

УДК 342.25 (575.2) (04)

## КОНКРЕТИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ДЕФИНИЦИЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Э.Н. Рахимбаев* – докторант, канд. пед. наук, доцент

---

The given article deals with the necessity of systematization, specification and a precise exposition of the definitions and regulations of the local government in The Kyrgyz Republic Legislation. The definitions and regulations reflected in the international as well as national legislation systems were scrutinized. The relevant recommendations are presented.

Местное самоуправление находится на разных уровнях своего развития как в государствах СНГ, так и в странах дальнего зарубежья. Изучение опыта организации местного самоуправления, в том числе Кыргызстана, является важным направлением в науке конституционного (государственного) права всех стран. Особенно фундаментальной является проблема изложения четким, ясным, понятным и однозначным языком ключевых дефиниций и положений.

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших элементов демократического государства, при этом право граждан на участие в управлении местными делами является составляющим принципом функционирования. В Конституции Кыргызской Республики отмечается, что народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Таким образом, местное самоуправление в Кыргызстане выступает одной из ключевых форм системы народовластия.

Чтобы разобраться и понять кыргызскую систему государственного и муниципального управления, а также в целях дальнейшего его

развития необходимо, прежде всего, рассмотреть и проанализировать дефиниции и положения, содержащиеся в Конституции Кыргызской Республики и базовых законах по вопросам государственного и муниципального управления. Эти положения мы рассмотрели в свете норм, содержащихся в Европейской Хартии местного самоуправления и Декларации о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и представить соответствующие комментарии.

В Европейской Хартии о местном самоуправлении и Декларации о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества достаточно четко представлены и системно изложены дефиниции и нормы, отражающие сущность местного самоуправления, такие, как местное самоуправление, муниципальное образование, территории муниципальных образований, сфера компетенции местного самоуправления, структура органов местного самоуправления, нормы, регулирующие условия осуществления полномочий на местном уровне, вопросы обладания достаточными собственными финансовыми ресурсами.

При разработке соответствующих изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики и в базовые законы о местном самоуправлении мы предлагаем учесть и исполь-

зывать эти ключевые, четкие, ясные дефиниции и положения.

Анализ дефиниций, содержащихся в Конституции Кыргызской Республики, показывает, что в них не было и нет достаточно четких, ясных понятий и терминов, отражающих сущность местного самоуправления, призванных эффективно развить местное самоуправление в Кыргызстане. В Конституции Кыргызской Республики нет ключевых, базовых терминов и понятий местного самоуправления, таких как: *местное самоуправление, муниципалитет, муниципальное образование, территории муниципальных образований, сфера компетенции местного самоуправления, органов местного самоуправления и государственного управления, нормы регулирующие условия осуществления полномочий на местном уровне, достаточные собственные финансовые ресурсы* и др. Отсутствует единая система изложения ключевых, базовых терминов и понятий местного самоуправления.

В этой связи необходимо еще раз более пристально рассмотреть и изучить ключевые дефиниции и положения, изложенные в международных правовых актах, и с учетом их актуальности, приемлемости разработать соответствующие изменения и дополнения по ключевым терминам, понятиям и нормам, способным внести четкость и ясность, избежать коллизий, и внести их, в установленном порядке, в Конституцию Кыргызской Республики, а затем в базовые законы.

Законы Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” (в редакции законов КР от 2 февраля 2005 г. №12 и 6 февраля 2006 г. №34)<sup>1</sup>, “О муниципальной собственности на имущество”<sup>2</sup>, “О финансово-экономических основах местного самоуправления”<sup>3</sup>, “О муниципальной службе”<sup>4</sup> содержат соответствующие

<sup>1</sup> Закон КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” от 12 января 2002 г. №5.

<sup>2</sup> Закон КР “О муниципальной собственности на имущество” от 19 августа 2005 г. №152.

<sup>3</sup> Закон КР “О финансово-экономических основах местного самоуправления” от 25 сентября 2003 г. №215.

<sup>4</sup> Закон КР “О муниципальной службе” от 21 августа 2004 г. №165.

щие термины и понятия. Анализ дефиниций и положений, изложенных в них, также показывает отсутствие четких, ясных и понятных ключевых дефиниций и положений, таких как “органы государственного управления”, “муниципалитет”, “муниципальное образование”, “административно-территориальная единица”, “территории муниципальных образований”, “сфера компетенции местного самоуправления”, “функции и полномочия органа государственного управления”, “функции и полномочия представительного органа МСУ”, “функции и полномочия исполнительно – распорядительного органа МСУ”, “структура органов местного самоуправления”, нормы, регулирующие условия осуществления полномочий на местном уровне, вопросы обладания достаточными собственными финансовыми ресурсами и др.

Вместе с тем, законы перегружены такими не четкими, иногда лишними терминами и нормами, как “дела местного значения”, “основные дела местного значения” (значит, есть и не основные дела), “член местного сообщества”, “местное сообщество”, “глава МСУ” (один в лице руководителя двух органов управления МСУ представительного и исполнительно-распорядительного), “Устав местного сообщества” (один нормативный правовой акт для населения, депутатов местного кенеша и исполнительно-распорядительного органа. Смысл? Логика? У населения есть Конституция Кыргызской Республики и более 2000 законов, у депутатов местного кенеша есть Регламент, у айыл окмоту мог бы быть Устав. В таком случае так и следует установить – Устав айыл окмоту) и т.д.

Закон Кыргызской Республики “О статусе депутатов местных кенешей”<sup>5</sup> (в редакции Закона КР от 15 октября 2004 г. №182) устанавливает, что статус депутата местного кенеша определяется Конституцией КР, Законом КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” и настоящим Законом.

Таким образом, наглядно видно наличие отсылочных норм и отсутствие в этих базовых законодательных актах достаточно четких и ясных ключевых дефиниций и положений, отражающих сущность местного самоуправления,

<sup>5</sup> Закон КР “О статусе депутатов местных кенешей” от 13 января 2000 г. №3.

способных обеспечить эффективную деятельность органов государственного управления и местного самоуправления. Более того, нормы и понятия, содержащиеся в них, еще больше внесли противоречий и коллизий в без того не четкий и запутанный понятийный аппарат.

Так, например, термины и понятия “глава местного самоуправления”, “должностное лицо органов местного самоуправления”, “муниципальный служащий”, “представительные органы местного самоуправления”, изложенные в базовых законах Кыргызской Республики о местном самоуправлении, не совпадают с аналогичными дефинициями, представленными в Кодексе о выборах в Кыргызской Республике.

В базовых законах о местном самоуправлении, так же, как и в Конституции Кыргызской Республики, нет ключевых терминов и понятий местного самоуправления, таких, как “муниципалитет”, “муниципальное образование”, “территория муниципальных образований”, “сфера компетенции местного самоуправления”, четко разграниченные функции и полномочия как внутри органов местного самоуправления, так и между органами местного самоуправления и органами государственного управления, нормы, регулирующие условия осуществления полномочий на местном уровне, вопросы обладания достаточными финансовыми ресурсами и др. Отсутствует единая система изложения ключевых, базовых терминов и понятий местного самоуправления. Крайне усложняет ситуацию и то, что вместо одного закона о местном самоуправлении, мы имеем сегодня 7 разрозненных законодательных актов.

Следует учесть, что в соответствии с Законом КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”»<sup>1</sup> районные и областные кенешы были ликвидированы. Однако позже, Законом КР «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”» от 6 февраля 2006 г. №34 районные кенешы были восстановлены. Это норма еще больше внесла путаницы в дело организации эффективной деятельности важного

представительного органа местного самоуправления в Кыргызстане. Нестабильность законов о местном самоуправлении, постоянные и разноречивые характеры дефиниций и положений также наносят существенный вред местному самоуправлению.

Поэтому и не удивительно, что почти все базовые законодательные акты сегодня не работают, особенно законы “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”, “О муниципальной собственности на имущество”, “О финансово-экономических основах местного самоуправления” и др.

В этой связи необходимо еще раз пересмотреть, прежде всего, термины и понятия, изложенные в Конституции Кыргызской Республики и базовых законах, с учетом достижений мировой практики в этом вопросе. Категорически отказаться от совершенно лишних и ненужных, ничего не несущих терминов и понятий, кроме путаницы и коллизий как в понятийном аппарате, так и в практической деятельности. Это такие термины и понятия, как “вопросы местного сообщества”, “Дела местного значения”, “Устав местного сообщества”, “Исполнительно-распорядительные и другие органы”, “Собственные дела”, “Члены местного сообщества” и другие, которые имеются как в Конституции Кыргызской Республики, так и в базовых законах. И напротив, представить четкие дефиниции такие, как “муниципалитет”, “муниципальное образование”, “территории муниципальных образований” и др. Разработать единый закон, как того требует время, а также Национальная стратегия “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 г.”. В нем отмечается необходимость разработки Кодекса о местном самоуправлении, четкого разграничения функций и полномочий между органами местного самоуправления и государственного управления, проведении административно-территориальной реформы, перехода с четырехуровневого управления на трехуровневое, и т.д. Без реализации этих и многих других проблем невозможно сегодня говорить об эффективном местном самоуправлении в республике.

Четкое определение терминов и понятий, внесение соответствующих изменений и дополнений в установленном порядке в Конституцию Кыргызской Республики, а затем и в ба-

<sup>1</sup> Закон КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”» от 2 февраля 2005 г. №12.

зовые законы, несомненно, позволят осуществлять местное самоуправление в республике на новом, качественном уровне.

Нами были озвучены данные предложения в ходе обсуждения в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики 30 мая 2007 г. на Парламентских слушаниях законопроекта “О местном самоуправлении Кыргызской Республики”. Помимо этого, нами были представлены предложения к данному законопроекту на имя депутата, председателя Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству и законности И.А. Масалиева и депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А.А. Бекназарова.

На наш взгляд, нормы изложенные в главе восьмой “Местное самоуправление” должны быть изложены в следующей редакции.

#### **Статья 93. Понятие местного самоуправления**

1. *Местное самоуправление* – система органов местного самоуправления в Кыргызской Республике, гарантированное законодательством Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ самостоятельно выполнять функции и полномочия, определенные законодательством и предоставляющие услуги в интересах населения, проживающего на соответствующей территории административно-территориальной единицы (село, поселок, город). Орган местного самоуправления состоит из *местного кенеша* и *исполнительно-распорядительного органа*.

2. *Местный кенеш* – представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избранных населением административно-территориальной единицы, путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования на условиях и в порядке, установленных законом.

3. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления образован для предоставления кенешу профессиональных консультаций и обеспечения эффективного управления собственными и делегированными функциями.

4. Порядок взаимодействия органов местного самоуправления устанавливается законами и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

5. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных Кон-

ституцией Кыргызской Республики и законодательством Кыргызской Республики, принимают нормативные правовые акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

#### **Статья 94. Муниципальное образование**

1. Единицей местного самоуправления в Кыргызской Республике является административно-территориальное муниципальное образование.

2. Муниципальное образование – это образование, созданное в границах административно-территориальной единицы – села или города, или нескольких административно-территориальных единиц.

3. Право на местное самоуправление административно-территориальным единицам и муниципальным образованиям гарантируется Конституцией и законодательством Кыргызской Республики.

4. Управление делами в муниципальном образовании, связанными с реализацией собственных и отдельных делегированных государственных функций и полномочий, осуществляется органами местного самоуправления, состоящими из местного кенеша и его исполнительно-распорядительного органа – муниципалитета.

В состав муниципального образования могут входить один или несколько населенных пунктов.

В одном муниципальном образовании могут создаваться один или несколько муниципалитетов. (Это позволит иметь один местный кенеш в муниципальном образовании и один или несколько муниципалитетов).

#### **Статья 95. Сфера компетенции органов местного самоуправления**

1. Основные функции и полномочия органов местного самоуправления устанавливаются законом Кыргызской Республики.

2. Органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетентности и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

3. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

**Статья 96. Защита территориальных границ муниципального образования**

При любом изменении территориальных границ муниципального образования необходимо предварительно консультироваться с соответствующими органами МСУ, или, в случае необходимости, посредством референдума.

**Статья 97. Соответствие административно-организационных структур и средств задачам органов местного самоуправления**

1. Органы местного самоуправления должны иметь возможность, не нарушая законодательство Кыргызской Республики, сами определять свои внутренние административно-организационные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Законодательством устанавливается ответственность органов местного самоуправления за принимаемые решения.

**Статья 98. Условия осуществления полномочий на местном уровне**

1. Статус выборных лиц органов местного самоуправления должен обеспечивать свободное осуществление их мандата, функций и полномочий.

2. Статус депутатов местных кенешей должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за проезд, суточные или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.

**Статья 99. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления**

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики или законом, и преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

**Статья 100. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления**

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией Кыргызской Республики или законом.

3. Часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

**Статья 101. Право местных органов самоуправления на ассоциацию**

Органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес законом.

**Статья 102. Правовая защита местного самоуправления**

Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции и законодательстве Кыргызской Республики принципов и норм, касающихся местного самоуправления.

Соответственно Закон “О местном самоуправлении Кыргызской Республики” также, на наш взгляд, *должен* содержать четкие принципы организации местного самоуправления на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определить роль местного самоуправления *и его органов управления* в осуществлении публичной власти, закрепить организационные и правовые основы их деятельности, установить компетенцию и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления *и органов государственной власти и управления*, государственные гарантии права муниципальных образований на самоуправление.

На наш взгляд, основные термины и понятия должны быть изложены в следующей редакции:

*местное самоуправление* – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть собственных и делегированных функций и полномочий, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения, территории соответствующего муниципального образования;

*органы местного самоуправления* (или муниципалитет) – юридическое лицо, которое обладает правом и ответственностью выполнять общественные услуги, функции и полномочия в соответствии с законодательством и финансируется через систему общегосударственных и местных налогов и сборов;

*местный кенеш* – представительный коллегиальный орган местного самоуправления, формируемый в порядке, установленном настоящим Законом, законодательством о выборах и о статусе депутатов местных кенешей, сроком на 4 года, состоящий из депутатов, избранных населением соответствующего муниципального образования путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, на условиях и в порядке, установленных законом; который подотчетен местным гражданам и закону;

*сельский орган МСУ* (или муниципалитет) – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, образованный в сельском муниципальном образовании для реализации собственных функций и полномочий местного самоуправления и отдельных делегированных государственных полномочий;

*городской орган МСУ* (или муниципалитет) – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, образованный в городском муниципальном образовании для реализации собственных функций и полномочий местного самоуправления и отдельных делегированных государственных полномочий;

*регламент местного кенеша депутатов* – внутренний нормативный правовой акт, регулирующий правила и распорядок деятельности внутри местного кенеша депутатов, разработанный и утвержденный на сессии депутатов местного кенеша;

*устав органа МСУ* (муниципалитета) – основной нормативный правовой акт исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления соответствующего муниципалитета, регулирующий его деятельность, обра-

жающий административно-организационную структуру, регулирующий правила и распорядок деятельности внутри муниципалитета, разработанный в соответствии с законодательством и утвержденный на сессии депутатов местного кенеша и зарегистрированный в органах юстиции в установленном законом порядке;

*председатель местного кенеша депутатов* – выборное должностное лицо, руководитель представительного коллегиального органа местного самоуправления, избранный депутатами соответствующего местного кенеша, путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования на условиях и в порядке, установленных законом;

*мэр города* – выборное должностное лицо, избранное в порядке, установленном настоящим Законом и законодательством Кыргызстана о выборах, руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, образованного в городском муниципальном образовании для реализации собственных функций и полномочий местного самоуправления и отдельных делегированных государственных полномочий;

*глава сельского органа МСУ* (муниципалитета) – выборное высшее должностное лицо в системе органов местного самоуправления, руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, образованного в сельском муниципальном образовании для реализации собственных функций и полномочий местного самоуправления и отдельных делегированных государственных полномочий;

*выборное должностное лицо органа местного самоуправления* – лицо, избранное населением непосредственно или местным кенешем депутатов;

*функции и полномочия органов местного самоуправления* – установленные законом Кыргызской Республики собственные функции и полномочия органов местного самоуправления;

*делегированные государственные полномочия* – отдельные делегированные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления под свою ответственность, на соответствующей территории муниципального образования и обеспеченные необходимыми для их осуществления материальными, финансовыми и иными средствами, по которым подотчетны государственным органам управления.