

НЕКОТОРЫЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Г.К. Кулдышева

Рассматриваются актуальные проблемы конституционно-правового регулирования деятельности органов местного государственного управления и самоуправления в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: органы государственной власти; местное государственное управление; местное самоуправление; Европейская Хартия местного самоуправления; местные кенешы депутатов.

Глубокие политические и экономические преобразования в Кыргызской Республике привели к расширению прав и ответственности регионов. Эти условия требовали новых подходов к осмыслению политической, экономической и социальной роли местных органов власти. Рецидивы распределительной системы финансов, налогов, полномочий вносили некую условность в эти институты, так как все вопросы полностью решались в центральных отраслевых органах. С логической точки зрения местные органы власти должны были обладать правом распоряжаться местным бюджетом. При этом акцентируется внимание на том факте, что не следует отождествлять распоряжение местным бюджетом с правом утверждать его, однако на практике реальность и эффективность местного управления определяются материально-финансовыми ресурсами. Экономические условия местного управления находят свое выражение в признании муниципальной собственности, в праве местных исполнительных органов управлять муниципальной собственностью, в праве органов местного управления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

В свете сказанного, актуализируются постановка и решение следующих проблем: сохранение территориальной целостности, успешное проведение государственно-правовых и экономических реформ и выхода из кризиса, демократизация политической жизни, обеспечение эффективности действия законов, упорядочение государственной службы, создание профессиональных органов государства – Парламента, Правительства, судебных и местных органов государственной власти.

Свои позиции о местном самоуправлении ясно выразил на круглом столе академик Г.С. Сапаргалиев¹. При всем разнообразии местного самоуправления в разных государствах в них имеется одна общая черта, выражающая сущность местного самоуправления. Она выра-

¹ *Сапаргалиев Г.С.* Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан // Матер. межд. круглого стола 23.06. 2005. “Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного управления и местного самоуправления государств-участников СНГ”. Астана: ЗАО Институт законодательства Республики Казахстан, 2005. С. 39–47.

жается в том, что местное самоуправление связано с местным государственным управлением, является продолжением осуществления управления со стороны государства местными делами. Именно в силу этого фактора государство участвует в финансировании местного самоуправления; в управлении местными делами участвуют государственные служащие (выбираемые, назначаемые); в управлении местными делами основную роль играют местное население, избираемые им органы; органы местного самоуправления обладают разной степенью самостоятельности.

Известно, что организация и деятельность местного самоуправления осуществляется в рамках закона, а значит, должен приниматься закон, в котором должны содержаться положения о местном самоуправлении наряду с регламентацией других вопросов. Такой закон предоставляет органам местного самоуправления право регламентировать значительную часть государственных дел и управлять этими делами. Следовательно, органы местного самоуправления выполняют функции двойного характера: государственную и негосударственную функции. Следует особо подчеркнуть, что Европейская Хартия проводит идею государственно-общественной природы местного самоуправления. То, что Европейская Хартия говорит о “значительной части государственных дел”, регламентируемых и управляемых местным самоуправлением, дает основание считать, что местное самоуправление в значительной степени есть продолжение государственной власти. В то же время местное самоуправление осуществляется с участием местного населения, поэтому оно имеет и общественную природу. Европейская хартия не отрывает местное самоуправление от государственного управления и логично на низовом уровне сливает их вместе, что дает полное основание считать, что источником государственной власти является народ¹.

Конституционная реформа 2007 г. в Кыргызстане во многом изменила статус органов местного самоуправления. Редакция Конституции от 2007 г.² содержала положения об органах и должностных лицах местного самоуправления,

¹ Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // Вестник Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ. 1994. № 3. С. 81–91.

² Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 г. № 157 // Нормативные акты Кыргызской Республики от 26 октября 2007 г. № 43.

было включено новое для Кыргызстана понятие “айильные округа” (п. 2 ст. 92). Однако Конституция не дает толкования, что представляют собой айильные округа, порядок их формирования. Эти пробелы в Конституции были восполнены новой редакцией Закона “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” (2008 г.). Так, ст. 2 Закона устанавливает, что “айильный округ – административно-территориальная единица, в границах которой местное самоуправление осуществляет местное самоуправление. Айильный округ может состоять из одного или нескольких айилов”.

Следует отметить, что в соответствии с этим Законом число местных кенешей увеличилось: если ранее устанавливались только айильные (поселковые) и городские кенешы, то новая редакция Закона включает кенешы айильных округов и районные кенешы.

Главы айильных 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 этой норме, органы и должностные лица государственной власти напрямую вмешиваются в деятельность органов местного самоуправления, что, на наш взгляд, является недопустимым и противоречащим принципам построения местного самоуправления и самой его сущности.

Необходимо также 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.

В связи с этим одним из важнейших вопросов, который заслуживает внимания, является вопрос о компетенции местных органов государственного управления и органов местного самоуправления. Разграничение сфер деятельности органов государства предопределяет и необходимость соответствующих юридических понятий для их обозначения. Область деятельности органа должна быть юридически определена, отражена в его компетенции. Компетенция всякого органа начинается с установления определенной области общественных отношений, в рамках которой действует орган государства. В законода-

тельстве это определяется как предмет ведения органа государства.¹

Предмет ведения органов государственной власти определяется Конституцией Кыргызской Республики (статьи 46, 58, 73, 75, 76, 78, 82, 83, 84), законами “О Правительстве Кыргызской Республики” и “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”. По содержанию регулируемых вопросов предметы ведения государственных органов можно разделить на следующие группы:

- исключительные предметы ведения высших органов государственной власти (Президента, Жогорку Кенеша, Правительства, Конституционного суда, Верховного суда);
- предметы ведения центральных органов исполнительной власти (министерств, государственных комитетов, административных ведомств);
- предметы ведения местных органов исполнительной власти (областные, районные, городские государственные администрации);
- предметы ведения иных государственных органов (Прокуратуры, Счетной палаты, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов).

Рассматривая принцип выборности органов государственной власти, который закреплен в ст. 1 (п. 6), 43, 54, 56 (п. 1), 80 (п. 1) Конституции Кыргызской Республики, следует отметить его универсальность. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики высшим выражением власти народа являются референдум (всенародное голосование) и свободные выборы (п. 5, 6 ст. 1). Наиболее концентрированно этот принцип отражен в п. 6 ст. 1 Конституции Кыргызской Республики. В отношении органов исполнительной власти принципы выборности фактически не применяются – это обусловлено спецификой данных органов, их функциональным предназначением и организационной структурой. Рассматривая принципы организации и деятельности органов исполнительной власти, следует остановиться на принципе назначения.

Принцип участия граждан в деятельности органов государственной власти закреплен в ст. 2 Основного Закона о праве граждан на участие в управлении государством непосредственно и через своих представителей.

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1997. С. 251–257.

Принцип государственной службы в органах государственной власти закреплен в Конституции Кыргызской Республики, где под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению осуществления полномочий государственных органов. В соответствии с этим пунктом, каждый гражданин имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии.

Следует указать, что Кыргызская Республика имплементирует в национальное законодательство положения Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, согласно которому гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях к государственной службе. Основы функционирования государственной службы прямо или косвенно закреплены во многих нормах Основного закона.

Подвергая анализу принцип открытости (гласности) в деятельности органов государственной власти, обратим внимание на то, что не всегда должностные лица обеспечивают возможность ознакомления с документами и материалами, нормативно-правовыми актами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Данный принцип вытекает из содержания ст. 40, 41 Конституции Кыргызской Республики². Государство должно обеспечивать каждому квалифицированную юридическую поддержку и защиту прав и свобод, гарантируемых Конституцией, и обязательным условием их применения является опубликование законов и других нормативных актов относительно прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Касаясь проблемы прозрачности, гласности в деятельности государственных органов, можно с полной долей ответственности говорить о действии демократического потенциала Основного Закона Кыргызской Республики, обуславливающего эффективность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Надо отметить, что представительная демократия в области местного самоуправления реализуется через местные кенешы и органы местного территориального общественного самоуправления. К форме непосредственной демократии относят местные референдумы, т.е. участие граждан в обсуждении вопросов общественной и государственной жизни и реализации решений

² Конституция Кыргызской Республики. Бишкек: Академия, 2010.

путем собраний, сходов, в выборах представительных органов, в осуществлении контроля деятельности местного самоуправления.

Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” от 12 января 2002 г. закрепил и, в некоторой степени, расширил сферу компетенции, пределы ответственности местных кенешей, исполнительно-распорядительных органов самоуправления (айыл окмоту, горуправы, мэрии) и выборных должностных лиц, в том числе территориальных органов общественного самоуправления. За местным самоуправлением установлены широкие права, к которым относят административно-политические полномочия: право управлять территорией, выработка предложений по административно-территориальному устройству, право установления границ деятельности органов территориального общественного самоуправления, делегирование отдельных вопросов собственной компетенции, рассмотрение жалоб населения, избрание или дача согласия на назначение руководителей исполнительно-распорядительных органов, их заместителей, отмена решений глав местного самоуправления территории, выражение недоверия главе местного самоуправления и его заместителям, а также руководителям исполнительных подразделений на территории, право выступать от имени граждан и представлять их интересы во взаимоотношениях с другими уровнями власти. Сюда же входят вопросы создания условий для развития местного здравоохранения, дошкольного, школьного и профессионального образования, сохранения и развития исторических и культурных традиций населения местного сообщества, развития физической культуры, спорта и туризма, охраны общественного порядка.

Следует обратить внимание на сферу формирования и межуровневую структуру местных кенешей. Если местные кенешы имели трехуровневую структуру и состояли из первичного районного и областного звеньев, то после внесения изменений и дополнений в закон КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” от 2 февраля 2005 года были упразднены областные и районные местные кенешы.

Вместе с тем, практика показала необоснованность данного шага, в результате которых возникли проблемы с реализацией конституционных и законодательных норм в части назначения глав местных государственных администраций районов, областей, утверждения и контролирования соответствующих бюджетов и программ социально-экономического развития территорий.

В результате в 2006 году на основании закона Кыргызской Республики “О внесении дополнений и изменений в Законы КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” и “О статусе депутатов местных кенешей” от 6 февраля 2006 года был восстановлен статус кенешей районного масштаба. В Кыргызской Республике реализуется двухуровневая система местных кенешей: первичный и районный уровень, причем формирование кенешей районного уровня происходит по новым принципам. Районные кенешы формируются не путем прямого избирательного права, а “состоят из депутатов айыльного, поселкового, городского районного значения кенешей соответствующей территории. В районные кенешы входят все депутаты айыльных, поселковых, городских районного значения кенешей соответствующей территории”¹. Можно с определенной уверенностью констатировать, что наступает новый этап, когда местные представительные и исполнительные органы власти начинают в полном объеме выполнять свои социальные функции. Естественно, возникает вопрос: почему местное управление государственными делами осуществляется еще во многом не достаточно успешно? На наш взгляд, субъективистские представления отрицательно воздействуют на местное управление. Местное государственное управление нередко рассматривается как явление малозначительное, хотя в последнее время его роль постоянно возрастает. Обеспечение публичных интересов, соблюдение правил для многих видов деятельности, регулирование, строгий порядок и ответственность – таковы социальные функции, в выполнении которых заинтересовано общество.

Серьезному научному анализу, как нам представляется, мешают и упрощенные взгляды на местную исполнительную власть, которую чаще всего отождествляют с исполнительными органами. Между тем, исполнительная власть представляет собой многогранное явление. Она служит одной из разновидностей проявлений государственной власти, и необходимо обеспечивать ее правильное соотношение с другими ветвями власти. Это – специфические органы, корпус государственных служащих; своеобразное положение отстраненности от политики; процедуры деятельности и взаимоотношений; информационные и иные ресурсы. Местной ис-

¹ Кожошев А.О., Шадьбеков К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: учебное пособие. Бишкек: Шам, 2006. С. 39–41.

полнительной власти присущи некоторые организационные и структурные доминанты и функциональные зависимости.

Так, на наш взгляд, для разрешения юридических противоречий предлагается:

1. Принять на основе конституционного принципа о разделении функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления два новых, отвечающих требованиям времени закона “О местном самоуправлении в КР” и “О местном государственном управлении в КР”, которые реализовали бы основные конституционные нормы и принципы формирования местного самоуправления в Кыргызской Республике.

2. Разработать проект Закона о процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти и местными органами самоуправления.

3. Сформировать административную юстицию, разрешающую споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином и нового административно-процессуального законодательства.

4. Провести децентрализацию внутри министерств и ведомств, от центра к регионам и от государства в частный сектор.