

4. А.А. Акмалова [Текст]: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук «Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-методологический аспект). // М., 2003.

5. Овчинников И.И. [Текст]: Местное самоуправление в системе народовластия. // М., 1999. С.200.

6. Шугрина Е.С. [Текст]: Муниципальное право. //М 1999. С.401.

Костюков А.Н. [Текст]: Муниципальное право как отрасль российского права. // М., 2003. С. 31.

7. Пешин Н.Л. [Текст]: диссертация на соискание доктора юридических наук «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений» // М., 2007.

8. Овчинников И.И. [Текст]: Местное самоуправление в системе народовластия. // М., 1999. С.200

УДК 352.07

Джумалиев Д.С.,

КМЮАнын конституциалык

жана муниципалдык укугу

кафедрасынын ю.и.к.,доцентин м.а.

Джумалиев Д.С.,

к.ю.н., и.о. доцента

кафедры конституционного и

муниципального права КГЮА

Djamaliev D.S.,

candidate of law,associate professor Department of the chair of constitutional Law of the KSLA

моб.тел.:+996 (555)320565

e-mail:d_djamaliev@mail.ru

МАМЛЕКЕТТИК БИЙЛИКТИН ЖАНА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗҮН ӨЗҮ БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН КАРЫМ КАТНАШЫНЫН МОДЕЛИ

МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

THE MODELS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENT

Аннотация: Бул макалада мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өзүн өзү башкаруу органдарынын карым катнашы каралат.

Аннотация: В данной статье рассматриваются модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Annotation: This article explores the relationship model of state power and local self-government.

Негизги сөздөр: жергиликтүү өзүн өзү башкаруу органдары; өкүлчүлүк органдар; жергиликтүү коомчулук; жергиликтүү өзүн өзү башкаруунун тутуму; муниципалдык бийлик; жергиликтүү өзүн өзү башкаруунун модели.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; представительные органы; местное сообщество; система местного самоуправления; муниципальная власть.

Keywords: local government; representative bodies; local communities; local government system; Municipal authorities; local self-government model.

Общеизвестно, что в широком смысле под государственной властью понимается осуществление на определенной территории управления и контроля в обществе, основанное на принуждении. Представляется, что и местное самоуправление вполне «вписывается» в это определение. У него наличествует территория - муниципальное образование, население, органы и ряд должностных лиц местного самоуправления наделены правом принимать нормативные акты, начиная с высшего нормативного акта муниципального образования - устава. Целью издания этих актов как раз и является управление муниципальным образованием путем решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий и осуществление контроля за населением муниципального образования, хотя и в строго определенных законом случаях. Поэтому вполне справедливо утверждение о том, что развитие местного самоуправления связано с проблемами публичной власти в государстве, которая существует как государственная - централизованная - власть (государственные органы и должностные лица) и как муниципальная - децентрализованная - власть (непосредственно население и образуемые им органы). Таким образом, в настоящее время

представляется необходимым скорректировать определение муниципальной власти в Кыргызской Республике как общественно-государственной. Учитывая тенденции развития законодательства о местном самоуправлении, исходя из круга задач, решаемых местной властью, данную власть следует охарактеризовать как государственную, но с отдельными чертами общественной. Наличие вышеназванных общественных черт не позволяет полностью отождествить муниципальную власть с государственной, а органы местного самоуправления с органами государственной власти. Муниципальная власть, в силу присутствия указанных общественных черт, остается самостоятельной формой публичной власти. Однако по методам деятельности и кругу решаемых задач она плотно смыкается с властью государственной. Все изложенное приводит к следующему определению муниципальной власти. Муниципальная власть - это форма публичной власти, реализуемая на уровне муниципальных образований посредством системы властных отношений, направленных на реализацию прав и свобод жителей муниципальных образований, решение вопросов местного значения, осуществление отдельных государственных полномочий и обеспечивающая общеобязательность своих решений путем применения в рамках закона мер государственного принуждения. С учетом данного определения возможно обосновать теоретические и методологические основы изучения новой модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. При этом термин «модель» представляется вполне корректным применять в трактовке, предложенной А.А. Акмаловой: «Понятие «модель» в юридической литературе и нормативных правовых актах чаще всего употребляют для того, чтобы определить существование разнообразия одного и того же политико-правового явления. Его применяют и к устоявшимся и определившимся явлениям с их выраженными особенностями, и к явлениям, находящимся в стадии становления. В последних случаях понятие модели применяется и в поисковом, экспериментаторском варианте. Такая трактовка наиболее полно отражает ту ситуацию, которая сложилась в КР в теории местного самоуправления, когда исследователи в основном находятся на стадии накопления фактов. Но при этом, безусловно, следует учитывать, что лю-

бая модель - это единство общего и особенно-го, объективного и субъективного, абстрактного и конкретного, организационно-структурного и функционального; это динамичная структура, соединяющая властные полномочия местного самоуправления и гражданскую самодеятельность населения, а также то, что наиболее важными требованиями к модели являются ее действенность, рациональность и эффективность, устойчивость и динамизм, многообразие». Кроме того, необходимо помнить о том, что модель - это, как правило, абстракция, логическая схема, обладающая той или иной степенью формализации. Применение теоретически выделенных принципов модели к реальным взаимоотношениям государственной власти и местного самоуправления может привести к чрезмерному упрощению и, как результат, искажению действительности. Модель всегда относительна, и логические построения должны корректироваться реальным разнообразием взаимосвязей государственной власти и местного самоуправления. Наконец, модель как логический метод изучения отражает сущность политико-правового феномена в статике, и, чтобы отразить его в динамике, надо говорить о процессе реализации особенностей местного самоуправления на отдельных территориях. Анализ модели местного самоуправления предусматривает также выявление возможностей гармонизации форм местного самоуправления и системы государства, их адекватности особенностям государственного строительства в Кыргызской Республике. Модель - это всегда совокупность теоретических (статусных) основ и практических методов их реализации. Любая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления формируется на основе принципа детерминированности, который в данном случае означает наличие особых задач, выделяемых посредством сформированного специального механизма и институционализированных средств их реализации. А поскольку любая модель - это деятельностьная система, то именно процесс этой деятельности позволяет четко определить те сферы общественных отношений, в которых на практике осуществляется взаимодействие государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, под моделями взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления следует понимать обособлен-

ные и имеющие свою специфику конструкции, позволяющие обобщить и отчетливо определить признаки, характеризующие особенности взаимодействия субъектов государственной власти с субъектами местного самоуправления. Каждой модели взаимоотношений присущ особый, отличающий ее от других явлений того же рода, комплекс сущностных, юридических, функциональных, организационных, социально-экономических и иных характеристик. Основываясь на изложенном, представляется возможным выделить три модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Административная модель. При ней органы местного самоуправления прямо подчинены органам государственной власти (вплоть до того, что и формирование местных органов осуществляется либо непосредственно государственными органами, либо при их активном участии). В этом варианте местная власть, по сути, полностью «встроена» в систему государственной власти и является ее продолжением. Последовательная реализация данной модели приводит к фактической отмене местного самоуправления и замене его системой местного государственного управления. Децентрализованная модель. При ней органы местного самоуправления полностью отделены от системы государственной власти, формируются исключительно местными сообществами и решают исключительно вопросы местного значения. Местная власть в этом варианте является самостоятельной в тех пределах, в каких это допускает государство, и связано в своей деятельности лишь рядом общих принципов, закрепленных в законодательных актах государства. [1] Дуалистическая модель. При ней местная власть контролируется государством в той степени, в какой она участвует в решении государственных задач. Вне этой сферы и в рамках компетенции, определенной государством, местное самоуправление является самостоятельным. При таком варианте соотношения государственной власти и местного самоуправления последнее можно рассматривать как обладающее дуалистической природой: с одной стороны оно является «продолжением» государства, с другой - общественным институтом. Об особенностях административной модели взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти весьма остро отзывался Л.А. Велихов: «Приказная

форма, свойственная преимущественно чисто бюрократическому, так называемому, «полицейскому государству», в настоящее время среди цивилизованных государств нигде не встречается. Косность, оторванность от населения и местных нужд, формализм, канцелярская волокита, вплоть до перманентных чиновничьих злоупотреблений, обыкновенно сопутствовали этому бюрократическому виду организаций городского хозяйства» [2]. Вторая модель на практике не встречается в мировых муниципальных системах. Пожалуй, в наибольшей степени к этой модели приближаются взаимоотношения муниципальной и государственной властей в отдельных штатах США. По словам А. Токвиля: «Муниципальные учреждения составляют силу свободных наций. Нация может создать систему свободного управления, но без муниципальных институтов она не может сохранить дух свободы» [3]. В каком-то смысле ряд муниципальных образований в США представляет собой «мини-государства» со своей системой правовых актов, земель, собственностью, финансами, органами правопорядка, развитой системой управления, основанной на широком использовании форм прямой демократии. В этом нет ничего удивительного - «для американской либеральной мысли естественно представление о «республиках в миниатюре» - самоуправляющихся небольших поселениях с институтами прямой демократии, императивным мандатом и выборностью муниципальных должностных лиц» [4]. Третья модель взаимоотношений в том или ином виде постоянно присутствовала в Кыргызской Республике. Последовательное правовое оформление этой модели началось с Конституции Кыргызской Республики 1993г., определяющие правовой статус местного самоуправления, разрабатывались в условиях столкновения двух методологий, основанных соответственно на общественной теории самоуправления, предполагающей свободу местных коллективов и негосударственную природу их управленческой деятельности, и на государственной теории, исходящей из отсутствия качественных различий государственного и муниципального управления». В итоге конституционная модель местного самоуправления обрела качества правового дуализма - самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне». На сегодняшний день можно утверждать, что по-

следовательное реформирование местного самоуправления в значительной степени нивелирует в нем указанные черты общественного института. Как уже отмечалось, интересы общественных институтов и государства не только не совпадают, но и могут противостоять, что неизбежно ведет к конфликтам, а конфликты ухудшают управление любой системой. Поэтому государство с целью повышения степени управляемости территорий встраивает местную власть в государственную, в связи, с чем и «лишает» местное самоуправление черт, присущих общественной власти. Следовательно, можно сделать вывод о том, что в настоящее время налицо формирование тенденции утраты местным самоуправлением «двойственной природы»; в будущем оно может стать исключительно уровнем государственной власти. Моделирование взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления приводит к образованию юридических конструкций. Под конструкцией понимается «устройство, взаимное расположение частей; сооружение сложного устройства, а также отдельные части, его составляющие; сочетание слов, рассматриваемое со стороны их грамматических связей». Конструкции приобретают юридическое значение тогда, когда входят в содержание права, когда из правовых норм выстраиваются определенные структурные сооружения, модели, построения, позволяющие тем или иным образом объяснить правовую действительность, конкретные юридические явления, достичь поставленных целей, необходимых правовых результатов[5]. Юридические конструкции могут рассматриваться в трех значениях: как одно из средств юридической техники отражения правовых норм в законах и иных нормативных актах; как элемент содержания права; как прием научного познания, средство толкования норм права и установления юридически значимых фактов. Признаки муниципально-правовых конструкций проявляются в их активной целенаправленной роли в решении конкретных правовых ситуаций, преобладании полноты, последовательности, простоты, стабильности. Методологические требования к изучению моделей взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления связаны с выделением общего и особенного в местном самоуправлении[6] и состоят в следующем.

Взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти должны анализироваться, исходя из признания общего в природе государственной и муниципальной власти и наличия особенного в природе местной власти по отношению к власти государственной.

Сочетание общего и особенного в рамках модели взаимоотношений позволяет дать определение природе местного самоуправления, законодательно определить особенности взаимодействия органов государственной власти и субъектов местного самоуправления, в идеале - сформировать на основе единства методологии такую модель взаимоотношений, которая позволила бы, с одной стороны, построить унифицированную систему взаимоотношений, а с другой - допускала бы возможность ее адаптации к конкретным условиям осуществления местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях.

Любая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления характеризуется рядом имманентно присущих ей свойств, таких как целостность, структурность, функциональность, и определенным, выраженным набором атрибутивных признаков, которые, в зависимости от степени их универсальности или индивидуальности (следует сразу оговориться, что степень эта должна быть, как минимум, достаточной для сохранения качественных характеристик модели), проявляются в тех или иных формах.

4. Модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти может быть выявлена и изучена в полной мере лишь при условии сочетания исследования ее общих (атрибутивных) признаков с особенностями, - теми локальными формами взаимоотношений, которые предопределяются спецификой отдельно взятых муниципальных образований и получают отражение на практике. Таким образом, во главу угла должно быть поставлено не только теоретическое определение особенностей той или иной модели, но и исследование практики ее реализации.

Актуальной задачей сегодняшней науки муниципального права может стать пересмотр методологических основ теории дуализма правовой природы самоуправления. Следует сразу оговориться, что такой вариант был бы крайне нежелательным, поскольку «именно местное самоуправление способно создать, в конечном счете, органическое сочетание власти и свобо-

ды, внешнего (вертикального) управления и внутренней самоорганизации населения. Тем самым становится возможным преодолеть наши традиционные, авторитарные по своей сути, представления о демократии как исключительно государственной форме организации власти» [7]. Тем не менее, тенденция к ослаблению общественных начал в природе самоуправления очевидна. Вплоть до последнего времени ученые говорили об общественных началах в организации местного самоуправления как ключевых, решающих: «В организации местного самоуправления в современной Кыргызской Республике в значительной степени возросла доля самоорганизующихся регуляторов. Даже поверхностное знакомство с законодательством о местном самоуправлении позволяет утверждать, что ключевые вопросы его становления решаются или должны решаться с участием населения муниципального образования».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Пешин Н.Л. [Текст]: диссертация на соискание доктора юридических наук «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений» // М., 2007.
2. Велихов Л.А. [Текст]: Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. // М., 1928. С.234.
3. Токвиль А. [Текст]: О демократии в Америке. // М., 1995. С.45.
4. Шугрина Е.С. [Текст]: Муниципальное право // М., 1999. С.401
5. Костюков А.Н. [Текст]: Муниципальное право как отрасль российского права. // М., 2003. С. 31.
6. А.А. Акмалова [Текст]: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук «Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-методологический аспект). // М., 2003.
7. Пешин Н.Л. [Текст]: диссертация на соискание доктора юридических наук «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений» // М., 2007.

УДК: 342.7:341.231.14](575.2)

Карагулов Э.,

*КМЮАнын мамлекеттин жана
укуктун теориясы жана
тарыхы жана эл аралык укук
кафедрасынын окутуучусу*

Карагулов Э.,

*преподаватель кафедры
теории и истории государства и
права и международного права КГЮА*

Karagulov E.,

*lecturer theory and history of state and law,
and international law department of the KSLA*

моб.тел.: (0772)333-384

e-mail: erkin_1030_84@mail.ru

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН АКЫЙКАТЧЫСЫНЫН УКУКТУК ИШ АРАКЕТИНДЕГИ КӨЗ КАРАНДЫСЫЗДЫК ЖАНА АК НИЕТТҮҮ БАШКАРУУСУН ИШКЕ АШЫРУУ ПРИНЦИПТЕРИНИН АКТУАЛДУУ МАСЕЛЕЛЕРИ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА НЕЗАВИСИМОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМБУДСМЕНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

CURRENT ISSUES IN THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF INDEPENDENCE AND GOOD GOVERNANCE IN THE HUMAN RIGHTS ACTIVITIES OF THE OMBUDSMAN OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Аннотация: Макалада Кыргыз Республикасынын Акыйкатчысы институтунун иш аракетиинин негиздери изилденди; укуктук коргоо иш аракетииндеги мыйзам чыгаруу жана аларды ишке ашырууда чагылдырылган негизги маселелери ачылды. Корутундуда бул институттун алсыздыгы анын иш аракетиинин принциптери жана мыйзамдагы көптөгөн жетишсиздиктеринин иштелип чыкпагандыгы келтирилет.

Аннотация: В статье исследованы ключевые принципы деятельности института Омбудсмана в Кыргызской Республике; раскрыты основные проблемы их отражения в