8. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности [Текст]: Учебник / Н.В. Витрук.– М.: Норма, 2008. - С. 291.

9. Соловьев В.С. Нравственность и право [Текст]: Из истории русской православной мысли / В.С. Соловьев. Т.1, 1990. - С. 98.

10. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования [Текст]: Учебник / В.И. Крусс. - М.: Норма, 2007. - С. 42.

11. Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение [Текст]: Вестник ДГУ / Е.А. Лукашева. - М.: Норма, 2009. - С. 49.

12. Гасанов К.И. Конституционные механизмы защиты основных прав человека [Текст]: Учебник / К.И. Гасанов. - М., 2004. - С. 159.

УДК 352.07

Джумалиев Д.С.,
КМЮАнын конституциялык жана муниципалдык укук кафедрасынын доцентинин м.а. ю.и.к.
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_djumaliev@mail.ru*

ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗҮН ӨЗҮ БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН ИШМЕРДҮҮЛҮГҮН ЭФФЕКТИВДҮҮ ЖҮЗӨГӨ АШЫРУУГА ТОСКООЛДУК БОЛГОН КӨЙГӨЙЛӨР

ПРОБЛЕМЫ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ЭФФЕКТИВНОМУ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

THE PROBLEMS PRECLUDING FROM THE EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF THE LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES

Аннотация: *Бул макалада жергиликтүү өзүн өзү башкаруу органдарынын ишмердүүлүгүн эффективдүү жүзөгө ашырууга тоскоолдук болгон көйгөйлөр каралат.*

Аннотация: *В данной статье рассматривается Проблемы, препятствующие эффективному осуществлению деятельности органов местного самоуправления.*

Annotation: *This article discusses the problems that prevent the effective implementation of local government.*

Негизги сөздөр: *Жергиликтүү өзүн өзү башкаруу органдары; өкүлчүлүк органдар; жергиликтүү коомчулук; Муниципалдык бийлик; жергиликтүү өзүн өзү башкаруунун модели.*

Ключевые слова*: Органы местного самоуправления; представительные органы; местное сообщество, муниципальная власть, модели местного самоуправления.*

Keywords: *Local government, representative bodies, local community, municipal authorities, local self-government model.*

Оценивая ход реформы местного самоуправления, исследователи указывают на явное снижение значения основных черт, присущих общественной власти, прежде всего, таких, как самоорганизованность и саморегуляция: «При анализе положений концепции по реформированию местного самоуправления, разграничению полномочий между уровнями власти и новой редакции закона невольно напрашивается вывод о том, что все предложенные меры направлены не на обеспечение конституционных прав граждан, укрепление и развитие государства, экономический рост, либерализацию общества и создание социального государства, а на реализацию интересов чиновников, обеспечение им возможности руководить «всем и вся», в том числе на повышение «управляемости» гражданами [1]. Априори предполагается, что чиновник умнее, а гражданин должен выполнять предписанное ему властью (читай - чиновниками)». Нельзя согласиться с подобной резко негативной оценкой нового закона. Как уже отмечалось, он не устраняет полностью общественные признаки муниципальной власти, он лишь в достаточно разумной степени ослабляет их и усиливает государственную составляющую в природе местного самоуправления, поскольку в основе своей местное самоуправление носит публичный характер. Тем самым местное самоуправление подчиняется

интересам государства, и зависимость местного самоуправления от органов государственной власти, которая на практике всегда сохранялась, закрепляется юридически.

Теоретическая модель дуализма местного самоуправления была в той или иной степени реализована лишь в небольших муниципальных образованиях, преимущественно сельского типа, т.е. там, где не слишком большое население смогло реально самоорганизоваться и решать вопросы местного значения непосредственно или через представителей. Что же касается городов и районов, то в них местное самоуправление оказалось существенно не отличающимся от государственной власти. По практически одинаковому законодательству проводились выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом само население муниципальных образований зачастую данные выборы игнорировало. Местные референдумы на практике проводились крайне редко, такая форма прямой демократии на местном уровне как сход оказалась практически нереализуемой даже в небольших муниципальных образованиях. Территориальное общественное самоуправление по сути своей также не состоялось.

Теория самодеятельной публичной власти, функционирующей на местном уровне, активно разрабатывалась еще в советский период: целый ряд ученых, занимавшихся вопросами усиления демократических институтов в жизни советского общества, пытались построить модель местной государственной власти, которая функционировала бы как система социального управления: социум, во-первых, формирует с помощью институтов прямой демократии систему необходимых ему социальных норм и обязывает своих членов данные нормы соблюдать и, во-вторых, избирает полностью подконтрольные ему органы, реализующие данные нормы. Итогом создания этой системы должно было стать (помимо широкого вовлечения граждан в управление местными делами) объединение субъекта и объекта социального управления [2]. Именно на основе этих «наработок» советской науки и была создана в конце 80-х - начале 90-х гг. XX века первая модель самостоятельного местного самоуправления. Нельзя не отметить, что многие идеи советских ученых могут быть использованы и в процессе нынешней реформы местного самоуправления. По-прежнему актуальной является проблема вовлечения населения муниципальных образований в муниципальное управление, проблема регулярного использования на местном уровне форм прямой демократии и т.п. Как отмечают исследователи, «сегодня в правовой системе Кыргызской Республике необходимо закрепить механизмы, которые обеспечат: 1) устойчивость и стабильность муниципальной власти; 2) ее эффективность (т.е. способность качественно и своевременно исполнять социальные обязанности); 3) формирование этой власти путем свободного и осознанного волеизъявления населения; 4) максимально возможное совпадение интересов муниципальной власти и интересов большинства населения; 5) реальную подконтрольность муниципальной власти населению и невозможность злоупотребления этой властью в ущерб населению; 6) информационную открытость действий и решений муниципальной власти, понятность для населения их содержания». Бесспорно, решать перечисленные задачи необходимо [3]. Но при этом нельзя не отметить, что основой развития местного самоуправления должна стать, прежде всего, его экономическая составляющая. Рост экономической базы муниципальных образований должен опережать экономический рост государства, доходы муниципальных образований должны расти быстрее, чем доходы государства. Только при этих условиях местное самоуправление перестанет быть «нахлебником», постоянно требующим дотаций и распределяющим их непрозрачно и неэффективно, только в этом случае и у населения появится реальная заинтересованность в управлении местными делами. Декларируемая государством «одноканальная» система налогообложения до сих пор не состоялась: местные налоги, впрочем, не изымаются, как ранее, в вышестоящие бюджеты, но источниковая база муниципалитетов явно недостаточна, поэтому по-прежнему приходится «отщеплять» доходы от налогов и сборов[4]. Как следствие, местная власть существует не на деньги жителей муниципальных образований, а, в основном, на трансферты, поэтому она и зависит не от жителей, а от государства, и новый Закон попросту юридически это оформляет. Ситуацию нужно изменить таким образом, чтобы и население, и местные власти осознавали, что именно на те деньги, которые платят граждане и юридические лица, находящиеся на территории

муниципального образования, они существуют. Тогда в их решениях и будет реально находить отражение воля жителей каждого муниципального образования.

Следующим шагом должна стать открытость и подконтрольность населению всех ресурсов, используемых органами и должностными лицами муниципальных образований. Например, все материалы, отчеты и т.п. о расходовании средств местного бюджета должны быть опубликованы. У любого жителя муниципального образования должно быть право задать вопрос по существу любых публичных расходов, осуществляемых местной властью, и этому праву должна корреспондировать обязанность (подкрепленная санкциями) соответствующих органов или должностных лиц местного самоуправления дать соответствующий ответ, объяснения.

Местное самоуправление нуждается в решении целого ряда и других проблем, препятствовавших эффективному его осуществлению на основе норм закона. В частности, к этим проблемам относятся:

✓ неопределенность территориальной организации местного самоуправления;

✓ размытость структуры органов местного самоуправления;

✓ «удаленность» органов местного самоуправления от населения;

✓ нечеткость в определении компетенции муниципальных образований и т.д.

В связи с изложенным, необходимость проведения реформы местного самоуправления стала очевидной. Но реформирование, если проводить его на принципах, заложенных в Конституции Кыргызской Республики, должно было обеспечить реальную финансовую и хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, подготовить для органов местного самоуправления квалифицированные муниципальные кадры, заполнить правовые пробелы в законодательстве и создать непротиворечивую и общедоступную систему нормативных актов на уровне местного самоуправления. Представляется, что только такие меры могли бы обеспечить эффективность (а это не то же самое, что «управляемость») местной власти и ее реальную ответственность перед населением. Но государство пошло по другому пути. Как уже отмечалось, местное самоуправление включается в систему государственной власти, формально оставаясь самостоятельным в соответствии с нормами Конституции. Во главу реформы было поставлено перераспределение полномочий и усиление ответственности за их неисполнение.

В ходе реформы выделяются две основные группы полномочий органов местного самоуправления. Первая группа - это полномочия, финансируемые из местного бюджета (вопросы местного значения). Регулирование таких полномочий, в сущности, должно носить исключительно «рамочный» характер. Вторая группа - это полномочия, финансируемые целевым образом из государственного бюджета предоставляются широкие права по контролю за осуществлением этих полномочий. В случае их ненадлежащего исполнения они изымаются у органов местного самоуправления и осуществляются непосредственно органами государственной власти.

Реформа включает изменение регулирования межбюджетных отношений. При проведении этих преобразований, следует учитывать, что «реализовывать реформы местного самоуправления мы должны эволюционным путем, согласованно и без потрясений[5]. Столь масштабная реформа должна осуществляться по этапам, с очень точным просчетом последствий на каждом этапе ее продвижения. Все этапы должны быть строго «синхронизированы» с изменениями по другим направлениям развития государственности. И прежде всего, в уточнении межбюджетных отношений. Никакие изменения в законодательстве об общих принципах местного самоуправления не будут иметь эффективной реализации, если не будут в полной мере обеспечены финансово-бюджетными средствами» [6]. В целях осуществления полномочий за каждым уровнем власти, в том числе и за уровнем местного самоуправления, закрепляются собственные источники доходов. В тех случаях, когда один уровень власти делегирует другому выполнение ряда полномочий, требуется и одновременная передача финансовых ресурсов для их реализации. В ходе реформы вся система муниципальных образований должна быть перестроена: границы большинства муниципалитетов изменены преимущественно таким образом, чтобы несколько мелких поселений (сейчас каждое из них - самостоятельный муниципалитет) были объединены в одно муниципальное образование. Местное самоуправление должно стать

унифицированным во всей стране и состоять из следующих видов муниципальных образований:

городские поселения; сельские поселения.

Критерии каждого из видов этих муниципальных образований должны быть четко указаны в законе. В зависимости от вида, каждое муниципальное образование наделено собственной компетенцией.

Реформа, как уже было отмечено, предполагает повышение ответственности за принимаемые решения.

Серьезной проблемой на пути реформы остается вопрос о соотношении конституционной модели местного самоуправления и модели, которая будет построена на основе норм нового закона 2011г.: развивает ли новый закон нормы Конституции Кыргызской Республики или, наоборот, осуществляет, по сути, их скрытую ревизию. Соответственно можно выделить две точки зрения по данному вопросу. Тем самым законодатель как бы получает возможность развивать конституционную модель местного самоуправления, интерпретировать принципы организации муниципальной власти, установленные Конституцией Кыргызской Республики». То есть эта позиция обосновывает принятие закона необходимостью развития конституционных положений о местном самоуправлении, поднятие на новый уровень статуса местного самоуправления в системе народовластия. Она полностью оправдывает новое, гораздо более узкое содержание конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, придаваемое ему законодательством. Данная позиция представляется не вполне корректной.

Противоположная точка зрения на данную проблему выглядит более обоснованной. Достаточно просто сопоставить нормы Конституции и закона, чтобы увидеть целый ряд несоответствий. Так, вопреки Конституции Кыргызской Республики закон КР «О местном самоуправлении» определяет, что перечень вопросов местного значения регулируется только в нем самом. Закон устанавливает, что органы государственной власти в отдельных случаях вправе напрямую осуществлять полномочия органов местного самоуправления, что нарушает ст.110 Конституции Кыргызской Республике, содержащую гарантии права местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах своих полномочий. Включение в систему местного самоуправления ряда обязательных органов, несомненно, потребует существенных расходов из местного бюджета. Тем самым нарушается ст.112 Конституции Кыргызской Республики, гарантирующая самостоятельность местного самоуправления при формировании и расходовании местных бюджетов. Само детальное закрепление структуры органов местного самоуправления явно нарушает ст. 110 Конституции Кыргызской Республики, утверждающую, что (структура) определяется населением самостоятельно и, безусловно, выходит за рамки регулирования общих принципов организации местного самоуправления. Введение жесткого перечня видов муниципальных образований нарушает Конституцию Кыргызской Республики, которая устанавливает: «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». Как уже отмечалось, Конституционная палата Кыргызской Республики указала, что для такого учета мнения населения необходимо проведение местного референдума. И это далеко не все противоречия. Но в связи с этим, конечно, нельзя не отметить и недостатки самой конституционной нормы. Вряд ли можно найти убедительное обоснование необходимости столь жесткого закрепления в Конституции Кыргызской Республики соотношения государственной власти и местного самоуправления: на разных этапах исторического развития государства оно может и должно быть различным, взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления не есть нечто заданное, постоянное, они изменяются, модифицируются, и это неизбежно, если взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления строятся на принципах дуалистической модели.

Из всего сказанного следует, что оптимальная модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти в Кыргызской Республики до сих пор не создана, хотя она строится уже более чем десятилетие. После принятия закона 2011г. стало возможным утверждать, что действующая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления будет подвергнута существенным изменениям и что эти взаимоотношения будут четко, до деталей, урегулированы законодательством. Под влиянием этих

изменений должна измениться и природа местного самоуправления в Кыргызской Республике: усилятся ее государственные черты, будут ослаблены общественные. По сути, справедливо утверждать, что итогом этого процесса может стать огосударствление местного самоуправления, его преобразование в модель местного государственного управления. При этом не вполне корректно было бы полагать, что этот процесс носит абсолютный, безвозвратный характер. Проблема, как представляется, заключается в другом: эффективность модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления зависит не от государственной или общественной природы последнего, а от того, насколько четко эта природа учитывается при определении компетенции местного самоуправления. Если местное самоуправление рассматривается как подсистема государственной власти, эффективным оно будет лишь в том случае, если будет решать вопросы исключительно государственного значения. Справедливо и обратное: местное самоуправление может быть исключительно общественным, но в такой ситуации на местном уровне необходимо будет существование системы местных органов государственной власти, поскольку местное самоуправление должно будет решать исключительно вопросы общественного, т.е. негосударственного значения. Наиболее сложно создать эффективную модель взаимоотношений в ситуации, когда местное самоуправление рассматривается одновременно и как государственное, и как общественное. В таких условиях очень важно четко и последовательно определить государственные полномочия местного самоуправления и закрепить положение о том, что при решении этих вопросов местное самоуправление - это часть государства. Вместе с тем, так же четок должен быть и перечень функций, выполняемых местным самоуправлением как общественным институтом. И государство не должно вмешиваться в решение этих вопросов, исключая, безусловно, суверенные прерогативы государства, такие, как, например, обеспечение действия Конституции и законов.

Дуалистическая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, избранная законодателями, в первую очередь, авторами Конституции Кыргызской Республики, постоянной быть не может. Она всегда тяготеет к смещению то к административной, то к децентрализованной модели.

Реалии нашего общества оказались таковы, что государство не смогло обойтись без непосредственного каждодневного участия в решении на местах задач местного государственного управления. Отсутствие достаточных материальных ресурсов, общие принципы осуществления государственного управления диктовали необходимость передачи (скорее, даже оставления, поскольку ранее органы местного самоуправления являлись местными органами государственной власти) обязанностей по решению этих вопросов на уровне местного самоуправления.

Итак, неизменным во взаимоотношениях государства и муниципальных образований осталось определение органами государственной власти общих принципов организации местного самоуправления; обеспечение общеобязательности решений органов местного самоуправления для населения; осталась «двойная» компетенция местного самоуправления: отдельные государственные полномочия и вопросы местного значения. Государство обеспечивает судебную защиту местного самоуправления, осуществляет контроль за законностью действий и решений местного самоуправления, включая административный контроль в сфере делегированных полномочий. Принципиальные изменения коснулись регулирования территориальных основ местного самоуправления, структуры и компетенции органов местного самоуправления, т.е. определения пределов его самостоятельности, экономических и финансовых основ местного самоуправления. Ниже эти изменения будут подробно проанализированы.

В заключение следует отметить, что вопрос о природе местного самоуправления, который обсуждается мировым научным сообществом уже много десятилетий, вряд ли когда-нибудь получит универсальное решение. Государственная и общественная составляющие природы местного самоуправления постоянно эволюционируют, изменяются, зависят от конкретной исторической обстановки и экономических предпосылок.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. О местном самоуправлении [Электронный ресурс]: Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011г. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа:

https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72 - Загл. с экрана

2. Кутафин, О.Е. Шеремет, К.Ф. Компетенция местных Советов. – М., 1986. – С. 22.

3. Выдрин И.В. Муниципальное право. М.. Норма, 2004. С.28-29.

4. Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования). Автореферат дисс. докт. юрид. наук. М., 2000. С.17- 1В.

5. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С.20.

6. Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. №6. С. 145.

УДК: 342.41+342.415](575.2)

Дононбаева А.А.,
КМЮАнын
юридикалык колледжинин
ага окуутучусу ю.и.к.
Дононбаева А.А.,
старший преподаватель,
кандидат юридических наук
Юридического колледжа КГЮА
Dononbaeva A.A.,
senior teacher of Law college of KSLA
phd of legal sciences
tel.*: +996 (555) 965205*
e-mail*: a.dzuban@mail.ru*

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ СОЦИАЛДЫК МАМЛЕКЕТТИН КОНСТИТУЦИЯЛЫК НЕГИЗДЕРИ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS OF THE SOCIAL GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Аннотация: *Бул илимий макалада Кыргыз Республикасындагы социалдык мамлекеттүүлүгүнүн конституциялык негиздери, социалдык мамлекеттүүлүктүн белгилерин, көйгөйлөрүн ишке ашыруунун жол жоболору каралган.*

Аннотация: *В научной статье рассмотрены понятие и конституционное основы социального государства в Кыргызской Республике, а также обозначены проблемы в реализации признаков социального государства.*

Annotation: *This scientific article is considered the concept of social government, disclosed constitutional frameworks of the social government in the Kyrgyz Republic and the problems of the realization of signs of social government.*

Негизги сөздөр: *социалдык мамлекет; социалдык мамлекеттин билгелери; социалдык мамлекеттин функциясы; Конституция; адамдын жана жарандардын укуктары жана эркиндиктери; социалдык программалар.*

Ключевые слова: *социальное государство; признаки социального государства; функции социального государства; Конституция; права и свободы личности; социальные программы.*

Keywords: *social government; signs of a social government; functions of the social government; Constitution; rights and personal freedom; social programs.*

В Конституции Кыргызстан обозначен как социальное государство, но, прежде чем говорить о том, что это за государство, каким оно должно быть, необходимо дать его понятие. По праву автором идеи и понятия «социальное государство» является Лоренц фон Штейн, который утверждал, что государство должно «осуществлять экономический и общественный прогресс всех его членов, так как развитие одного является условием и следствием развития другого и в этом смысле мы говорим об общественном или социальном государстве» [1].

На сегодняшний день большинство ученых определяют социальное государство через раскрытие государственных функций непосредственно в социальной сфере, характеризуя конституционно-правовой статус государства, гарантирующим права и свободы человека и гражданина и возлагающим на государство обязанностей по их реализации.