

УДК 351:354

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ФОРМ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сеитов А.Б. – аспирант, ОшГУ

Аннотация: В настоящей статье рассмотрены актуальные проблемы организации местного самоуправления. Дана оценка на исторический опыт политического строя государства и территориального управления. Выделено три схемы управления на местах, основные на территориальном к управленческому принципу. Рассмотрено организации местного самоуправления опыт зарубежных стран.

Аннотация: Бул макалада жергиликтүү өзүн-өзү башкарууну уюштуруунун актуалдуу көйгөйлөрү каралган. Мамлекеттик жана территориалдык башкаруунун саясатынын тарыхый тажрыйбасына баа берилди. Территориялдык жана башкаруу принциптерине негизделген жергиликтүү башкаруунун 3 схемасы көрсөтүлдү. Жергиликтүү өзүн-өзү башкарууну уюштурууда чет мамлекеттердин тажрыйбасы каралды.

Annotation: In this article the actual problems of the organization of local self-government are considered/ the estimation of the historical experience of the political system of the state and territorial management principle. The organization of local self-government experience of foreign countries is considered.

Обретение государственной самостоятельности кыргызским народом совпало с переходом национальной экономики на рыночную систему, хозяйствования, что вызвало кардинальные изменения во всех сферах жизнедеятельности и трансформации общества в первую очередь, в вопросах: правового обеспечения основ адаптации и развития основ местного самоуправления с учетом региональной специфики в жестких условиях трансформации экономики на рыночные рельсы, сопровождаемые возникающими проблемами в сфере трудовых отношений, образования и занятости населения [1,5,6,7], В странах постсоветского пространства наряду с проблемами собственности, хозяйственной самостоятельности предприятий, образовательных учреждений, их многоканального, многоуровневого финансирования, появились параллели с недостаточностью научного обоснования и разработки правовых основ развития локальных территорий, которые долгое время оставались нерешенными. В свою очередь, как показывает жизненная практика, застойное явление иногда отражается в «раздроблении общества и их расслоении на самостоятельных или не самостоятельных граждан».

Исторический мировой опыт политического строя государства доказывает, что быстрее преодолевали и успешнее решали социально-экономические проблемы те страны [1,4,9], в которых экономическая политика государства не заходила в жесткой зависимости от одной теоретической доктрины, а исходя из реальных событий и процессов, гибко переходила от использования одной теоретической концепции к другой, оставаясь при этом приверженной испытанной временем, ставшей универсальной, наиболее общей концепции развития - свободной, открытой, социально ориентированной рыночной экономики, но учитывая национальные и страновые особенности ее воплощения в жизни [2,5,6],

Поэтому, при предоставлении качественной оценки считаем необходимым учитывать поучительные уроки исторического развития мировой политики и

экономической политики, которые дают возможность научно обеспечить происходящие политические и социально-экономические реформы на постсоветском пространстве и соответственно, формировать теорию постсоветского реформирования [1,10,11], которая должна быть поддержана правовым полем и с соответствующими пакетами документов, обеспечивающих регулирующие механизмы государственного обустройства.

Следовательно, право, как инструмент регулирования различных общественных отношений, является одной из ключевых сторон социального общества. История общественного сосуществования свидетельствует, что начиная со времени первобытнообщинного строя и до современного периода, человечество пережило разные прогрессивные общественные строи. Это неотъемлемый признак развития социального организма, когда оно путем эволюции выработало особую систему мер, смысл которой - согласование интересов и потребностей каждого индивида с целью общего развития и благополучия [2].

В современном мире такими общими правилами являются нормативно-правовые акты [1], регулирующие всю жизнедеятельность государства, представляющие собой важнейший механизм, с помощью которых, устанавливаются, изменяются, отменяются определенные правоотношения. Подобные акты по праву считают одними из наиболее распространенных юридических форм реализации и достижения соответствующих задач, целей и функций, а также важным способом осуществления любой управленческой деятельности. Не исключение и МСУ, которое будучи неотъемлемым атрибутом государственности современного Кыргызстана, тоже подвергается процессу регулирования соответствующими нормами, законами [1,8].

В свою очередь организационно-правовая основа МСУ представляет собой взаимосвязанную систему правовых актов, направленных на регулирование и закрепление порядка организации, формы и принципов деятельности соответствующих территориальных органов управления, которые несмотря на разнообразие форм, преимущественно осуществляются через определенные организационно-структурированные и соответственно публично-властные учреждения [8,3,9], формируемые населением в порядке установленном законодательством страны и соответственно отвечающие за достижение поставленных территориальных задач и целей. Такими структурными являются, образованные с учетом административно-территориальные устройства республики, представительные (местные кенешы) и исполнительно - распорядительные (сельские управы (айыл окмоту), городские управы, мэрии органы МСУ и их выборные должностные лица. На сегодня «Всего по республике 382 из 483 айыл окмоту зависят от центрального бюджета. Эта информация прозвучала 22 февраля на правительственном заседании посвященном развитию регионов. За последние 4-5 лет число дотационных айыл окмоту не сокращалось» [12]. Поэтому, почти все проблемы местного населения решаются на уровне государства.

Айыл окмоту (сельские управы), как институт исполнительной власти МСУ, был введен в 1996 году на основании Указа Президента КР «О: усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов МСУ» от 20 марта 1996 года, что стало жизненной необходимостью для ликвидации имевших место элементов многовластия и безответственности на территориях Кыргызской Республики.

В городском масштабе институт местного самоуправления создавался совершенно иначе. В частности, с 1998 по 2001 годы (а в г. Бишкек с 1995 года образование исполнительных органов МСУ происходило на базе упразднения на тот момент действовавших городских, государственных администраций. Причем административно-территориальный статус города непосредственно влиял на систему образования исполнительных органов МСУ и

осуществлена* ими деятельности по оперативному управлению делами городского значения.

Так, в городах со статусом районного значения исполнительные органы самоуправления, городские управы, были образованы при городских кенешах которыми стали одновременно руководить избираемые главы городов.

В двух столичных городах с республиканским (гг, Бишкек и Ош) г областным статусом исполнительную власть самоуправления стали осуществлять мэрии, действующие на территории города наравне с городские кенешами, где были соблюдены правила и процедуры выборов председатели кенешей и мэра на альтернативной основе депутатами на сессии городского кенеша.

Следовательно, опираясь на действующую практику организации самоуправления в Кыргызстане, можно, условно выделить 3 схемы правления на местах, основанные на территориальном и управленческом принципе:

1. Сельская форма - действует в селах, поселках и городах районного статуса, отличается тем, что главы территорий избираются на общих основаниях путем свободных, прямых выборов сроком на 4 года. Они возглавляют представительные и исполнительные органы власти на местах. Однако последние изменения законодательства об МСУ от 6 февраля 2006 года отменили норму об осуществлении главой МСУ села и поселка одновременного исполнения функций председателя сельского и поселкового кенеша и руководителя исполнительного органа. При этом принцип совмещения и исполнения функций выборных должностных лиц муниципальных органов сохранен на уровне города районного значения.

2. Городская форма - осуществляется в городах областного значения и городе Ош, Отличительной чертой является избрание путем косвенных выборов глав исполнительных органов самоуправления - мэров сроком на 4 года на сессиях городских кенешей на основе альтернативного представления не менее 2-х кандидатур Президентом Кыргызстана. Представительные и исполнительные органы самоуправления возглавляются, соответственно, председателем кенеша и мэром.

3. Дуалистическая (государственно-муниципальная) форма - действует в столице республики в г.Бишкек, когда управление городом осуществляется на началах симбиоза государственного управления и МСУ, а именно, главы районных администраций г. Бишкека назначались (освобождались) так же, как и главы государственных администраций районов и областей Президентом Кыргызской Республики по согласованию или предложению с Премьер- министром КР. В свою очередь, МСУ олицетворяет городской кенеш, руководимый председателем кенеша и мэрия, возглавляемая мэром, который в свое время (1995 г.) избирался непосредственно городским населением. Но, уже начиная с 1998 года, практика всеобщих, прямых выборов столичного мэра городским населением была заменена на принцип косвенного избрания градоначальника депутатами на сессии городского Кенеша на основе альтернативного представления не менее двух кандидатов Президентом страны [1].

Следует отметить, в международной практике организационное управленческое разнообразие выступает достаточно распространенным явлением. Считаю, интересным опыт Великобритании в муниципальном построении, как страны представителя классической англосаксонской правовой системы и модели местного самоуправления, где согласно статье 11 закона Великобритании (5) о МСУ от 2000 года, предусмотрено несколько моделей формирования исполнительной власти:

- модель «мэр и кабинет», которому характерны прямые выборы мэра, руководящего исполнительной властью;

- модель «лидер и кабинет», когда глава исполнительной власти избирается из

состава совета;

- модель «мэр и управляющий от совета», когда избранный путем свободных выборов мэр осуществляет полномочия наряду с управляющим, назначенным советом.

В каждом из представленных случаев мэр может занимать должность председателя Совета, а также не занимать. Но при этом спектр полномочий исполнительного органа ограничивается осуществлением руководства администрацией, а также реализацией решений совета, где советы выступают носителями муниципальной власти, а компетенции остальных муниципальных органов являются производными от полномочий Совета.

Далее приведем континентальную модель управления Франции, основанной на сочетании прямого государственного управления на местах и МСУ. Здесь в каждой коммуне в результате прямых заседаний формируется глава исполнительной власти, который после выборов избирается тайным голосованием из состава мэра. Этот процесс проходит несколько туров, как они считают выборы мэра это не простое мероприятие.

Согласно процедуре, для первых двух туров необходимо абсолютное большинство, для третьего - простое большинство, причем муниципальные Советы должны быть в полном составе, чтобы проводить такие выборы. Кроме того, муниципальный совет самостоятельно определяет число заместителей мэра в пределах 30 % своей численности. Затем, под председательством мэра проводится избрание заместителей мэра по той же процедуре по каждому отдельному посту. Мэр и его заместители избираются на тот же срок, что и муниципальный Совет. Мэр не подотчетен совету, который не может заставить его уйти со своего поста, как и мэр не может заставить уйти в отставку своих заместителей, хотя и вправе отобрать у заместителей делегированные полномочия.

Кроме того, мэр во Франции реализует себя не только в качестве главы исполнительной власти коммуны, но и представителя центральной власти на территории. В случае ненадлежащего исполнения делегированных государственных функций, мэр может быть временно отстранен префектом (высшестоящей инстанцией) от исполнения своих полномочий представителя государства. А в некоторых случаях, мэр может быть отстранен от всех своих обязанностей решением министра внутренних дел Франции либо снят с должности декретом Совета министров.

Несмотря на широкое распространение классических моделей, часто выделяют в качестве самостоятельной муниципальной системы и германскую модель [2], во многом сочетающей в себе черты вышерассмотренных форм управления. Германскую модель муниципального управления схематично можно проиллюстрировать следующим образом; община - район - округ. Общины имеют общинные муниципальные советы, члены которых осуществляют свою деятельность на общественных началах. Имеется бургомистр, избирающийся либо непосредственно населением, либо муниципальным советом. Районы - один из уровней местного самоуправления, куда входят небольшие города и поселки или крупные поселения, выполняющие функции районных центров. При этом, районы одновременно являются низовыми органами государственной администрации, где глава района избирается или непосредственно населением, или районным советом. Округа составляют промежуточный уровень между министерствами земель и районами, причем они не имеют представительных органов, а главы этих округов назначаются правительством земли.

В последнее время в соответствующей литературе и науке начали выделять как особую разновидность построения муниципальной системы - советскую модель, где в центре МСУ были советы народных депутатов и исполкомы, которые находились под патронажем партийных ячеек. Советская система организации местной власти основывалась на иерархически выстроенной централизованной модели управления,

когда все решения принимались центром и спускались вниз по единой административно-командной территориальной вертикали.

Однако, при всем имеющемся многообразии муниципальной власти, преимущественно выделяет [4] 5 организационно-правовых форм местносамоуправления:

- Форма «сильный совет - слабый мэр», где ограничиваются права мэра по координации работы исполнительных органов и контроля за их деятельностью, За мэром закрепляются в основном представительские и оперативно- исполнительские функции, а совет наделяется большим объемом прав в сфереуправления, в хозяйственных, финансовых и кадровых вопросах,
- Совершенно противоположный является форма «сильный мэр – слабый совет», характеризующаяся избранием мэра не посредственно населением, что в свою очередь усиливает позиции мэра по отношению к представительному органу самоуправления и предоставляет ему право вето на решения совета, которое преодолевается лишь квалифицированным большинством голосов депутатов.
- Форма «совет-управляющий», когда совет нанимает и соответственно освобождает от должности управляющего, представляющего собой профессионального управленца нанятого для оперативного управления территорией.
- Форма «комиссионное управление» - модель управления, не имеющего высшего должностного лица, а предполагающего управление территорией посредством комиссии, состоящей из нескольких уполномоченных лиц, отвечающих каждый за свой участок;
- «Комбинированная» форма отличается наличием и мэра, и управляющего, обеспечивающего профессионализм и подчиняющегося мэру, а НЕ совету.

Анализ показывает, что из-распространенных в мире форм управления, представляется, что форма «сильный мэр- слабый совет» наиболее точно, с учетом национальных организационных особенностей, отражает отечественные реалии, причем схожесть с этой моделью выражается не в содержании и функциональном отношении, а лишь по форме. Потому как мэр (глава айыл окмоту, городские управы) в Кыргызской Республике силен не только тем, что осуществляет исполнительную муниципальную власть и одновременно является представителем государства, ответственным за поведете государственной политики на территории, но и в силу слабости состава совета (местного кенеша), в большинстве своем, субъективно и объективно зависящего от действий исполнительной власти.

Территориальное общественное самоуправление - одна из организационных форм народовластия, занимающая существенное место в процессах управления территорией и демократизации общества. Оно осуществляется путем образования таких общественных органов, как советы комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные комитеты, кондоминиумы и другие органы, создаваемые жителями данной территории, исходя из местных условий и традиции Подобные органы образуются для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных территориальных инициатив в делах местного значения.

Органы территориального общественного самоуправления, являясь добровольными объединениями жителей, выполняют большой объем работы на своей территории и по праву должны считаться стержневой частью общественного самоуправления. Именно органы территориального общественного самоуправления на практике осуществляют большинство прав и обязанностей, которые закреплены законодательством за населением в рамках территориального общественного самоуправления. В частности, органы территориального общественного самоуправления не только представляю: интересы жителей соответствующей территории в органах государственной власти и МСУ, но и выполняют ряд функций управленческого характера, а именно [1]: принимают участие в

работе местных Кенешей при обсуждении вопросов данной территории, участвуют в приемке объектов социальной сферы, работ по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории, содействуют выполнению решений местных Кенешей, их исполнительно- распорядительных органов, организуют исполнение решений курултаев, собраний и сходов граждан.

Изучая вопросы, связанные с правовыми формами регулирования организации местного самоуправления на основе отечественной и зарубежной практики можно сделать следующие выводы:

Во-первых, граждане могут использовать представленную законодательством страны возможность непосредственной самоорганизации для обсуждения и решения социально-экономических и политических, а также общественно значимых вопросов в рамках Закона КР и МСУ.

Во-вторых, территориальное общественное самоуправление, как видно, возможно в различных организационных формах и проявлениях. Однако в последнее время, особенно в сельских местностях Кыргызской Республики получила широкое распространение такая форма, как айыл жамааты или общинные организации [1]. Данная форма объединения может быть реализована как по принципу родственных или родовых отношений, так возможно и целесообразно по взаимным интересам для решения локальных совместных задач жителями соответствующих территорий. Правовой статус и правовое регулирование таких организаций в Кыргызской Республики

основывается на положениях введенного в действие 21 февраля 2005 года Закона Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях».

Список использованной литературы:

1. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.
2. Евдокимов В.Б., Старцев ЯЛЮ. «Местные органы власти зарубежных стран// Правовые аспекты, - Москва: Спарк, 2001. - С54-162.
3. Жан-Бернар Оби, Оливье Бо и др. -Общие сведения об административном праве Франции. - Москва: издательство Посольство Франции в Москве, с.32-34.
4. Кожошев А.Қ., Шадыбеков К.Б. «Основы МСУ КР» - Бишкек: Шам, 2006-272с.
5. Койчуев Т., Койчуева М. Введение в теорию постсоветского экономического реформирования. -Бишкек: НАН КР, 2007. -266с.
6. Кочербаева А.А. Производство и оборот человеческого капитала в переходный период. - Бишкек: КРСУ, 2000. - 230с.
7. Кулуева, Ч.Р. Роль государства в процессе модернизации социальнотрудовых отношений на современном этапе [Текст] / Ч. Р. Кулуева // Экономика. - Б., 2015. ~ № 1(23). - С.21-26.
8. Кутадин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федераций. - Москва; 2002 г., с 55-65.
9. ШугдинаЕ.С. Муниципальное право. - Новосибирск, 1995. с.21-24.
10. Сеитов А.Б. Региональные проблемы совершенствования правовых и экономических основ местного самоуправления (МСУ) Кыргызской Республики // Сборник тезисов докладов «Научно-технической конференции молодых ученых магистрантов и аспирантов посвященное году «Развития регионов КР». - Ош: ОшГУ, 2018-61с.

11. Сеитов А.Б. Региональные политические и социальные аспекты в условиях трансформации общества в Кыргызской Республике // Известия ВУЗов. -Бишкек, 2017.» С. 143-147.
12. <http://www.gezitter.org/economics/67891/>