

**КУЛДЫШЕВА Г.К.**

*к.ю.н., доцент ОшГУ*

**К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ  
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

*Автор статьи анализирует проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, акцентируя при этом внимание не на противопоставлении данных органов, а на выработке точек их соприкосновения и разграничения функции, что является новацией в теории конституционного права Кыргызской Республики.*

*The author of the article analyses the problems interrelations of the state body and local self management, emphasizing attention not to contradict to the given bodies but on points of coincide and functions separation, which is new in the theory of the constitutional law of the Kyrgyz Republic.*

В течение последних лет в Кыргызской Республике постепенно формируется современная система местного самоуправления. В Конституциях и законах Кыргызстана закреплены основные принципы и черты модели организации местного самоуправления.

В научной литературе нет единого мнения по определению основных институтов местного самоуправления и органов государственного управления на местах: зачастую понятия «местное управление» и «местное самоуправление» идентифицируются. Так, по мнению некоторых зарубежных специалистов, понятие «местное управление» включает «все уровни управления ниже государственного», местная власть понимается как «организация, действующая в интересах своих избирателей через

избираемый совет и его исполнительный орган», а местное самоуправление определяется как «право демократически автономной единицы субнационального уровня управления регулировать и управлять значительной частью проблем общественности в интересах местного населения»<sup>1</sup>, или как деятельность самого населения местной территориальной единицы и его выборных органов по решению местных вопросов<sup>2</sup>.

В российской юридической литературе под местным самоуправлением подразумевается «местные представительные органы, избираемые населением соответствующей административно-территориальной единицы и принимающие решения по наиболее важным местным вопросам, и исполнительные органы во главе с мэром для осуществления и исполнения ряда общегосударственных функций»<sup>3</sup>.

Мировая практика показывает, что любое демократическое, правовое государство может решать поставленные перед ней задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Составляя одну из основ конституционного строя правового государства, местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и интересы государства.

Как показывает история, на любом этапе становления государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между государством и самоуправлением. В различных типах государства существовали модели местного самоуправления, соответствовавшие этапам исторического развития, которые, в конечном счете, всегда следуют за

<sup>1</sup> Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – М., 1995. – С. 293-295.

<sup>2</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 14-18.

<sup>3</sup> Региональные особенности местного управления и самоуправления. – Ростов-на-Дону, 1996. – С. 5.

государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима<sup>4</sup>.

Как нам представляется, в законодательство необходимо заложить важнейший принцип подконтрольности местного исполнительного органа – представительному, по вопросам его компетенции. Как явствует из положения дел на практике, исполнительные органы, фактически осуществляющие все властные функции в соответствующей административно-территориальной единице, выведены из-под всякого контроля населения этой территории.

Местные представительные органы с существующими полномочиями, лишены права высказывать свое мнение по вопросам компетенции исполнительных органов даже в форме рекомендаций, обращений. Такое законодательное закрепление этих норм, а также ряда других предложений позволило бы в значительной мере избежать дисбаланса властей в пользу установления приоритета одной ветви власти – исполнительной.

Должен быть определен порядок взаимоотношений государственных органов и органов местного самоуправления. Считаем, что есть смысл говорить о гарантиях самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом; что, также необходимо невмешательство государственных органов в деятельность органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законодательством; установить, что местные государственные органы оказывают содействие органам местного самоуправления в осуществлении их компетенции.

---

<sup>4</sup> Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2002. - С. 57.

Необходимо также закрепить полномочия совета местного самоуправления, основания и порядок прекращения полномочий его председателя. К полномочиям местного совета можно отнести: принятие и изменение Устава местного сообщества; рассмотрение отчета председателя об использовании имущества местного сообщества; дача согласия председателя на создание коммерческих организаций; учреждение схемы управления местным сообществом; принятия решения о ликвидации и реорганизации местного сообщества.

В целом мировой опыт в области создания теории местного управления, изучение законодательства и практики государственного строительства является очень ценным для Кыргызстана. Во многих зарубежных странах местное управление является важнейшим звеном государственного управления. Местное управление осуществляется выборными органами и исполнительным аппаратом. Руководители органов местного управления обычно наделяются широкими полномочиями. Законодательство ряда зарубежных стран подразделяет полномочия органов местного управления на обязательные и необязательные. К обязательным относятся вопросы, которым обычно придается общегосударственное значение, необязательными являются полномочия, которые реализуются по собственному усмотрению самих местных органов. Сущностное наполнение системы самоуправления различных стран и ее генетические особенности зависят от господствующей у законодателей теории местного самоуправления.

Самоуправление как участие граждан в управлении может успешно функционировать в случае, когда уже существуют элементы гражданского общества и самоорганизации. Именно поэтому партии, союзы и объединения граждан на местном уровне имеют большое значение. Задачи местного самоуправления невозможно выполнять как неполитические. Жесткое разделение «чисто» политических задач и задач местного самоуправления

восходит к представлениям о недемократическом государстве. Коммунальный уровень играет ключевую роль в строительстве демократической инфраструктуры всей политической системы. Деятельность на этом уровне расценивается гражданами как политическая деятельность.

Местное самоуправление рассматривается в зарубежных странах как один из важнейших принципов, обеспечивающих связь граждан с государством, возможность их участия в государственном управлении. С местным самоуправлением связана, и реализация еще одного из начал демократического, правового государства — принципа «вертикального» разделения властей, существующего наряду с «горизонтальным» разделением на законодательную, исполнительную и судебную власти. Чем больше конкурирующих субъектов власти, тем больше гарантий демократии. Местное самоуправление дает гражданам возможность не только непосредственного участия, но и контроля на местах за деятельностью государственных органов<sup>5</sup>.

Одним из ключевых моментов Конституции Кыргызской Республики в редакции от 21 октября 2007 года, регулирующей местное самоуправление, является положение о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти». На включение подобного положения во многом повлияла позиция многих представителей местных органов, желавших отделения местного самоуправления от государства, в надежде оградить местное самоуправление от давления со стороны властных структур вышестоящего уровня, однако на практике, едва ли возможно провести четкую границу между функциями государственного управления и местного самоуправления, поскольку местные органы обычно не только осуществляют сугубо локальные функции, но и решают определенные задачи, поставленные центральной властью.

---

<sup>5</sup> Местное самоуправление. Баварская школа управления. - Мюнхен, 1996. - С. 33-39.

Правовая норма, говорящая о том, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, в статьях Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» получила свое развитие, выраженное в требовании к органам государственной власти и государственным должностным лицам: осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Вместе с тем, система местного самоуправления интегрирована в общую систему управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая определенной самостоятельностью. Поэтому можно говорить лишь об известных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных вопросов – тех пределах, которые устанавливает Конституция. Государство должно в той или иной форме присутствовать на всех уровнях своего административно-территориального деления. Другое дело, что функционирование государственного механизма на местном уровне имеет свои особенности (к этим особенностям необходимо отнести значительную вовлеченность населения в решении вопросов местного значения, относительно частое использование форм непосредственной демократии, меньшая, чем на центральном уровне, степень разделения властей).

Как показывает анализ, не всегда можно провести четкую линию между представителями государственной администрации (прямым государственным управлением) на местах и исполнительными органами местного самоуправления (местной администрацией), поскольку последние зачастую наделяются государственными функциями.

Соотношение властных полномочий и реальных функций, ради осуществления которых тому или иному государственному или негосударственному органу управления дается власть, определяет концепцию власти в государстве. Данную проблему можно обозначить более

объемно, как перераспределение власти от государства гражданскому обществу, а также определение оптимальных объемов властных полномочий и взаимодействие органов между собой.

Анализируя возможные модели местного государственного управления и местного самоуправления в Кыргызстане, необходимо отметить, что существование различных видов населенных пунктов вызывает к жизни многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления и местного государственного управления.

Большинство современных моделей местного самоуправления, и соответственно их научных интерпретаций исходят именно из дуализма природы локальных властей, что напрямую влияет на состояние, систему и структуру местных государственных органов управления.

Исходя из данного факта, необходимо сделать заключение, что в системе местного государственного управления и местного самоуправления, в отличие от высших эшелонов власти, по всей вероятности, упор надо делать не столько на «разделении властей», сколько на их объединении не только в едином понимании проблем и задач, но и в единстве действий. Власть в поселке, селе, аильном (сельском) округе должна быть единой, выборные органы самоуправления, их исполнительные органы, местные органы государственного управления должны сливаться, соединиться в единое целое, что создаст удобства для населения и эффективную форму управления. Функции представительного органа местного самоуправления в данном случае будет осуществлять сход граждан или собрание граждан по месту жительства, а возглавлять исполнительную власть и председательствовать на сходах или собраниях граждан, возглавлять Совет должен аким. Следовательно, на уровне поселка, крупного села, аильного (сельского) округа аким избирается непосредственно сходом граждан (или собранием их уполномоченных), возможно, по представлению акима

районного звена. Здесь самоуправление максимально должно совпадать по своему субъекту и объекту.

При таком подходе местное самоуправление сохранит свои главные признаки, к числу которых можно отнести: выборность; самостоятельность в управлении делами в рамках конкретной административно-территориальной единицы. Рассматривая вопросы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, следует иметь в виду, что это должно осуществляться в соответствии с законами; объем передаваемых или делегируемых полномочий не может быть слишком велик; наделение полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для осуществления материальных и финансовых средств; государство должно оставлять за собой право контроля за реализацией этих полномочий.

Достаточно много проблем ждут своего решения и в структурах исполнительных органов, существующая сегодня модель местных исполнительных органов далека от совершенства, не отрегулированы вопросы взаимоотношений по вертикали, нет правовых норм, которые бы регулировали горизонтальные взаимоотношения местных исполнительных органов. Сосредоточив в своих руках значительный объем властных полномочий, местные исполнительные органы не располагают достаточным арсеналом правовых норм для их реализации.

Полагаем, что необходима поэтапная передача большинства текущих функций и полномочий от Правительства, министерств и ведомств на региональный уровень, в первую очередь, по различным направлениям осуществления реформ, акимам соответствующей административно-территориальной единицы необходимо представить более широкие полномочия в обеспечении сбалансированного социально-экономического развития регионов и углубления рыночных преобразований.

Необходимо разработать и законодательно закрепить механизм координации и взаимодействия всех звеньев исполнительной власти, четкого

определения и разграничения функций каждого из них с тем, чтобы обеспечить проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории<sup>6</sup>.

Учитывая то, что единая система исполнительных органов в любом случае должна действовать на принципах обязательности выполнения решений вышестоящих органов для нижестоящих, подконтрольности и подотчетности, единой кадровой политики, вместе с тем:

- необходимы изменения в структуре центральных органов государственного управления;

- во взаимодействии с местными исполнительными органами по вопросам перечня должностей, назначаемых и утвержденных (освобождаемых) Правительством, а также порядок решения ими кадровых вопросов.

Учитывая то, что изменения в административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики были проведены в целях совершенствования структуры, исключения излишних звеньев в местном государственном управлении и сокращении численности аппарата управления местных исполнительных органов, необходимо дальнейшее совершенствование структуры исполнительных органов, в том числе и через сокращение, которое уже имело место.

Перенос основных элементов управления экономикой и осуществления преобразований на местный уровень, предполагаемая децентрализация внутри министерств, уже привела к качественно новой ситуации в управлении социально-экономическими процессами, что значительно ослабило отраслевое хозяйственное управление, и обусловило

---

<sup>6</sup> Глазунова Н.И., Забродин Ю.М., Поршневу А.Г. Государственное и муниципальное управление. /Справочник/. - М., 1997

перераспределение полномочий между центром и регионами как в Кыргызстане.

В связи с этим, видимо, к местным исполнительным органам должны перейти следующие полномочия: в области собственности - передача регионам права пользователя государственной собственностью; приоритетное использование доходов от приватизации; расширение прав на пользование полезными ископаемыми; право на получение целевой помощи от государства регионам; на льготы для регионов с тяжелыми природно-климатическими условиями; в области бюджетных отношений – необходимо расширение прав по налогообложению природных ресурсов; определение налоговых источников, закрепленных за регионами и центром; урегулирование и нормативное закрепление распределения полномочий и ответственности при финансировании расходов между центром и регионами; в области социальной сферы – в функции центра, видимо, необходимо отнести общегосударственные социальные гарантии, к функциям регионов разработку программ, повышающих уровень социальных гарантий по сравнению с общегосударственным; право устанавливать пособия по безработице на уровне, увязанном с региональным прожиточным минимумом, необходимо обоснование формулы трансфертов регионам по выплате пособий; необходимо также пересмотреть полномочия в сфере природопользования, в инвестиционной политике, жилищной политике и по ряду других вопросов.

Как нам представляется, дальнейшее углубление децентрализации власти потребует некоторых особенностей в законодательном обеспечении по вопросам регулирования общественных отношений в организации жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания, строительства, транспорта, обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан, в целом, предметами ведения представительных

органов будет весь спектр жизнеобеспечения населения соответствующих административно-территориальных единиц.

Необходимо констатировать, что вся деятельность местных органов государственного управления, должна определяться едиными законами, принятыми в государстве, функциональные же обязанности, которые находятся в области полномочий переданных местным органам управления, должны определяться на местах, представительными и исполнительными органами, органами местного самоуправления.

### **ЛИТЕРАТУРА**

1. Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек: Академия, 2010г.
2. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации.
3. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Москва, 1995г.
4. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Москва, 1995г.
5. Региональные особенности местного управления и самоуправления. Ростов-на-Дону, 1996г.
6. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. Москва, 2002г.
7. Местное самоуправление. Баварская школа управления. Мюнхен, 1996г.
8. Глазунова Н.И., Забродин Ю.М., Поршневу А.Г. Государственное и муниципальное управление. Москва, 1997г.