие действующему законодательству Кыргызской Республики»;

4. В Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» ввести норму, обязывающую Министерство юстиции Кыргызской Республики вести единый реестр регистрации уставов местных сообществ Кыргызской Республики.

Включение этой нормы в Закон позволит проводить экспертизу уставов местных сообществ на соответствие Конституции и законам Кыргызской Республики.

В разделе 2.2. «Правовое регулирование компетенции и полномочий органов местного самоуправления» исследуются вопросы компетенции и полномочий органов местного самоуправления КР. На основе анализа положений действующего законодательства КР, Европейской Хартии о местном самоуправлении определяются понятие и принципы «компетенции» и «полномочий» органов местного самоуправления. Являясь сложной правовой категорией «компетенция» органов местного самоуправления включает: предмет ведения, права и обязанности¹.

Полномочия органов местного самоуправления, реализуемые представительными и исполнительно-распорядительными органами, содержатся в Конституции КР и Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». Эти полномочия органов местного самоуправления направлены на организацию функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставление населению социальных и культурных услуг.

¹ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. - М., 1982. - С. 36.

В связи с чем данную группу полномочий автор обозначает как «собственные обязательные» полномочия.

Автор также отмечает, что органы местного самоуправления могут дополнительно определять для себя полномочия, которые регламентируются их уставами. Они обозначаются автором как «собственные дополнительные» полномочия, т.к. устанавливаются дополнительно к установленным базовым законом полномочиям и не противоречат законам и Конституции КР.

Анализ конституционных норм, регулирующих полномочия представительного органа местного самоуправления, позволил автору выделить конституционные полномочия органов местного самоуправления: утверждение местного бюджета, контроль за их исполнением; утверждение программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения; введение местных налогов и сборов, установление по ним льгот (п. 3 ст. 95 Новой редакции Конституции КР).

Отдельную группу составляют делегированные полномочия, переданные органам местного самоуправления органами государственной власти на основе договора или закона между ними.

На основании вышеизложенного автор предлагает классифицировать полномочия органов местного самоуправления на четыре самостоятельные группы:

1. Конституционные полномочия;
2. Делегированные полномочия органов местного самоуправления;
3. Собственные обязательные полномочия;
4. Собственные дополнительные полномочия.

В разделе 2.3. «Проблемы правового регулирования делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления» автором исследована проблема делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, не нашедшая, по мнению исследователя, своего должного разрешения в действующем законодательстве КР.

Согласно положениям действующей Конституции КР¹ (ст. 96) и Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»² (ст. 20) органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов.

В тоже время автор отмечает, что с точки зрения нормативного обеспечения, неотрегулированными остаются вопросы: формы делегирования полномочий (на добровольной или недобровольной основе),

условия и формы контроля за реализацией полномочий, основания и порядок их отзыва, установление круга субъектов делегирования.

Как показала практика, процесс передачи и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий породил множество проблем, которые усугубляются еще и недостаточностью разработанности теоретической базы по данному вопросу. При принятии решений о передаче государственных полномочий, по мнению автора, следует учитывать несколько факторов.

Во-первых, учитывая то обстоятельство, что передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления является не обязательной, а возможной, необходимо решить следующие принципиальные вопросы, а именно: целесообразность возложения исполнения отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления, или же исполнения этих полномочий существующими либо специально создаваемыми территориальными органами государственного управления; организационные и финансовые факторы; удобство для населения при получении услуг власти; обоснованность передачи полномочий, если контроль за исполнением полномочий органами местного самоуправления осуществляют органы государственной власти.

Во-вторых, не во всех административно-территориальных единицах республики имеется возможность полноценно реализовать единый перечень отдельных государственных полномочий, возлагаемых на все органы местного самоуправления. Необходимо принимать решения по каждому административно-территориальному делению отдельно, либо по группам однородных по возможностям административно-территориальных единиц.

В-третьих, передача полномочий должна сопровождаться передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов, а в республиканском бюджете ежегодно должны предусматриваться средства, выделяемые органам местного самоуправления на исполнение отдельных государственных полномочий.

Таким образом, констатирует автор, наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления - есть способ одностороннего регулирования объема полномочий органов местного самоуправления путем передачи им отдельных государственных полномочий на основе принудительного акта органа государственной власти, выраженного в форме закона.

По мнению автора, процедура наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должна регулироваться специальным законом, в который следует включить следующие положения:

1. Полное и точное определение отдельных государственных полномочий.
2. Определение категорий, групп или перечень органов местного самоуправления, которые наделяются указанными государственными полномочиями.

¹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года. №157.// Нормативные акты Кыргызской Республики от 26 октября 2007 года. №43.

² Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года //Эркинтоо. - №40-41. 2008.

3. Правовые условия и формы контроля за реализацией передаваемых полномочий.

4. Срок, на который органы местного самоуправления наделяются указанными государственными полномочиями.

5. Перечень необходимых для осуществления государственных полномочий материальных средств.

6. Объем финансовых средств, ежегодно необходимых для осуществления государственных полномочий и сроки их поступления.

7. Формы и виды ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных полномочий органами местного самоуправления.

8. Основания и порядок отзыва делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий.

В третьей главе «Совершенствование нормативно-правовой базы Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления» исследованы и проанализированы пути дальнейшего совершенствования законодательства КР в сфере местного самоуправления.

В разделе 3.1. «Проблемы реформирования местного самоуправления и совершенствование нормативной правовой базы Кыргызстана в сфере местного самоуправления» автор рассматривает различные подходы к определению понятий «местное управление» и «местное самоуправление» и отмечает, что по этому вопросу среди ученых нет единого мнения. Автор солидарен с мнением некоторых исследователей¹, считающих, что местное самоуправление нельзя рассматривать в отрыве от государственного управления, ибо интересы обеих сторон взаимосвязаны на местном уровне.

По мнению диссертанта, понятие «местное самоуправление» тесно связано с понятием «государство», поскольку местное самоуправление признается одним из основных элементов политической системы общества, в целом предназначенная для реализации принципа народовластия.

Анализируя отечественное законодательство, закрепляющее принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, автор определил их тесную взаимосвязь.

В тоже время проводится различие между ними, заключающееся в характере власти. Центральная государственная власть – власть суверенная, власть же органов местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, установленных центральной властью. Отсюда, в частности, диссертант делает вывод о том, что местное самоуправление, в силу своей двойственной природы, содержит в себе определенные признаки как государственных, так и общественных институтов.

Автор констатирует, что система местного самоуправления в КР находится на стадии становления. Речь идет, прежде всего, о том, что не в

полной мере разработаны концепции, определяющие место и роль органов местного самоуправления в государстве и обществе, не на должном уровне отрегулированы взаимоотношения государства и органов местного самоуправления, а также вопросы четкого разграничения полномочий между ними. Процесс формирования местного самоуправления в республике замедляется также рядом нерешенных проблем, связанных с несовершенством законодательной базы в сфере местного самоуправления, а именно: внутренней несогласованностью и бессистемностью законодательства КР о местном самоуправлении; отсутствием четкого механизма делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления; неэффективностью законодательного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

Одним из важнейших и необходимых условий полноценного осуществления задач и функций местного самоуправления являются правовые гарантии, под которыми автор понимает юридические гарантии местного самоуправления, целью которых является обеспечение правовыми средствами организации материально-финансовой самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, а также защита прав местного самоуправления и создание благоприятной возможности для их наиболее полной реализации. В связи с чем автор предлагает:

1. Закрепить в Конституции КР положение о том, что органы местного самоуправления *не входят в систему органов государственной власти*;

2. Обеспечить организационную самостоятельность местного самоуправления, его *обособление* в сфере управления, в том числе и в области кадровой политики, когда формирование органов и назначение должностных лиц находится в ведении самих жителей местного сообщества и органов местного самоуправления.

Актом, устраняющим коллизии и пробелы действующего законодательства в сфере местного самоуправления, является Муниципальный кодекс КР, примерная структура которого разработана автором и включает 12 разделов.

Раздел 3.2. «Зарубежный опыт развития местного самоуправления (проблемы преемственности)». Диссертант, поддерживая мнение отдельных авторов¹, указывает, что модель и тип организации местного самоуправления зависят от методов осуществления политической власти, формы государственного устройства и административно-территориального деления государства.

Важным источником, характеризующим развитие системы местного самоуправления в зарубежных странах, является законодательство. Анализируя зарубежное законодательство (ФРГ, Австрии, США, Швейцарии), автор констатирует, что местному самоуправлению предоставлены широкие права, гарантии правовой защиты и финансовой

¹ Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия/ Под общ. ред. С.А. Попова. – М., 2001. – С. 144.

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1999. – С. 309-320.

поддержки, предусмотрены различные формы государственного надзора. Основными требованиями законодательства являются: ограничение государственного вмешательства в дела местного самоуправления, уменьшение «плотности» законодательных актов, связанных с государственным управлением. В основу взаимоотношений государственных органов и местного самоуправления положены принципы дерегуляции, приватизации и дебиюрократизации. В связи с чем автор делает вывод о том, что обеспечение жизнеспособности местного самоуправления - обязанность государства.

Автор отмечает, что в научной литературе рассматриваются четыре базовые модели местного самоуправления: англосаксонская, континентальная, смешанная и советская. В большинстве стран мира получила распространение континентальная модель местного самоуправления, сочетающая в себе прямое государственное управление на местах и местное самоуправление.

Общим для первых трех систем является то, что местное самоуправление является одним из важнейших принципов, обеспечивающих связь граждан с государством, возможность их участия в государственном управлении, а также возможность контроля на местах за деятельностью государственных органов.

Свои особенности имела советская модель местного самоуправления, характерная для бывшего СССР и стран мировой системы социализма. В настоящее время эта модель в той или иной форме сохранилась лишь в некоторых странах, продолжающих считать себя социалистическими (Китай, КНДР, Куба)¹. Эта иерархическая система самоуправления базировалась на отрицании принципа разделения властей и провозглашении полновластия представительных органов на соответствующей территории.

Определение оптимальной модели системы местного самоуправления является частью проводимой в Кыргызстане политико-правовой реформы. По мнению автора, целесообразным и оправданным является изучение и применение положительного опыта зарубежных стран при совершенствовании отечественного законодательства, регламентирующего деятельность органов местного самоуправления.

Заключение

Выполненное диссертационное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Законодательство о местных органах власти и управления в советский период представляло собой единую систему нормативно-правовых актов, действовавших на всей территории СССР.

Законодательные акты, регламентировавшие организацию и полномочия местных органов государственной власти в советский период, преследовали цель обеспечения необходимой степени централизации государственного управления, прежде всего, в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятельности.

Все нормативно-правовые акты о местных органах государственной власти, изданные в советских республиках, почти текстуально воспроизводили положения законодательства РСФСР.

2. Конституционное признание местного самоуправления в качестве одного из основных элементов конституционного строя Кыргызской Республики послужило важной гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении государством и осуществлении власти.

Для полного обеспечения правовых гарантий местного самоуправления в Кыргызской Республике необходимо закрепить в Конституции Кыргызской Республики положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

3. Законодательство Кыргызской Республики, регулирующее организацию и деятельность органов местного самоуправления, имеет определенные недостатки. В тщательной регламентации нуждаются вопросы, касающиеся жизнедеятельности местных сообществ, а именно: определение понятия устава местного сообщества; процедура разработки, принятия уставов местных сообществ и внесения в них изменений; порядок вступления в юридическую силу и прекращения действия; порядок государственной регистрации уставов; порядок осуществления проверки актов органов местного самоуправления на соответствие положениям Конституции и других законов Кыргызской Республики.

Большинство вопросов местного значения регулируются нормами различных отраслей права, которые зачастую противоречат законодательству по местному самоуправлению. В связи с этим необходимо привести в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики (2007 г.) и Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2008 г.) отраслевые нормы отечественного законодательства.

4. В целях обеспечения устойчивого экономического подъема местностей и предоставления еще более обширных полномочий органам местного самоуправления в сфере экономики необходимо решить следующие задачи:

- завершить переход от административных методов управления к нормативно-правовому регулированию с использованием элементов экономического и политического управления;
- широко использовать согласительные процедуры при решении проблем, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- совершенствовать систему государственных органов, занимающихся вопросами местного самоуправления;

¹ Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 28-29.

- обеспечить подъем уровня благосостояния жителей сельских местностей.

5. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления - есть способ одностороннего регулирования объема полномочий органов местного самоуправления путем передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления на основе принудительного акта органа государственной власти, выраженного в форме закона.

Действующее законодательство Кыргызской Республики о местном самоуправлении не на должном уровне регламентирует вопрос делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Неотрегулированными являются вопросы: форма делегирования полномочий; условия и формы контроля за реализацией полномочий; основания и порядок их отзыва; круг субъектов делегирования.

В целях совершенствования механизма передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий разработан проект Закона Кыргызской Республики «О делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления» (приложение 2).

6. При разработке и совершенствовании нормативно-правовой базы Кыргызской Республики, регламентирующей деятельность органов местного самоуправления, следует учитывать опыт зарубежных стран и использовать имеющийся положительный научно-теоретический и практический потенциал.

7. Одной из важнейших задач проводимой в республике реформ является не только формирование института местного самоуправления, но и установление системы сдержек и противовесов между различными уровнями власти, обеспечивающих гарантии местного самоуправления. Только это может обеспечить и гарантировать устойчивое развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Основные положения диссертации отражены в следующих опубликованных работах автора:

1. К вопросу о делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления Кыргызской Республики //Материалы международной научно-практической конференции «Добросовестному управлению – прочную правовую основу». - Ош, 2004.- С. 104-108.

2. Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике //Вестник КГЮА. - № 1. - 2005. - С. 16-18.

3. О реформе местного государственного управления и самоуправления в Кыргызской Республике //Вестник КазНУ. Серия юридическая. - № 4. - 2005.- С. 99-101.

управлении и самоуправлении Кыргызской Республики в советский период //Вестник ОшГУ. - №1. - 2005. - С. 37-40.

5. Развитие нормативно-правовой базы Кыргызской Республики о местном государственном управлении и самоуправлении в условиях суверенитета и независимости //Вестник ОшГУ. - №1. - 2005. - С. 40-42.

6. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления //Вестник КГЮА. Специальный выпуск. - 2006.- С. 29-32.

7. К вопросу о нормативно-правовых актах органов местного самоуправления Кыргызской Республики //Вестник ОшГЮИ. - №1.- 2008.- С. 86-89.

8. Конституционно-правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления Кыргызской Республики в укреплении законности и правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан//Вестник ОшГЮИ. - №2.-2008.- С. 42-45.

Маматкулов Ойбек Мухидиновичтин юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын алуу үчүн 12.00.02. – конституциялык укук, муниципалдык укук адистиги боюнча «Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарынын нормативдик-укуктук негиздери» деген темадагы диссертациялык эмгегине

Резюме

Негизги сөздөр: жергиликтүү коом, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдары, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун өкүлчүлүк органы, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун аткаруу-буйрук органдары, жергиликтүү кеңеш, айыл өкмөтү, муниципалитет, муниципалдык менчик, өзүн-өзү башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын делегирлөө, жергиликтүү маанидеги маселелер, жергиликтүү коомдун уставы.

Диссертациялык изденүүнүн максаты болуп Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарын жөнгө салуудагы нормативдик – укуктук базасын анализдөө, анын көйгөйлүү маселелерин изилдөө жана мындан ары өнүктүрүү үчүн сунуштарды иштеп чыгуу эсептелет. Диссертациялык эмгекте өзүн-өзү башкаруу институтунун укуктук негиздери каралган, анын түптөлүүсүнүн, ишмердүүлүгүнүн жана өнүгүүсүнүн тенденциялары жана мыйзамкердүүлүгү изилденген.

Совет убагындагы жергиликтүү бийлик органдарынын мыйзамдары анализденген, азыркы кездеги көз каранды эмес эркин Кыргыз мамлекетинин жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарынын мыйзамдуулугунун түптөлүүсү жана өнүгүүсү изилденген.

Өзүн-өзү башкаруунун нормативдик-укуктук базасын өстүрүү боюнча теоретикалык жана практикалык маселелерди изилдөө авторду өз алдынча чечимдерди, конкреттүү сунуштарды иштеп чыгууга алып келген.

Эмгектеги теоретикалык жоболорду, жыйынтыктарды, практикалык сунуштарды жана жолдонмолорду иш жүзүндө колдонуу Кыргызстандагы жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу чөйрөсүндөгү нормативдик-укуктук базасын жакшыртууга жол ачат.

на диссертационное исследование Маматкулова Ойбека Мухидиновича на тему: «Нормативно-правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

Ключевые слова: местное сообщество, местное самоуправление, органы местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, местные кенешы, айыл окмоту, айылный округ, муниципалитет, муниципальная собственность, делегированные полномочия органов местного самоуправления, вопросы местного значения, устав местного сообщества.

Целью настоящего исследования является анализ нормативно-правовой базы Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления, выявление имеющихся проблем и выработка конкретных рекомендаций по её совершенствованию.

В диссертационной работе рассмотрены правовые основы института местного самоуправления Кыргызстана, выявлены тенденции и закономерности в его формировании, деятельности и развитии, а также перспективы выбора оптимальных форм организации и функционирования органов местного самоуправления.

Проанализировано законодательство о местных органах власти и управления в советский период, а также исследованы проблемы формирования и развития законодательства в сфере местного самоуправления в условиях суверенитета и независимости Кыргызской Республики.

Осмысление теоретических и практических вопросов совершенствования нормативной правовой базы в сфере местного самоуправления позволили автору прийти к ряду самостоятельных выводов, положений и конкретных рекомендаций, направленных на дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы в сфере местного самоуправления Кыргызской Республики.

Практическое применение содержащихся в работе теоретических положений, выводов, практических предложений и рекомендаций будет способствовать дальнейшему совершенствованию нормативной правовой базы Кыргызстана в сфере местного самоуправления.

RESUME

on dissertation research of Mamatkulov Oibek Muhidinovich
on theme: «Normative legal bases of local self-administration in Kyrgyz Republic» to thesis of candidate of juridical sciences on specialty 12.00.02 - constitutional law, municipal law

Key words: local community, local self-administration, self-administration agencies, representative body, executive-administrative body of local self-administration, local keneshes (councils), aiyl okmotu (village administration), aiyl district (village district), municipality, municipal property, delegated powers of self-administration agencies, matters of local importance, regulations of local community.

The objective of genuine research is analysis of normative legal bases of local self-administration in Kyrgyz Republic in local self-administration sphere, revealing of problems on hand and working-out of exact recommendations on its improvement.

In dissertation work right bases of local self-administration of Kyrgyzstan institute are considered, tendencies and regularities in its formation, activity and development and also perspectives of choice of organization and local self-administration functioning's optimal forms are revealed.

Legislation about local authority and management in Soviet period is analyzed; also formation problems and development of legislation in local self-administration sphere in conditions of sovereignty and independence of Kyrgyz Republic are analyzed.

Conception of theoretical and practical matters of improvement of normative right base in local self-administration sphere let author to come to a number of self-dependent conclusions, dispositions and exact recommendations, directed on further improvement of normative right base in sphere of local self-administration in Kyrgyz Republic.

Practical use of theoretical dispositions, conclusions, practical suggestions and recommendations contained in work will assist to the further improvement of normative right base of Kyrgyzstan in local self-administration sphere.



Объем 1,2 п.л.
Тираж 140 экз. Заказ № 68

Типография ОсОО «Алтын тамга»
720000, г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44
Тел.: (+996 312) 62-13-10
e-mail: romass@front.ru