

ректно, так-как помощь необходимо оказывать специализированным учреждениям ювенального профиля, всем детям, которые в этом нуждаются, семьям с детьми с учетом особенности каждой отдельно взятой жизненной ситуации. Необходимо понимать, что дети это особенная социально-уязвимая категория, требующая особого внимания и моральной поддержки, но также необходимо понимать, что в силу своих психологических особенностей и особого социально- уязвимого статуса в условиях нашего общества, дети имеют высокий уровень victimности и становятся жертвами преступных посягательств.

Также, необходимо создать условия для проведения на надлежащем уровне профилактики с целью предотвращения нарушений прав детей. Необходимо проводить информационно-разъяснительную работу с детьми, их родителями, либо законными представителями на правовую тематику по линии особенностей защиты прав ребенка, осуществлять на высоком уровне правовую пропаганду.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Виговський, Д.Л. Кримінальна субкультура в механізмі злочинності неповнолітніх [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Д.Л. Виговський // Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. - К., 2006. - С. 20.
2. Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества [Текст]: учебное пособие. - М.: Бек, 1994.
3. Тарасова, Е. П. Детские суды за границей. Дети-преступники [Текст]: /Е.П. Тарасова. - М., 1912. - С. 430.
4. Максудов, Р., Флямер, М., Ювенальная юстиция: взаимодействие государства и общества в реагировании на правонарушения и отклоняющееся поведение несовершеннолетних (исторический экскурс и методологический анализ) [Текст]: / Р.Максудов, М.Флямер //Вопросы Ювенальной Юстиции. Альманах. Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН). - М., - 2001. - № 1
5. Кодекс Кыргызской Республики о детях от 10 июля 2012 года № 100.
6. Мордовец, А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина [Текст]: / А.С. Мордовец. - Саратов, 1996. – С. 85.

7. Бойцова, В.В. Служба защиты прав человека и гражданина [Текст]: /В.В. Бойцова. Мировой опыт. - М., 1996.

8. Мельникова, Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии [Текст]: / Э.Б. Мельникова. - М.: Дело. 2000. - 272 с.

9. Документы ООН, касающиеся заключенных. - М.: Права человека, 2000. - С.153, 161.

10. Особливості кримінального провадження щодо неповнолітніх [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.zaochka.net/arenda>. - Загл. с экрана

11. Шульга, Р.Ю. Защита прав человека неправительственными правозащитными организациями: теоретический и практический аспекты [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Р.Ю. 11. Шульга. - М., 2001. – 28 с.

12. Створення та розвиток системи ювенальної юстиції в Україні [Текст]: // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 5.

13. Ткачев, В.В. Ростовской области создается региональная модель ювенальной юстиции [Текст]: / В.В. Ткачев // Российская юстиция. – 2002. – № 2.

14. Кудрявцева, Н. И. Ювенальная юстиция в России и Франции: Сравнительная характеристика [Текст]: учебно-метод. пособие /Н.И. Кудрявцева. – Курск, 2003. – 105 с.

УДК 352.075(575.2)

Туралиев С.К.,

Кыргыз Өкмөтүнө караштуу

Кыргыз Мамлекеттик

Юридикалык Академиясынын

администрация жана финансы укугу

кафедрасынын окутуучусу

Туралиев С.К.,

преподаватель кафедры

административного и финансового права

Кыргызской Государственной Юридической

Академии

при Правительстве Кыргызской Республики

Turaliev S.,

lecturer of the department

administrative and financial law

Kyrgyz State Law Academy

under the Government of the Kyrgyz Republic

моб. тел.: +996704041664

e-mail: suiunuch@bk.ru

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН: МАСЕЛЕЛЕРИ ЖАНА КЕЛЕЧЕГИ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC: PROBLEMS AND PROSPECTS

Аннотация: Макалада Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун проблемалуу жактары көтөрүлөт, андан тышкары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын мыйзамдарынын калыптанышы талданат.

Аннотация: В статье поднимаются актуальные вопросы проблематичных сторон местного самоуправления в Кыргызской Республике, также проведен анализ становления законодательства об органах местного самоуправления.

Annotation: The article raises topical issues of problematic parties of local self-government in the Kyrgyz Republic, and also analyzes the formation of legislation on local self-government bodies.

Негизги сөздөр: Муниципалдык бийлик; мамлекет; ыйгарым укук; органдар; жөнгө салуу; көз карандысыздык; экономика; администрация.

Ключевые слова: Муниципальная власть; государство; полномочи; органы; регулирование; независимость; экономика; администрация.

Key words: Municipal authority; state; authority; bodies; regulation; independence; economy; administration.

Каждое современное государство строит свою систему управления, сообразуясь со своими историческими традициями, политическими, экономическими, культурными и иными интересами. Не последнее значение имеет и опыт других государств и народов. Местное самоуправление как один из старейших способов управления занимает в системе многих государств свое достойное место. Это же твердо можно сказать и о Кыргызстане.

Органы местного самоуправления – это первая инстанция власти, куда люди обращаются за помощью, куда они идут со своими проблемами и вопросами [1]. Насколько адекватно эти органы реагируют на запросы населения зависит от степени подотчетности, от того, кем и как они сформированы, насколько они связаны с этим населением. Именно различие в порядке формирования и степени подотчетности и составляет отличительную черту органов местного самоуправления от органов государственной власти. Если государственная представительная власть в лице парламента далеко, и до него редко, когда достучишься (не говоря уже о том, чтобы призвать к ответу), а исполнительная государственная власть – многоступенчатая, и в силу этого также далека от народа, то органы самоуправления – вот, на расстоянии вытянутой руки! Если органы исполнительной власти создаются сверху вниз, а, следовательно, подотчетны «наверх», то органы самоуправления подотчетны непосредственно народу. Затем уже вступают в дело такие параметры как кадровый и финансово-экономический потенциал, а также объем полномочий этих органов.

Местное самоуправление, возникает как самый первый, уровень публичной власти для организации жизнедеятельности местного сообщества [2]. Никто не отрицает, что в основе развития системы власти на местах лежали родоплеменные механизмы управления. Еще до появления государственных отношений, на бескрайних просторах нашей страны жили люди на протяжении тысячелетий, не зная о каких-то иных элементах управления, кроме самоуправления внутри общины. Поэтому можно говорить именно о вторичности государственных институтов по отношению к местным органам власти. При этом важно понимать, что у них существовали потребности и механизмы их удовлетворения. Внутри общины создавались товары и услуги на принципах либо натурального хозяйства, либо взаимного удовлетворения потребностей. По мере усиления государственных институтов, укрепления суверенитета государства происходит подавление элементов самостоятельности местных сообществ, вплоть до установления полного контроля за их деятельностью, со стороны центральной власти государства [2].

Правовое регулирование муниципальной власти, как известно, связано с развитием местного самоуправления, развивающегося на

принципах децентрализованной, независимой от государства системы управления. Развитие местной власти в Кыргызской Республике имеет ряд особенностей и характеризуется определенными обстоятельствами. Важно выявить те основные факторы, которые способствуют возникновению местного самоуправления в системе публичной власти государства, проследить их специфику, чтобы попытаться определить вектор дальнейшего развития [3].

На взгляд автора, раскрывая сущность местного самоуправления необходимо выразить само понятие слова «сущность». Сущность должна в первую очередь выражать, от имени кого и ради чего осуществляются те или иные действия субъекта права, в данном случае местного самоуправления. Основная цель местного самоуправления – это сформировать гражданское общество, то есть научиться решать вопросы, связанные с развитием основных элементов общественного устройства местного самоуправления, которые определяются политической, экономической и социальной сферой деятельности. Население, законодательно являясь основным субъектом местного самоуправления, в пределах своих полномочий может и должно участвовать в непосредственном обеспечении своей жизнедеятельности. Эти полномочия должны раскрываться по трем основным направлениям:

1) условия жизни каждого из жителей, проживающих на данной территории, должны быть гарантированы и обеспечены (социальные гарантии, образование, здравоохранение и т.п.);

2) обеспечение условий жизни населения в целом (охрана общественного порядка и безопасность жизни, информационные службы, благоустройство, озеленение и транспортное обслуживание и т.п.);

3) обеспечение осуществления населением муниципального образования прав собственника в отношении муниципальной собственности.

Государственно-правовая природа местного самоуправления тесно связана с пониманием его как политико-социального института. Местное самоуправление в систему органов государственной власти не входит и представляет собой самостоятельный институт управления и ведения дел в пределах своих полномочий, которые понимаются нами с позиций формирования гражданского общества и на этой основе как реализация (становление) демократического правового государства. Поэтому

сущность местного самоуправления должна выражаться в том, что именно через этот институт должно формироваться правосознание каждого человека (субъекта права), то есть осознание самого себя полноправным хозяином той территории, на котором функционирует муниципалитет [4].

Развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике происходило, с одной стороны, в русле общероссийской тенденции, а с другой - под мощным влиянием таких факторов, как климат, большие расстояния и особенности государственной системы управления. Весьма важным фактором, влияющим на организацию системы местного управления, была сельская община. Недостаток пахотных земель, примитивные средства ее обработки способствовали тому, что большая часть местного населения находилась в условиях натурального хозяйства, а государство этому всячески способствовало, сохраняя местную общину и, как следствие, формировало кадровый голод для промышленности, препятствовало росту городского населения.

В целом можно констатировать, что экономика Кыргызстана формировала небольшой прибавочный продукт, который в условиях больших пространств и климата требовало особой организации общественных отношений и системы государственного управления. События, произошедшие после присоединения Кыргызстана к Российской империи, привели к кризису традиционной государственности и формированию хозяйственной системы. Огосударствление практически всей экономической деятельности в советское время привело к уничтожению зачатков местного самоуправления, поскольку, система местного самоуправления базируется на частном предпринимательстве и частной инициативе в экономической и общественной жизни [4]. Трансформация кыргызской экономики в советское время, связанная с резким сокращением сельского населения и бурным развитием городов, прежде всего крупных, также привела к разрушению общинных отношений не только в городах, но и в сельской местности. Вместо общины, основанной на мелком частном землевладении и натуральном хозяйстве, в селах начали появляться колхозы, по сути, хозрасчетные хозяйственные организации. Проблемами здесь являются сложная система организации управления и внешняя система принуждения. Если говорить о развитии городского управления в советское время,

то оно фактически формировалось государством, поскольку никаких экономических предпосылок для развития муниципального управления в Советском Союзе не существовало [4]. В условиях жесткого противостояния государства, с зарубежными странами ни о каком, эволюционном развитии хозяйства речь не могла идти. Мобилизационное строительство промышленности и необходимость использования сельского хозяйства для нужд города требовали организации системы управления по всей вертикали, начиная с самого государства и заканчивая жилищными организациями [2].

Отметим, что формальная независимость муниципальных образований в вопросах формирования органов местного самоуправления, как правило, приводит к тому, что в результате выборов в органы местной власти у руля становятся люди, не всегда способные к управлению муниципальным хозяйством. Как следствие, в системе муниципального управления зачастую отсутствует стратегия развития муниципальных территориальных систем, принимаемые самостоятельные решения приводят к снижению деловой активности в поселениях, сокращению доходной части муниципального бюджета и, зачастую, к бессмысленным или противозаконным расходам. В этой связи можно отметить, что со стороны органов государственной власти постоянно прилагаются усилия по повышению эффективности и финансовой самостоятельности муниципальных образований. В частности, именно данным обстоятельством была вызвана необходимость принятия нового Закона о местном самоуправлении [5] и Закона о порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления [6].

Местное самоуправление в ходе своего становления и развития прошло тернистый путь. Историю становления современной системы МСУ можно охарактеризовать как непрерывное и, порой, противоречивое движение государства в поиске оптимальных форм и моделей. Те или иные решения во многом зависели не столько от социальной и экономической ситуации в стране, сколько от политических пристрастий руководства страны. В результате МСУ переживало и волны неограниченной политической самостоятельности и почти полного огосударствления. Рудименты огосударствления органов МСУ, такие как вмешательство государства в процесс формирования органов МСУ и принятия ими решений, малое внимание финансовой самостоятельности МСУ, до

сих пор имеют место быть и достаточно часто служат препятствием для развития подлинного народовластия. Вмешательство имеет и формально-юридический и неформальный характер. Имеет место часто изменяемое законодательство, поправки зачастую направлены на еще большее сужение свободного пространства для МСУ. Например, за 4 года (с 2011 по 2015 годы) выборное законодательство менялось 8 раз, законодательство о статусе депутатов местного кенеша изменялось 6 раз [7], а Закон о МСУ менялся 15 раз [5]. Во многом эти изменения законодательства диктовались узкопартийными интересами парламентских фракций, примером чего явился, упомянутый выше закон [5], исключивший из числа субъектов выдвижения кандидатов в городские кенешы группы избирателей, не объединенных в политические партии.

Эволюция и темпы роста местных бюджетов говорят о том, что качество и объем муниципальных услуг и решение вопросов местного значения остаются на задворках политики управления, а большая часть общественных – государственных и муниципальных финансов концентрируется в центре, и не доходит до населения. После реформы межбюджетных отношений в 2007 году, когда финансовое состояние муниципалитетов резко улучшилось, сократилось число так называемых дотационных органов МСУ. В 2009 году началось ухудшение финансового потенциала органов МСУ. К 2011 году ситуация вернулась к дореформенному периоду – местных налогов почти нет (их всего два), львиную долю в местных бюджетах занимают гранты из республиканского бюджета. В результате, чуть ли не 80% муниципалитетов Кыргызстана оказались дотационными, убыточными.

Местное самоуправление Кыргызстана не входит в систему органов государственной власти. Однако органы Местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Конституцией [8] и основанным на ней Законом о Местном самоуправлении [5], установлена следующая система органов МСУ: 1) местные кенешы (айылные и городские) — представительные органы местного самоуправления; 2) айыл окмоту, мэрии городов — исполнительные органы местного самоуправления. Все эти органы являются выборными, хотя порядок выборов отличается, местные кенешы

избираются населением на прямых выборах, а главы айыл окмоту и мэры на косвенных выборах депутатами соответствующего кенеша. Местные кенешы в зависимости от того, относятся ли они к сельским или городским, выбираются по-разному. Городские кенешы избираются по пропорциональной системе по партийным спискам, а сельские – по мажоритарной системе в многомандатных округах. До 6 июля 2012 года правом выдвижения списков кандидатов в городские кенешы обладали политические партии и группы избирателей. Но с вступлением в силу в июле 2012 года поправок в Закон «О выборах депутатов местных кенешей» группы избирателей были исключены из числа субъектов, имеющих право выдвинуть свой список кандидатов. Самовыдвиженцев на городских выборах закон не предусматривал изначально. Таким образом, единственным субъектом выдвижения кандидатов на городских выборах стали партии.

Не в полной мере решены задачи создания эффективной государственной поддержки органов МСУ в проведении четкого разграничения функций государственной власти и МСУ, создания устойчивой экономической базы и эффективного управления муниципальной собственностью, консолидации местных сообществ их участия в решении местных проблем. Предстоит решать проблемы развития механизмов подотчетности органов МСУ и их должностных лиц местным сообществам, усиления роли местных кенешей, эффективного использования ресурсов территории, межмуниципального сотрудничества, укрепление связей с институтами гражданского общества [3].

К наиболее значимым проблемам, требующим выработки соответствующей государственной политики, относятся следующие: Оптимизация управления ориентированная на потребности граждан. Меры, предпринимаемые Правительством Кыргызской Республики по созданию стабильности и устойчивости государственного управления, ответственности за результаты работы, требуют проведения оптимизации муниципального управления, с учетом общегосударственных интересов[9]. Проводимая административно-территориальная реформа будет рассматриваться не как территориальное переустройство, а как процесс оптимизации управления, через тщательный анализ функций, полномочий и ресурсов органов власти всех уровней. В этом контексте требует нового содержания организация и деятельность органов

государственного управления на уровне районов в решении вопросов социального и экономического развития, реализации региональных программ и взаимодействия с органами МСУ. Качество и доступность муниципальных услуг. Большинство услуг, предоставляемых сегодня органами МСУ населению, неудовлетворительное. Этому способствует отсутствие единой системы правил и процедур муниципальных услуг, необоснованная платность отдельных услуг, отсутствие установленных единых требований. Недостаточно используются современные технологии, обеспечивающие получение различных услуг в одном месте и путем однократного обращения. Повышение роли и ответственности органов МСУ. Необходимо уделить внимание реализации принципов ответственности за решение местных проблем, выработать механизм выражения недоверия местными сообществами в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, минимизировать влияние политических процессов на процесс деятельности и формирования органов местного самоуправления.

Обеспечить стабильность законодательства в сфере МСУ, исключив практику разработки законопроектов, внесенных изменений и дополнений в нормативно-правовые акты без предварительного согласования и обсуждения с уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления, органами МСУ и их ассоциациями. Для этого разработать и предложить действенный механизм обязательного обсуждения законопроектов с Союзом МСУ. Совершенствование нормативно-правовой базы МСУ должно исключить противоречия и дублирование. Для снижения уровня противоречащих законодательству решений проработать проведение предварительной правовой экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых органами МСУ.

Изложенные в статье проблемы определяют следующие приоритетные направления развития местного самоуправления Кыргызской Республики на повышение ответственности и оптимизация органов МСУ ориентированных на потребности граждан, укрепления финансовой устойчивости, расширения ресурсной базы и местного экономического развития, а также для совершенствования организационной и правовой результативности деятельности органов местного самоуправления. Для решения этих проблем имеется национальный опыт в сфере развития местного самоуправления,

политическая воля видеть систему местного самоуправления как качественной и ответственной, сочетающей общегосударственные и местные интересы, а также прозрачной и подотчетной обществу.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Орлов, С.К. Органы местного самоуправления в зарубежных странах [Текст]: /С.К.Орлов //Российский экономический журнал.-1997. -№ 2, - 32 с.
2. Черкасов, А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст]: учеб. пособие / А.И. Черкасов. - М.: Инфра-М, - 1998. – 122 с.
3. Программа развития местного самоуправления [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Кырг. Респ. от 18 декабря 2013 года № 678, Информационный сайт Министерства юстиции КР - Режим доступа: <http://www.mfa.gov.kg/contents/view/id/38> - Загл. с экрана.
4. Постовой, Н.М. Местное самоуправление: история, теория, практика [Текст]: учеб. пособие /Н.М. Постовой. - М.:Форум, -1995. - 46 с.
5. О местном самоуправлении [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 15 июля 2011 года N 101 (в ред. Законов Кырг. Респ. от 15 фев. 2018 г. N 21) //Информационный сайт

Министерства юстиции КР - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203101> - Загл. с экрана.

6. О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 31 марта 2016 года № 32 (в ред. законов Кырг. Респ. от 31 марта 2016 года № 32) //Информационный сайт Министерства юстиции КР - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2031014> - Загл. с экрана.

7. О статусе местных кенешей [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 13 января 2000 года №3 (в ред. законов Кырг. Респ. от 5 авг. 2008 года N 195) //Информационный сайт ЦИК КР - Режим доступа: https://shailoo.gov.kg/ru/ZakonodatelstvoMyyzambar/ZakonyMyyzambar/O_mestnom_samoupavlenii/ - Загл. с экрана.

8. Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: принята референдумом 27 июня 2010 г. (в ред. законов Кырг. Респ. от 28 дек. 2016 года N 218) // Информационно-правовая система ТОКТОМ мамлекет Про. <https://online.toktom.kg/NewsDivision/Division/1?page=0&size=15>. – Загл. с экрана.

9. Карашев, А.А., Развитие местного самоуправления в Кыргызстане [Текст]: монография /А.А. Карашев. - Б.:Басмакана, 2002. - 128 с.