

КЫРГЫЗСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
АКАДЕМИЯ МВД КР ИМЕНИ ГЕНЕРАЛ-МАЙОРА МИЛИЦИИ Э.А. АЛИЕВА

Диссертационный совет Д 12.19.592

На правах рукописи
УДК: 342.55+342.553]:341(043.3)

Джумалиев Данияр Сардарбекович

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
КОНСТИТУЦИОННЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ
АСПЕКТЫ**

12.00.02 – конституционное право, муниципальное право
12.00.10 – международное право, европейское право.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Бишкек–2020

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Кыргызского государственного юридического университета

Научный консультант: **Керезбеков Канат Керезбекович**
доктор юридических наук, профессор,
депутат Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики

Официальные оппоненты: **Сабитова Айнур Алимхановна**
доктор юридических наук, профессор,
Директор Института Сорбонна- Казахстан
Базарбаев Эрлан Базарбаевич
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой правоведения и
таможенного дела юридического
факультета Кыргызского национального
университета им. Ж. Баласагына
Кулдышева Гульсара Кенжеевна
доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета Ошского
государственного университета

Ведущая организация: отдел государства и права Центра политических исследований и экспертиз Национальной академии наук Кыргызской Республики, адрес: г. Бишкек пр. Чуй, 265а

Защита диссертации состоится «18» декабря 2020 года в 10.00 ч. на заседании Диссертационного совета Д 12.19.592 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызском государственном юридическом университете и Академии МВД КР им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева по адресу: г. Бишкек, проспект Чуй, 180 а, конференц-зал, каб. 412.

С диссертацией можно ознакомиться в научных библиотеках: Кыргызского государственного юридического университета по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180а и Академии МВД КР имени Э.А. Алиева по адресу: 720083, г. Бишкек, ул. Ч.Валиханова 1а, а также на сайте диссертационного совета <http://www.ksla.kg>

Автореферат разослан «16» ноября 2020 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
к.ю.н.

Анаркулова Э.С.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В свете проводимой реформы органов государственной власти и органов местного самоуправления особую значимость приобретает вопрос, связанный с выяснением на уровне теоретических изысканий различных моделей возможных отношений между государственной властью и системой местного самоуправления, установлением специфических черт этих моделей и, наконец, определением путей их преобразования, приспособления к текущим реалиям.

Актуальность данного исследования обусловлена также тем обстоятельством, что в настоящее время в Кыргызстане существует острая необходимость в том, чтобы соотнести право органов государственной власти определения общих принципов организации и деятельности местного самоуправления с правом и реальной возможностью органов местного самоуправления по своему усмотрению определять собственную компетенцию и структуру своих органов, что в свою очередь требует решения ряда задач, связанных, в частности, с необходимостью определения содержания и смысла самих принципов организации. К примеру, в состоянии ли и целесообразно ли, чтобы государственная власть выходила за пределы этих принципов в процессе регулирования деятельности местного самоуправления; необходимо ли и насколько оправдано, чтобы вся совокупность принципов организации местного самоуправления были сконцентрированы и представлены в каком-либо одном законе и др. Неопределенным остается важный вопрос о степени и характере детализации соответствующего закона, определяющего основы и принципы местного самоуправления. Кроме того, проблемы правового характера, порождаемые тем, что не урегулированы в достаточной мере вопросы взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением, нередко возникают в связи с тем, что на сегодняшний день отсутствуют системность и согласованность в деятельности соответствующих органов, а также из-за того, что нормативно-правовое регулирование в данной сферы носит довольно противоречивый характер. Совершенно очевидно, что вышеуказанные, как и многие другие противоречия и проблемы в интересующей нас сфере, а так же причины, порождающие их, должны быть выявлены, подвергнуты анализу и в дальнейшем должны быть предложены меры по их решению и устранению существующих проблем.

Следует подчеркнуть, что анализ проблемы соотношения международного и национального законодательства в сфере взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления представляется необходимым на современном этапе развития Кыргызстана не только для поиска новых подходов к решению

вопроса о роли принципов, имеющих общепризнанный статус, и норм международного права и международных договоров, но и для тех субъектов, находящихся в пределах действия внутригосударственного права, а именно государственных органов и органов местного самоуправления, участвующих в реализации международно-правовых норм.

Законодательство Кыргызской Республики и международное законодательство, регулирующие взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимо тщательным образом подвергнуть анализу и исследовать с точки зрения соответствия их Конституции Кыргызской Республики, а также особенностям установления органами государственной власти правил и регулирования ими деятельности органов местного самоуправления.

Необходимо исследовать целый комплекс проблем, с необходимостью возникающих в процессе правового регулирования взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления. Не решив данный комплекс проблем должным образом, невозможно, с одной стороны, привести в порядок, гармонизировать отношения между вышеуказанными органами, а с другой – реализовать в должной мере принцип ответственности за свою деятельность, осуществляемую органами местного самоуправления, что очень важно для становления полноценного и действенного местного самоуправления.

Итак, все вышесказанное обуславливает актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Связь темы диссертации с крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами. Тема диссертационного исследования входит в план научно-исследовательской работы кафедры конституционного и муниципального права Кыргызского государственного юридического университета.

Цель исследования. Основной целью диссертационной работы является комплексный анализ теоретических и практических проблем взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике, чтобы затем выявить недочеты теоретико-правового анализа, а также проблемы, связанные с практическим воплощением, внедрением в жизнь соответствующих норм законодательства Кыргызской Республики, с оптимизацией процесса правоприменения.

Для того чтобы достигнуть указанной цели, необходимо решить следующий ряд **задач**:

– рассмотреть в исторической ретроспективе ряд аспектов, связанных с взаимодействием органов государственной власти и органов местного самоуправления, для того, чтобы выяснить роль и характер воздействия

традиций, сложившихся в процессе исторической эволюции, на современную реальность, и выявить основные тенденции в интересующей нас сфере;

- определить, как соотносятся нормы национального законодательства с нормами международного права в процессе их правоприменения и в правотворчестве, установить, каковы реальные пределы внешнего воздействия других правовых систем на правовую систему Кыргызской Республики и принципы данного воздействия;

- проанализировать сложившуюся на данный момент в Кыргызской Республике систему взаимоотношений и взаимодействия государственной власти и местного самоуправления;

- определить основные проблемы, связанные с необходимостью разграничить предметы ведения и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления;

- выявить наиболее существенные практические проблемы, связанные с совершенствованием всей системы взаимоотношений и взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, чтобы затем разработать и предложить реальные меры и способы по их решению;

- определить роль международного права при взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике;

- определить формы регулирования государственной властью деятельностью местного самоуправления, находящиеся в тесной взаимосвязи;

- определить правовые основы, на которых осуществляется экономическое взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления, подвергнуть их анализу, выявить проблемы в данной сфере и выработать предложения по их устранению;

- выработать и предложить рекомендации, способствующие созданию целостной общетеоретической концепции ответственности органов государственной власти, их должностных лиц и местного самоуправления, возникающей при их взаимодействии;

- выработать предложения, направленные на повышение эффективности взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением в Кыргызской Республике.

Научная новизна работы состоит в том, что в Кыргызстане впервые проведено исследование комплексного характера, в котором анализируются теоретические и практические проблемы, которые возникают в процессе деятельности и взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением в Кыргызской Республике. Новизну работы обуславливает представленный анализ национального и международного законодательств в области взаимодействия органов государственной власти

и местного самоуправления. В работе определяются перспективы, связанные с возможным изменением законодательства, и определяются возможные последствия, обусловленные принятием новых норм, что также составляет новизну данной работы.

Определение наиболее серьезных особенностей практики, связанной с регулированием взаимодействия и взаимоотношений между государственной властью и местным самоуправлением тесным образом связано в работе с теоретическими изысканиями и положениями, что позволило определить основные тенденции в современном развитии, эволюции системы интересующих нас взаимоотношений, а также в определенной мере способствовать усовершенствованию практики их правового регулирования.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что в работе были выявлены и обоснованы наиболее важные направления в дальнейшем совершенствовании правовых норм, предназначение которых состоит в регулировании всей системы взаимодействия и взаимоотношений между государственной властью и местным самоуправлением.

Тот факт, что в комплексной форме удалось исследовать теоретические и практические проблемы в соответствующей сфере, проанализировать и оценить сложившуюся практику взаимодействия и взаимоотношений между государственной властью и местным самоуправлением, были выявлены многие недостатки и пробелы в законодательной системе Кыргызской Республики, в практике правоприменения и т.д., а в дальнейшем были представлены на защиту соответствующие положения, выводы и рекомендации, которые способны внести определенный вклад в решении проблем, связанных с взаимоотношением государственной власти с местным самоуправлением.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Обосновывается, что практическую значимость применению теории дуализма муниципального управления придает возможность и необходимость признания за системой местного самоуправления права самостоятельно решать вопросы локального характера, местного значения, действуя при этом в рамках и по правилам единой системы публичной власти, образуемой органами государственной власти и органами местного самоуправления, при решении проблем, имеющих государственное значение и делегированных государственной властью органам местного самоуправления.

2. На основе анализа национального и международного законодательств в сфере взаимоотношений и взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления делается вывод, что их взаимоотношения и взаимодействия должны основываться

на ряде принципов, включающих в себя целесообразность, самостоятельность в пределах предусмотренных законом компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, их равноправие, недопустимость ущемления прав и интересов прочих муниципальных образований, согласование их интересов, обеспеченность необходимыми ресурсами, взаимную ответственность. Все эти принципы необходимо закрепить законодательно.

3. На основе анализа нормативно-правовых актов предлагается классификация конституционных и международно-правовых принципов взаимодействия и взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

4. Обосновывается, что благодаря неопределенности в вопросе, связанном с разграничением полномочий при решении проблем местного значения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также отсутствию строгих и четких стандартов деятельности органов местного самоуправления возникают множество организационных и финансовых проблем местного самоуправления.

5. Обосновывается, что нормы Конституции Кыргызской Республики, предназначение которых состоит в организации и регулировании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, негативным образом сказываются на их взаимодействии. В решении вопросов отнесенных к их компетенции.

6. Выдвигается вывод о слабой эффективности современных государственных средств обеспечения соответствия национального законодательства Кыргызской Республики международному праву, и высказываются предложения о повышении их действенности, особенно в области взаимодействия интересующих нас органов.

7. После того, как были изучены международная практика, а также способы и механизмы реализации взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления, были определены и подвергнуты систематизации тесно связанные между собой формы воздействия государства на соответствующие органы местного самоуправления.

8. На основе правового анализа международных практики обосновывается, что для обеспечения самостоятельности местных бюджетов важно законодательно установить конкретный перечень и размер собственных доходов в доходах местного бюджета, что обеспечит расширение возможности местного самоуправления в планировании своих доходов и расходов, защитит местные бюджеты от необоснованного уменьшения финансовых ресурсов.

9. Обнаружено и показано, что на сегодняшний день в Кыргызстане не выработано еще правовых норм, предусматривающих и регулирующих

взаимную ответственность органов государственной власти, их должностных лиц и местного самоуправления. В то время как из конституционного принципа о равенстве государственной власти и местного самоуправления, по нашему мнению, вытекает, что между ними может существовать взаимная ответственность, двухсторонний характер которой обусловлен самим характером связей между органами государственной власти и местного самоуправления, который, естественно, не может быть иным, как двухсторонним.

10. Предлагается с соответствующим обоснованием провести комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Так, целесообразно внести изменения в законодательные акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления и государственной власти, поскольку многие правовые нормы противоречат друг другу.

Личный вклад соискателя в юридическую науку определяется новизной исследования, попыткой решения актуальных проблем и совершенствования законодательства в сфере взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Выносимые на защиту положения разработаны диссертантом единолично.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на расширенном заседании кафедры конституционного и муниципального права Кыргызского государственного юридического университета. Основные положения диссертации докладывались при участии диссертанта в научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Научные результаты, полученные в процессе диссертационного исследования, полностью отражены в 21 научных публикаций автора.

Структура диссертации. Диссертация выполнена в полном соответствии с требованиями, которые предъявляются ВАКом КР. Структура работы определялась целями и задачами исследования. Диссертация включает в себя введение, пять глав (которые в свою очередь включают в себя тринадцать разделов) выводы и список использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы, определены основная цель и задачи исследования, сформулированы вынесенные на защиту положения, раскрыты научная новизна диссертации, ее практическая

значимость, предоставлены сведения об апробации полученных результатов исследования.

Первая глава – «Правовая модель организации органов государственной власти и местного самоуправления» – состоит из трех разделов, в которых рассматриваются различные модели взаимоотношений и взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением. Приводится классификация моделей взаимоотношений государственной и муниципальной власти, а также определяется модель, действующая в Кыргызской Республике.

В первом разделе первой главы – «Правовая природа государственной власти и местного самоуправления» – рассмотрены вопросы организации и осуществления власти в рамках взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением, в связи, с чем были проанализированы основные подходы и само содержание этих категорий под углом зрения их соотношения.

В зарубежной гуманитарной науке, в том числе юриспруденции, категории государственной власти, как и власти вообще, уделялось серьезное внимание в давних пор, так как феномен власти присущих практически для всех форм объединения людей, для всех социумов.

Что касается Кыргызстана, то именно в юридической литературе к проблемам, связанным с взаимоотношениями и взаимодействием органов государственной власти с органами местного самоуправления, уделено достаточно много внимания. При этом специальных исследований, посвященных проблемам правовой природы государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане не проводилось. Что же касается результатов специальных исследований, послуживших основой для написания данной работы, то они отражены в ряде различных источников.

Особый вклад в изучении взаимодействия государственной власти с органами местного самоуправления в целом и отдельных вопросов по данной тематике достаточно полно и разносторонне внесли видные зарубежные ученые советского и современного периодов: С.А. Авакьян, Г.А. Алибаева, С.Т. Алибеков, М.В. Баглай, М.Т. Баймаханов, Г.В. Барабашев, Е.В. Белоусова, С.Н. Бондарь, В.И. Васильев, Л.А. Велихов, А.Д. Дарханбаева, Ю.А. Дмитриев, А.Е. Жатканбаева, Л.Т. Жанузакова, А.Б. Жумадилова, Е.И. Козлова, М.А. Краснов, Ю.А. Крохина, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, В.Н. Постовой, Г.С. Сапаргалиев, Е.А. Суханов, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев и ряд других авторов.

В Кыргызской Республике различные вопросы данной проблемы нашли отражение в трудах таких ответственных ученых, как: С.А. Алымкулов, Б.Д. Асанакунов, М.А. Ахметов, Э.Б. Базарбаев, Э.Ж. Бейшембиев, З.Ш. Бейшеналиев, Б.С. Дубанаев, Э.Э. Дуйсенов, К.К. Керезбеков, А.А. Карашев, А.О. Кожошев, О.М. Коркмазов, Г.К.

Кулдышева, А.А. Кутанов, Э.Н. Рахимбаев, Б.Дж. Рысмендеев, О.С. Тарбинский, Н.М. Тюлюндиева, Н.Т. Шерипов и др.

Отдельную группу источников составляют диссертационные исследования по проблемам организации и деятельности государственной власти и местного самоуправления А.А. Акмаловой, А.А. Ежковой, Е.М. Ковешникова, С.Г. Наймушиной, Л.М. Пешина, Д.А. Писарева, Д.А. Полошенко, А.С. Сыдыгалиевой, Н.В. Талалаева, Н.А. Тарасьян, М.З. Фегина, Л.Р. Шамасовой, И.А. Шевчика и др.

В юридической науке именно конституционное право изучает регулирование властных отношений. Хотя исследование соотношения категорий «государственная власть» и «местное самоуправление», рассматриваемое в исторической ретроспективе, является проблемой, относящейся в первую очередь к теории и истории права и государства, сложившаяся к настоящему времени ситуация в интересующей нас сфере предопределила как предмет, так и направление настоящего исследования.

Имея в виду существующие к настоящему времени мысли, подходы и направления к раскрытию сущности власти и ее разновидности – государственной власти, видится вполне оправданным начать исследование данного феномена с теорий господства, так как они первые как в хронологическом отношении, так и с точки зрения разработки соответствующих категорий и понятийного аппарата в целом.

Теории, в которых государственная власть представлена как одна из форм господства, проявления исключительного права и силы государства, встречается уже античных философов. Так, Аристотель подчеркивал, что «государство существует лишь там, где есть общение свободных людей как способ их публичной жизнедеятельности». [Аристотель. Политика. Афинская политика [Текст] / Предисл. Е.И. Темнова. – М.: Мысль, 1997. – С. 231]. Общественные отношения, возникающие в связи с господством и подчинением, были отнесены Аристотелем к необходимым и неизбежным формам социальной организации.

Значительно позже возник подход, получивший наименование «общественного согласия (самоуправления)». В данном подходе существенное внимание уделяется как нравственно-этическому, так и профессиональному аспекту осуществления власти.

Среди теорий, выработанных на основе «общественного согласия (самоуправления)», в первую очередь обращает на себя внимание так называемый конфликтологический подход, в пределах которого определяется сущность государственной власти через трехэлементную модель. В пределах данной модели основными действующими субъектами являются стороны, которые находятся в состоянии конфликта, государственной же власти отводится роль независимого и нейтрального

арбитра. [Пейрсфит А. Еще одно усилие, г-н Президент... [Текст] / Пейрсфит А. – М.: Прогресс, 1986. – С. 179].

Следующий – консенсусный – подход обладает большей, по нашему мнению, последовательностью и органичностью. Власть, согласно данному подходу, находится в прямом соответствии с человеческой способностью не только действовать определенным образом, предпринимать что-либо, но и объединяться для достижения своих целей с другими людьми и затем согласованно действовать с ними. В данной связи Х. Арендт обращает внимание на то, что использование насилия чаще связано не с применением власти, а ее отсутствием, и там, где, по его мнению, начинается насилие, заканчивается власть. [Arendt, H. Macht und Gewalt. [Текст] / H. Arendt. – München, 1970. – P. 30].

Если обратиться к собственно понятию, категории «самоуправление», то выяснится, что возникла в пределах европейской юридической мысли на рубеже XVIII–XIX веков, когда на повестку дня стал вопрос о границах осуществления власти государства. Осмысление содержания и форм местного самоуправления происходило тогда в контексте государственной власти, и при этом определялась она как определенная форма власти, реализуемая в обществе и отличающаяся от государственной по ряду признаков. Данная проблема рассматривалась наряду с вопросами государственного суверенитета, разделения власти на соответствующие ветви, ответственности министерств и министров перед государством и народом, представлявших в совокупности теоретический на тот момент противовес идеям и практике полицейского государства с присущим ему абсолютизмом.

Веком позже учеными предлагались различного рода определения местного самоуправления, в том числе универсального характера. Так, М.А. Курчинский придерживался мнения, что самоуправление на местах в его реальном воплощении представляет собой заведование самим обществом всеми местными вопросами и нуждами. [Курчинский, М.А. Муниципальный социализм: (задачи городского хозяйства) [Текст] / М.А. Курчинский. – СПб., 1906. – С. 27]. Местное самоуправление, как считал В.В. Погосский, это управление, осуществляемое через избранных населением лиц. [Погосский, В.В. Местное самоуправление на демократических началах [Текст] / В.В. Погосский. – М., 1917. – С. 6].

По мнению Коркмазова О.М. местное самоуправление – это признанное Конституцией и гарантированное государством право муниципального образования руководить собой и в собственных интересах, под собственную ответственность в пределах установленных полномочий. [Коркмазов, О.М. Муниципальное право Кыргызской Республики [Текст]: учебник для юридических вузов / О.М. Коркмазов. – Бишкек, 2003. – С. 31].

Феномен местного самоуправления основывается на публично-властной его природе. На сегодняшний день в Кыргызстане в официальном употреблении находится термин, понятие «местное самоуправление», оцениваемый как разновидность власти, в частности в Конституции КР. Так, в Конституции КР подчеркивается, что понятие, термин «органы власти» сам по себе не свидетельствует, не говорит в пользу государственной природы этих органов, поскольку публичная власть может реализовываться и в публичной форме, в виде деятельности муниципальных органов [Коркмазов, О.М. Указ. соч. – С. 28].

Уже в настоящему времени в юридической науке выделен ряд признаков, свойственных институту муниципальной власти, что нашло соответствующие законодательное выражение. Так, согласно закону КР «О местном самоуправлении», местное самоуправление в Кыргызстане представляет собой форму осуществления народом своей власти. В соответствии же с европейской традицией местное самоуправление является на практике наряду с государственной властью полноправным властным институтом.

Наиболее продуктивным в оценке и анализе местного самоуправления, представляется дуалистический подход, акцентирующий своей внимание на двойственном характере местного самоуправления и выделяющий в самой природе и форме муниципальной власти общественные и определенные государственные черты. Органы местного самоуправления по причине указанного дуализма, будучи наделенными самостоятельностью в «решении вопросов местного значения» вместе с тем составляют единое целое с государством при решении на местном уровне государственных задач [Полощенко Д.А. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. / Д.А. Полощенко. – М., 2010. – С. 35].

Итак, публичный характер наряду с властной природой является чертой, соединяющей государственную с местной (муниципальную) властью в единое целое. Следует, однако, указать на то, что на сегодняшний день в науке еще не выработаны единый подход и понимание сущности как государственной власти, так и местного самоуправления. В современной правовой науке вместо того, чтобы пытаться найти единое определение или единую методологию в понимании природы и характера власти явно предпочитают плюрализм в ее власти. С другой стороны, нельзя не признать, что наличие многих подходов и постоянно растущее количество определений способствует тому, что анализ рассматриваемых нами категорий носит более полный и точный характер.

Во втором разделе первой главы – «Государственная власть и местное самоуправление в системе осуществления власти» – устанавливается соотношение между местным самоуправлением и

государственной властью и подвергаются анализу основные подходы к решению данной проблемы соотношения.

К настоящему времени в можно выделить три главных подхода к решению проблемы и пониманию соотношения между местным самоуправлением и государственной властью в Кыргызской Республике. Согласно первому подходу, местное самоуправление является институтом гражданского общества, который принципиально отличается от институтов государственной власти и государственной власти в целом. Конституция КР, как отмечается в литературе, исходит из того, что инициативная добровольная деятельность граждан, направленная на то, чтобы решать вопросы местного значения, должна пользоваться приоритетом. По мнению некоторых специалистов, исходящих из анализа практики реализации положений, содержащихся в Законе КР «О местном самоуправлении» от 2011 года, в Кыргызстане в настоящее время осуществляется реализация трех моделей местного самоуправления – общественной, общественно-государственной и государственной.

Во втором подходе, напротив, местное самоуправление отождествляется с государственной властью либо рассматривается как разновидность последней. Так, к примеру, М.В. Баглай настаивает на том, что местное самоуправление является по своей сути частью государственной власти. [Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации. [Текст]. Учебник для юридических вузов и факультетов. Изд. 2-е, измененное и дополненное / М.В. Баглай. – М.: НОРМА-М-НОРМА, 1999. – С. 36].

Надо отметить, что отечественный законодатель пошел по пути отделения местного самоуправления от системы государственной власти, введя для этой цели в Конституцию Кыргызской Республики и в законодательство Кыргызской Республики о местном самоуправлении соответствующие положения и поправки, что привело к тому, что трактовка соответствующих конституционных норм лишает всяких оснований считать местное самоуправления частью системы государственной власти, что присуще ряду современных зарубежных стран.

И, наконец, третий подход состоит в том, что рассматривает местное самоуправление и государственную власть как два самостоятельных уровня и формы в осуществлении публичной власти.

Действительно, не только неоправданно, но и невозможно ставить знак равенства, отождествлять государственную власть с местным самоуправлением, когда осуществляется конституционное регулирование соответствующих отношений. С другой стороны, полное отнесение местного самоуправления к институтам гражданского общества едва ли

оправданно по причине публично-властной природы местного самоуправления.

Что касается Кыргызстана, то местное самоуправление в нашей стране представляет собой наряду с государственной властью один из уровней реализации публичной власти, осуществляемый, соответственно, органами местного самоуправления, а не государственными органами. Они различаются между собой, и в первую очередь в степени и характере участия населения в их реализации, в масштабе, полномочиях и, наконец, предметах ведения.

Важным как с научной, так и практической точки зрения представляется наряду с властной природой местного самоуправления саморегулирующая его способность, свойство, начало, которое не изменяет и не отменяет властной его природы. В Законе КР «О местном самоуправлении» установлен целый ряд мер и элементов, образующий систему сдержек и противовесов на уровне муниципалитетов, несмотря на то, что в Конституции КР принцип разделения властей не распространяется прямо на систему местного самоуправления, что, с одной стороны, наглядным образом свидетельствует о властной природе местного самоуправления, а с другой – о необходимости и стремлении к демократической организации и форме местной власти.

Итак, можно констатировать, что разработка и введение в научный оборот категории публичной власти способствовали обеспечению системного единства реализации власти и обеспечения управления в обществе. Кроме того, эта категория послужила в качестве теоретической основы для того, чтобы усилить взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления и гармонично сочетать государственную и общественную составляющие в системе местного самоуправления.

В третьем разделе первой главы – «Роль международного права в становлении правового регулирования организации государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике» – освещается проблема влияния международного права на формирование правовой базы местного самоуправления и муниципальной демократии.

В течение последних более двадцати лет с момента принятия первой Конституции Кыргызской Республики в 1993 г. возросло значение взаимодействия национального муниципального права и международного права. Процесс становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане, несомненно, был вызван внутренней потребностью и необходимостью в глубоких и масштабных демократических преобразованиях, благоприятным фоном для которых стал комплекс демократические факторов и тенденций международной жизни, наряду с

повышением роли и значения международного права в решении как глобальных, так и внутригосударственных вопросов.

Среди международных договоров, имеющих важное значение для муниципального права Кыргызстана и затрагивающих отдельные принципы организации местного самоуправления, в силу признания их Конституцией Кыргызской Республики частью отечественной правовой системы, можно назвать Всеобщую декларацию прав человека, ст. 21 которой закрепляет право каждого человека принимать участие в управлении своим государством непосредственно либо опосредовано, через свободно избранных представителей; акты, принимаемые Содружеством Независимых Государств, одним из членов которого является Кыргызская Республика (к примеру, Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах участниках Содружества», которая признает право граждан самостоятельно решать локальные задачи, используя для этого институты местного самоуправления); акты других объединений части государств СНГ и Кыргызской Республики в рамках муниципального права.

В области местного самоуправления функционируют специальные международно-правовые акты, которые также являются международно-правовыми источниками муниципального права. Важнейшее место в этой группе занимает Европейская хартия местного самоуправления, которая была разработана государствами-членами Совета безопасности для защиты и укрепления института местного самоуправления как неотъемлемой части основы демократического строя государства.

Анализ положений, содержащихся в основных международных актах, регулирующих организацию государственной власти и местного самоуправления, говорит в пользу их демократичного характера. Тем не менее, приходится с сожалением констатировать, что в настоящее время республиканским законодательством о местном самоуправлении в недостаточной мере, как нам представляется, представлены международные нормы, которые регламентируют статус и деятельность местного самоуправления, часто используя спорные их положения не в пользу местных сообществ.

Вторая глава – «Международно-правовые и национальные формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления» – состоит из трех разделов, в которых рассматриваются проблемы, связанные с разграничением полномочий между государственной властью и органами местного самоуправления в ходе их взаимодействия, вопросы, связанные с имплементацией норм международного права в формах воздействия государство на местное самоуправление, и проблемы соотношения норм международного права и

национального законодательство в процессе взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления.

Целью диссертационной работы является комплексный анализ теоретических и практических проблем при взаимодействии государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике для последующего выявления проблем и недостатков теоретико-правового анализа и практического воплощения действующих норм законодательства Кыргызской Республики в процессе правоприменения.

Методы исследования это применение общенаучных и частнонаучных методов познания общественных процессов и социально-правовых явлений, в частности: диалектического, исторического, системно-структурного, логического, сравнительного, формально-правового, функционального и др.

В первом разделе второй главы – «Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в процессе их взаимодействия в Кыргызской Республике и международной практике» – отмечается, что в процессе проведения муниципальной реформы выявился целый ряд системных проблем.

Когда непосредственно осуществляется местное самоуправление, независимо от того, в какой конкретной форме это происходит, тесным и неразрывным образом переплетаются общественные черты деяний с государственными. При этом общественные черты выражаются в том, что публичная власть того или иного территориального сообщества в некоторой степени обособливается от государственной, что дает ему возможность самостоятельно принимать решения по локальным вопросам, которые отнесены к полномочиям его органов, оспаривать в судебном порядке решения государственных органов, не устраивающего его, и т.д. Вместе с тем природа власти местного самоуправления, как и государственной власти, имеет публично-правовой характер. С другой стороны, власть государства, как и власть общества в целом (народа), приоритетна по отношению к публичной власти того или иного территориального сообщества. Никакая другая публичная организация не вправе представлять и выступать от имени всего общества, народа, из чего следует, в частности, что общая публичная власть может быть не иначе, как государственной властью. Однако публичная власть реализуется как в масштабах всего общества, так и на иных, в том числе локальном, уровнях. Следует согласиться с тем, что по своей природе местное самоуправление относится к государственным институтам. Система взаимоотношений, как

и механизм взаимодействия, муниципальных и государственных органов власти является системой организационных и правовых взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, которые происходят в ходе совместного решения ими вопросов, имеющих для них общий интерес. [Балытников В.В. Государственная природа местного самоуправления [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. – 1998. – № 1. – С. 2].

В системе местного самоуправления сосуществует одновременно элементы государственного и общественного характера и происхождения, в то время как ее функции могут носить как частноправовой, так и публичный характер, и по этой причине представляет определенную сложность выделение предметов ведения исключительно местного значения, отличающихся от дел общегосударственного характера.

Основные полномочия местного самоуправления закреплены в Конституции КР в ст.ст. 110–113; так же в Конституции КР указываются отдельные отнесенные к компетенции местного самоуправления вопросы, для решения которых необходимо:

- предоставлять бесплатную медицинскую помощь, когда необходимые средства должны поступать в муниципальные учреждения здравоохранения из местного бюджета;

- обеспечить в муниципальных образовательных учреждениях общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования.

Итак, законодатель в Конституции КР не оговаривает с достаточной определенностью объема действительных полномочий местного самоуправления, не устанавливает исчерпывающего перечня вопросов, находящихся в его компетенции, местного значения. Все ограничивается тем, что утверждается, и только, что вопросы локального значения, характер должны решаться самостоятельно на уровне местного самоуправления.

Представляется возможным выделить ряд характеристик единства государственной власти и местного самоуправления. Прежде всего, данная власть и самоуправление осуществляются непосредственно населением либо посредством специальных органов, наделенных правом осуществлять властные полномочия. При этом деятельность органов местного самоуправления, как и деятельность органов государственной власти, реализация непосредственно населением местного самоуправления, как и реализация населением государственной власти, должна осуществляться в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики.

Дальнейшее развитие нормативной базы Закона КР «О местном самоуправлении» не привело к четкому и однозначному разграничению полномочий между соответствующими уровнями государственной власти и

уровнем местного самоуправления. Данным законом устанавливается перечень полномочий, которыми наделены органы власти, образуемый:

- полномочиями органов государственной власти;
- полномочиями органов местного самоуправления;
- совместными полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления.

При этом, необходимо сказать, данный Закон не содержит никаких указаний относительно совместных полномочий, в то время как исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления указан в ст. 10. Причем отступление в своей деятельности от данного перечня либо совершение деяний, выходящих за пределы перечня, запрещены законом и оцениваются как нарушение положений Конституции Кыргызской Республики.

Основная проблема, возникающая при анализе взаимодействия интересующих нас органов, состоит в том, что изначально значительная часть вопросов местного значения, обозначенных как таковые в законе КР «О местном самоуправлении», была и остается одновременно и государственной. Так, вопросы, связанные с здравоохранением, образованием, социальной защитой, санитарным обеспечением, занятостью граждан, охраной общественного порядка, и ряд других вопросов относятся к вопросам местного значения. И, таким образом, градация указанных вопросов на «государственные» и «местные» носит достаточно условный характер. При этом комплексное социально-экономическое развитие территорий, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, охрана общественного порядка, строительство, охрана окружающей среды всегда были традиционно государственными функциями. Согласно Конституции Кыргызской Республики указанные полномочия относятся к предметам ведения государственной власти Кыргызской Республики.

Таким образом, вследствие неоднозначности положений, содержащихся в Конституции КР и Законе КР «О местном самоуправлении», возникает проблема, когда фактически отсутствует четкое правовое разграничение между государственной властью и местным самоуправлением в вопросах, имеющих отношение к полномочиям, распределению ресурсов, к ответственности и предметам ведения, что на деле представляет собой самую значительную правовую и организационную проблему, которая препятствует успешному государственному строительству и не дает возможности эффективно решать вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления, включая вопрос, связанный с наделением некоторыми государственными полномочиями органов местного самоуправления.

Вследствие того, что местное самоуправление относится к предмету совместного ведения, с одной стороны, государственной властью, а с

другой – органами местного самоуправления, проблема правового регулирования вопросов совместного ведения является трудноразрешимой. Многие исследователи отмечают необходимость принятия на уровне специального правового акта, регламентирующего всю процедуру этого сложного процесса. Однако сами органы местного самоуправления лишены возможности самостоятельного установления предметов своего ведения, т.е. регулирования своей компетенции.

Итак, то, каким образом должны быть разграничены полномочия, предметы ведения, распределены ресурсы и ответственность между органами государственной власти и местного самоуправления в сфере регулирования местного самоуправления, зависит главным образом от государства и органов государственной власти в пределах компетенции этих органов.

Во втором разделе второй главы – «Имплементация норм международного права в формах воздействия государства на местное самоуправление» – рассматривается проблема национального механизма имплементации международно-правовых норм в национальное законодательство муниципальной правовой системы.

Для Кыргызской Республики весьма актуальна проблема, связанная с имплементацией в пределах национальной правовой системы норм международного права. Суть в том, что современный процесс глобализации, сопровождаемый экономической и культурной интеграцией, с необходимостью приводит к тому, что существенно возрастает роль международного права, регламентирующее на сегодняшний день многие из тех и вопросов и отношений, которые еще относительно недавно находились исключительно во внутригосударственном ведении, компетенции.

Очевидно, что если Кыргызстан, а вернее, его национальная правовая система располагала эффективным механизмом имплементации норм международного права, это могло бы обеспечить гражданам более эффективную и надежную защиту их прав и свобод, которые были бы гарантированы им, помимо национального, международным правом. Вместе с тем наличие эффективного имплементационного механизма, безусловно позволило бы государственным органам власти быстрее и достаточно своевременно разрабатывать и принимать национальные правовые акты, способствующие и облегчающие исполнение Кыргызстаном своих международных обязательств. И все это вместе могло бы существенно снизить опасность и вероятность международно-правовой ответственности Кыргызстана в том случае, если он несвоевременно и недолжным образом выполнял бы взятые на себя обязательства. И, наконец, наличие эффективного механизма имплементации позволяло бы, насколько это возможно, избегать коллизии национального и международного права

и обеспечивало бы сбалансированное и эффективное взаимодействие всех ветвей государственной власти в сфере международного правотворчества.

Одна из основных задач национального правотворчества состоит в создании правовых условий, позволяющих без особых затруднений санкционировать действие международных правовых норм на территории Кыргызстана, а также в том, чтобы определить условия и порядок включения этих норм в национальное право. В Кыргызской Республике процесс, направленный на создание условий для имплементации международно-правовых норм, стал возможным и начался после того, как была принята Конституция КР 2010 года, в которой было закреплено принципиальное положение, в соответствии с которым общепризнанные принципы и нормы международного права наряду с международными договорами КР стали составной частью правовой системы КР.

Дальнейшее развитие законодательства КР практически невозможно без учета, а тем более игнорирования международно-правовых норм, так как современный мир характеризуется тем, что международно-правовая система теснейшим образом связана с внутригосударственными правовыми системами.

Однако в законодательстве КР содержатся нормы, которые не способствуют реализации норм международного права. Так, если Законом КР «О местном самоуправлении» за нарушение внутригосударственных законов предусмотрена ответственность перед государством органов и должностных лиц местного самоуправления, то несоблюдение общих принципов и норм международного права не указывается в качестве основания для того, чтобы быть привлеченным к ответственности, из чего следует, в частности, что в Кыргызстане гарантий исполнения предписаний, содержащихся в международных нормативных актах, явно недостаточно.

В третьем разделе второй главы – «Проблемы соотношения норм международного права и национального законодательства в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления» – анализируются проблемы соотношения норм международного права и национального законодательства, возникающие в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Принципы международного права императивного характера занимают особое место в современном международном праве и играют особую роль в национальном законодательстве. Значение принципов императивного характера заключается в том, что международный договор не может быть признан действительным в случае существования противоречивых моментов с императивными нормами международного права. А это неизбежно ведет к невозможности рассмотрения такого договора как источника международного права. Отсюда вытекает и невозможность

применения его и в международном праве, и во внутригосударственных отношениях.

Непосредственное действие, эффективность норм международного права во правовой системе Кыргызстана зависит от непосредственного действия международного договора, являющегося, как известно, одним из источников международного права. Помимо этого, необходимо иметь в виду Конституцию КР, играющую значительную роль в воплощении норм международного права в пределах национального законодательства.

Вопросы, связанные с межгосударственным сотрудничеством, регулируются с помощью ряда международно-правовых источников, степень и характер влияния которых на республиканское законодательство неодинаковы. На дальнейшее развитие законодательства КР влияют в первую очередь международные договоры, которые в современном мире выступают в качестве основного источника международного права.

Из широкого спектра международных договоров, заключенных Кыргызской Республикой особая роль принадлежит многосторонним международным договорам, заключенным на государственном либо местном уровне. Кроме того, серьезное влияние на развитие внутреннего законодательства оказывают некоторые двусторонние международные договоры, заключенные Кыргызской Республикой. К таковым относятся, в частности, договоры о сотрудничестве стран в экономической сфере, в сфере культуры, о выдаче физических лиц и др.

Согласно Конституции КР выполнение международных договоров КР относится к сфере совместного ведения государственной власти и органов местного самоуправления. В Законе КР «О международных договорах Кыргызской Республики» с целью развития вышеуказанного конституционного положения установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления Кыргызской Республики обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров.

Таким образом, Кыргызская Республика, как, впрочем, любое другое государство, не вправе делать ссылки на законодательство с целью не выполнять обязательства, которые вытекают из международных договоров.

В ряде случаев, к примеру, если Кыргызстаном подписан многосторонний международный договор, который уже вступил в силу, существует возможность приведения своего законодательства в соответствие с подписанным договором еще до того, как было выражено согласие на его обязательность.

Третья глава – «Механизм правового обеспечения, регулирования взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления» – состоит из трех разделов, в которых рассматриваются проблемы, связанные с законодательным регулированием передачи

органам местного самоуправления некоторых государственных полномочий.

В первом разделе третьей главы – «Законодательное регулирование передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в Кыргызской Республике и в зарубежных странах» – обосновывается, что юридическая практика, связанная с законодательным наделением *отдельными* государственными полномочиями органов местного самоуправления наиболее эффективна.

По мере того, как органы государственной власти осуществляют свою деятельность, как показывает опыт, неизбежно появляется необходимость в том, чтобы реализовывать свои полномочия на территориальном уровне. Отношения, возникающие по поводу государственной регистрации актов гражданского состояния, совершения нотариальных действий, воинского учета и др., чрезвычайно трудно поддаются регулированию, если оно осуществляется органами местного самоуправления, как и государственной властью. Для решения данной проблемы существуют два способа, первый из которых состоит в создании специальных государственных органов, структур на территории местного самоуправления, наделенных функцией исполнения определенных государственных полномочий, второй же способ заключается в наделении на основе законов КР рядом государственных полномочий органов местного самоуправления. Следует сказать, что оба этих способа достаточно широко используются на практике.

Необходимо подчеркнуть, что во взаимодействии органов государственной власти с местным самоуправлением, когда последним реализуются переданные ему государственные полномочия, в настоящее время наиболее острой является проблема финансирования.

На сегодня в Кыргызстане отсутствует закон, регулирующий передачу конкретных полномочий, что наряду с отсутствием должного финансового обеспечения делает невозможным разрешение противоречий, возникающих между органами власти в связи с данным вопросом.

Такое положение вещей сложилось, по нашему мнению, потому, что как на государственном, так на местном уровнях не было создано никаких норм и механизмов, предусматривающих ответственность органов государственной власти для тех случаев, когда недофинансируются переданные органам местного самоуправления некоторые государственные полномочия, а также потому, что фактически не действует механизм ответственности органов местного самоуправления, которая должна наступать по причине неэффективной реализации упомянутых полномочий.

Для того чтобы решить данную проблему, необходимо, как представляется проведение ревизии государственных полномочий, которые уже осуществляются органами местного самоуправления. Для того чтобы решить данную проблему, необходимо в первую очередь выявить

потребность органов местного самоуправления в финансировании тех государственных полномочий, которые были переданы им, определить объем финансирования, отобразив его абсолютной суммой. Следующей мерой должен стать анализ того, как были реализованы органами местного самоуправления переданные им полномочия, чтобы определить эффективность использования средств, переданных им.

После проведения указанных мер на основе полученных результатов должен быть составлен план финансирования исполнения государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления. Кроме того, по отдельным статьям должны быть указаны нормы расходов.

Для реализации данных положений необходимо обеспечить налаженную работу механизма, обеспечивающего взаимную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления.

Во втором разделе третьей главы – «Формы воздействия государства на местное самоуправление» – рассматривается вопрос о формах осуществления регулирования на уровне органов государственной власти, а также вопрос о праве органов местного самоуправления реализовывать предоставленную им компетенцию по делам местного значения.

Проблема, связанная с формированием полномочий местного самоуправления в Кыргызстане, в значительной мере должна была быть снята после того, как был принят Закон КР «О местном самоуправлении», в ст. 18 которого указывается, что в ведении органов местного самоуправления наряду с вопросами местного значения находятся также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться эти органы.

В вышеуказанном законе также говорится об организации, содержании и развитии муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, и при этом указывается на исключительную компетенцию органов местного самоуправления по содержанию, реорганизации, ликвидации муниципальных образовательных учреждений. После того, как был принят Закон КР «О местном самоуправлении», полномочие местных органов власти, связанное с содержанием образовательных учреждений высшего и профессионального образования, прекратило свое существование.

Правовая основа полномочий местного самоуправления, закрепленная в Законе КР «О местном самоуправлении», является неточной и несовершенной. Так, к примеру, в Законе КР «О недрах» говорится о том, что органы местного самоуправления наделены правом регулировать отношения недропользования в пределах полномочий, предоставленных им

законодательством, однако непонятно, где заканчиваются эти пределы и чем они могут быть ограничены.

Таким образом, следует поддержать сторонников идеи о необходимости подготовки Муниципального кодекса, в котором была бы представлена кодификация полномочий местного самоуправления по отраслям и сферам действия.

Координация представляет собой следующую форму воздействия органов государственной власти на местное самоуправление, которое осуществляется «сверху – вниз» по признаку.

Ценность данной формы состоит главным образом в том, что в процессе координации создаются благоприятные условия для согласования интересов, что в свою очередь способствует тому, что вырабатываются и уточняются общие интересы, и по этой причине координационная связь, будучи основанной на заинтересованности субъектов друг в друге, имеет взаимный характер, даже если у участников отношений различные потребности.

Следует, однако, сказать, что вопреки тому, что координация играет важную роль во взаимоотношениях между государственными и муниципальными органами, данная форма не получила необходимого юридического закрепления на государственном уровне. В Законе КР «О местном самоуправлении» данный термин употребляется только для того, чтобы охарактеризовать отношения органов местной власти с хозяйствующими субъектами, распоряжающимися имуществом и средствами, которые не находятся в муниципальной собственности, и горизонтальные связи, возникающие между органами местного самоуправления и создании ассоциаций и союзов.

Несмотря на то, что все вышерассмотренные формы взаимодействия важны сами по себе и играют существенную роль, именно контролю и координации присущи всеобъемлющий и сквозной характер и без них едва ли возможна эффективная реализация любой управленческой задачи.

Характерно, что, когда исследуются формы государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, приходится обращаться к концептуальному вопросу, касающемуся принципов неурегулированного разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. В связи с этим остаются неурегулированными и вопросы механизмов обеспечения их реализации, в частности – доведения до каждого органа местного самоуправления государственных материальных и финансовых средств, необходимых для того, чтобы реализовывать переданные государственные полномочия, формы государственного контроля за реализацией государственных полномочий.

В третьем разделе третьей главы – «Формы воздействия органов местного самоуправления на органы государственной власти» –

рассматриваются формы воздействия органов местного самоуправления на органы государственной власти.

Законодательством не предусмотрена возможность делегирования органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления. Однако в законодательстве КР о местном самоуправлении отражена соответствующим образом реально сложившаяся практика обратного делегирования, так как существовала необходимость правового регулирования такой практики.

В Законе КР «О местном самоуправлении» фактически предусмотрена возможность обратного делегирования, при этом передача сопровождается рядом условий. К примеру, в Законе КР «О местном самоуправлении» предусмотрены следующие положения:

- органы местного самоуправления, если невозможно выполнить ими отдельные полномочия по решению вопросов местного значения, вправе передавать их органам государственной власти КР, а вместе с ними и необходимые материальные и финансовые средства;

- в тех случаях, когда отсутствие финансовых и материальных ресурсов – это единственная причина того, чтобы органы местного самоуправления не выполняли отдельные полномочия по решению вопросов местного значения, органам государственной власти вменяется принятие указанных полномочий без необходимого обеспечения;

- органы государственной власти могут принять полномочия, которые передаются им органами местного самоуправления только при условии, что располагают соответствующим решением представительного органа местного самоуправления.

Итак, только через равноправное сотрудничество между местным самоуправлением и органами государственной власти, учитывающее как общегосударственные интересы, так и интересы каждого органа местного самоуправления может быть построена система эффективного местного самоуправления.

Четвертая глава – «Экономические основы взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления: международно-правовой опыт» – состоит из двух разделов, в которых дается анализ понятий экономических основ местного самоуправления, обеспечения самостоятельности местного самоуправления, а также рассмотрению зарубежного опыта экономической деятельности местного самоуправления.

Первый раздел четвертой главы – «Правовое регулирование экономической основы местного самоуправления» – посвящен рассмотрению экономических категорий, имеющих непосредственное отношение к взаимоотношениям между государственной властью и местным самоуправлением.

Решение вопросов организации местного хозяйства – это, по сути, основная сфера деятельности субъектов местного самоуправления. Экономические мотивы были и одной из главных причин того, что местное самоуправление отделилось от государственной власти.

Среди ряда экономических категорий, которые непосредственным образом влияют на взаимоотношения, возникающие между государственной властью и местным самоуправлением, наиболее существенными являются такие, как приватизация, муниципальная собственность, предпринимательская деятельность и инвестиционная деятельность.

Наибольшие проблемы, возникающие в процессе взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, имеют отношение к сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и муниципальной недвижимости, содержание которой в полной мере должно осуществляться органами местным самоуправлением.

По сути, с момента распада СССР, и особенно в последнее десятилетие жилищно-коммунальная сфера республики была подвергнута постоянной, деградации. Для того чтобы поддерживать ее в надлежащем состоянии, требуется вливание все больших средств. Подтвердим данное утверждение конкретными цифрами. Так, если в период с 2000 по 2010 год из бюджетов всех уровней на дотации ЖКХ уходило 1,3–1,7% ВВП республики, то с 2014 по 2017 год данный показатель возрос почти до 7% [Отчет о работе Национального агентства Кыргызской Республики по делам местного самоуправления за 2016 г. [Электронный ресурс]: <http://www.namsu.org.kg>. – Загл. с экрана]

Наряду с контролем за порядком заключения и исполнения условий договоров между органами местного самоуправления, производителями услуг и их потребителями важным и эффективным средством регулирования деятельности жилищно-коммунального хозяйства является надзор за состоянием жилищного фонда и коммунальных объектов любой формы собственности. Данные функции – контроля и надзора – возложены законом на органы местного самоуправления. Несмотря на вышесказанное, органы жилищной инспекции часто осуществляют свою деятельность формально, при этом порядок заключения и исполнения договоров и состояние основных фондов не контролируются почти повсеместно, что обусловлено главным образом тем, что на сегодняшний день в Кыргызстане отсутствует достаточная нормативно-правовая база, которая регламентировала бы их права, статус и ответственность.

Следует обратить внимание на то, что если местное самоуправление встраивается в систему государственной власти, то это неизменно приводит к некоторому расширению полномочий органов местного самоуправления в сфере управления собственностью, что объясняется главным образом тем,

что на органы местного самоуправления, наряду с собственными хозяйственными вопросами, возлагается решение задач, которые связаны с воплощением экономической политики государства. И это при том, что органы государственной власти строго заинтересованы в том, чтобы предоставляемые органам местного самоуправления ресурсы, предназначенные для решения государственных задач и вопросов, не использовались ими в других целях. Именно по этой причине Законом КР «О местном самоуправлении» введены различные по своему целевому назначению виды муниципального имущества и дается детальный перечень муниципального имущества.

Во втором разделе четвертой главы – «Участие органов государственной власти в формировании финансовых ресурсов местного самоуправления» – рассматривается участие органов государственной власти в формировании финансовых ресурсов местного самоуправления.

Одной из существенных проблем местного самоуправления была и остается слабость и, как следствие, недостаточность его доходной базы, и это при том, что с местных органов власти население в первую очередь требует ответа за исполнение законов и за работу жилищно-коммунального хозяйства. [Кожошев А. Местное самоуправление. Межбюджетные отношения. [Электронный ресурс]: <http://slovo.kg>. – Загл. с экрана].

Несмотря на законодательное определение бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления, тем не менее они реально не располагают собственными бюджетными ресурсами, что объясняется в первую очередь тем, что органы государственной власти не соблюдают требования законодательства. Невозможно создать действительно самостоятельную систему местных бюджетов, не создав до этого правового механизма реализации данного принципа, а также системы гарантий выполнения бюджетов, гарантий которые необходимо подкрепить обязательностью дисциплинарной и материальной ответственности, наступающей вследствие неисполнения предписаний закона.

На органах местного самоуправления должна быть возложена обязанность по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и соблюдению требований, установленных законом, касающихся регулирования бюджетных правоотношений, реализации бюджетного процесса, уровня и состава муниципального долга, размеров дефицита местных бюджетов, исполнения долговых и бюджетных обязательств органов местного самоуправления.

В перспективе одним из важнейших источников дохода местного бюджета могут и должны стать местные налоги. Органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики имеют право устанавливать местные налоги. Видя в налогах важнейший

инструмент экономической политики, следует иметь в виду, что они могут воздействовать на экономическое благополучие, рост отрицательным образом в том случае, если органы местного самоуправления будут осуществлять политику простого экстенсивного увеличения налоговой нагрузки. В данной сфере эффективным инструментом, способным стимулировать экономическое развитие территории, являются размеры *взимаемых* на территории местного самоуправления ставок налогов и сборов. Как показывает опыт, чем меньше размеры этих ставок, тем быстрее развивается экономика местного самоуправления, с другой стороны, социально-экономические проблемы, часто требующие безотлагательного финансирования, заставляют органы местного самоуправления увеличивать ставки.

Поскольку местные налоги, как уже было сказано выше являются важнейшим социально-экономическим инструментом, способным стимулировать экономическое развитие территории и государства в целом, то они требуют осторожного и разумного обращения с ними, и поэтому необходимо поначалу вводить незначительный круг налогов, простых с точки зрения их сбора и понятных при его осуществлении.

Учитывая международный опыт местного обложения, на местном уровне следует уделять особое внимание имущественным и земельным налогам.

Пятая глава – «Правовые проблемы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления и пути их решения» – включает в себя два раздела, которые рассматривают основные направления реформирования, обеспечивающие реальную финансовую и хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, заполнение правовых пробелов в законодательстве и создание непротиворечивой и общедоступной системы нормативных актов на уровне местного самоуправления.

В первом разделе пятой главы – «Модернизация национального законодательства в сфере взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления» – отмечается необходимость проведения реформ в местном самоуправлении, включающие проблемы изменения регулирования межбюджетных отношений, перераспределения полномочий и усиления ответственности за их неисполнение.

До сегодняшнего дня актуальными остаются многие проблемы, в том числе проблема, связанная с вовлечением в муниципальное управление населения, проблема использования на постоянной основе форм прямой демократии на местном уровне и др.

Также весьма актуальной остается проблема реформирования законодательства о налогах и сборах, которая должна решаться совместно с проблемой совершенствованием законодательной базы в сфере

взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. В действующем налоговом законодательстве КР существует ряд пробелов, неточностей и противоречий, благодаря которым некоторые положения могут трактоваться неоднозначным образом. Одной из важных задач новой налоговой реформы в Кыргызстане является ощутимое снижение налогового давления, бремени, которое должно быть перераспределено. Необходимо также отменить ряд налогов, которые малоэффективны либо фактически не действуют.

Следующей необходимой мерой должно стать обеспечение открытости, доступа к соответствующей информации (к примеру, отчеты, материалы и т.д.) и подконтрольности населению, проживающему на территории, всех ресурсов, которые используются органами местного самоуправления и их должностными лицами. Так, отчеты, содержащие сведения о том, как были распределены или израсходованы средств местного бюджета, должны быть достоянием общественности, подвергнуты публикации. Каждый член местного сообщества, гражданин должен располагать правом задать любой вопрос, касающийся публичных расходов, произведенных местной властью, и при этом соответствующему орган или должному лицу местного сообщества должна быть предписана законом обязанность дать ответ на поставленный вопрос, ибо разъяснение.

Перед местным самоуправлением существует и многие другие проблемы, которые препятствуют его эффективной деятельности и дальнейшему развитию на основе закона. Для многих постсоветских государств присущи такие проблемы, как:

- неопределенность, незавершенность территориальной организации местного самоуправления;
- размытость, неясность структуры его органов;
- «удаленность», оторванность его органов от населения;
- нечеткость, неопределенность компетенций органов местного самоуправления и др. [Выдрин И.В. Муниципальное право: учебник для вузов [Текст] / И.В. Выдрин. – М.: Норма, 2004. – С. 28–29].

Второй раздел пятой главы – «Пути повышения эффективности взаимодействия государственной власти и местного самоуправления» – рассматриваются вопросы, связанные с необходимостью повышения эффективности взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, которое выражается в формировании полноценной финансовой базы местных сообществ, необходимости реформирования налогового законодательства, совершенствования межбюджетных отношений, идеи законодательного установления государственных минимальных стандартов, внедрения в практику более совершенные методики и критерии оценки финансовой деятельности муниципалитетов.

Существующие в настоящее время оценки проведенных государственными органами реформ по укреплению экономической самостоятельности местного самоуправления можно условно поделить на две группы, первая из которых признает недостаточность отдельных мер, а вторая – необходимость дальнейшего проведения реформ системы местного самоуправления [Ежкова, А.А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. [Текст] / А.А. Ежкова: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. – С. 24].

О чем свидетельствует, в частности, разработка и введение в действие «Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы», утвержденной Постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218.

В Программе определенным образом признается необходимость реформирования всей системы организации местного самоуправления. В разделах Программы, относящихся к экономической основе местного самоуправления, указывается, что лишь 20% от общего числа айылных аймаков не находятся на дотациях, т.е. 80 % являются дотационными и, соответственно, их доходов не хватает для того, чтобы покрыть расходную часть собственных бюджетов, что, конечно, негативным образом влияет на доступ и качество муниципальных услуг.

К сожалению, в Кыргызстане постоянно возрастает актуальность проблем регионов, связанных с ограниченностью и изношенностью инфраструктуры, подверженной естественному процессу старения, физического износа, состояние же основной массы местных бюджетов не дает возможности обновлять ее либо подвергать ремонту.

Необходимо отметить, что весь набор существующих проблем как в стране в целом, так и в системе местного самоуправления естественным образом способствует росту социальной напряженности.

В результате проведенного исследования было выявлено множество серьезных проблем, присущих местному самоуправлению в Кыргызстане, основными из которых, по нашему мнению, являются следующие:

– не согласовано и не систематизировано текущее законодательство Кыргызской Республики «О местном самоуправлении». Многие нормативные правовые акты, главным образом те, которые были приняты до того, как вступила в силу Конституция КР 2010 года, содержат нормы и положения, которые не соответствуют предусмотренному в Конституции КР статусу местного самоуправления;

– не нашли еще полного, стройного и последовательного законодательного решения вопросы, связанные с организацией и самой деятельностью местного самоуправления. При этом норм, содержащихся в Конституции КР, а также в принятых нормативных правовых актах, явно

недостаточно, чтобы удовлетворить потребности в правовом обеспечении местного самоуправления. Источником серьезных трудностей для эффективной деятельности органов местного самоуправления является неоднозначность, расплывчатость ряда норм муниципального права КР, в том числе тех, что закреплены Конституцией КР, что порождает различное из понимание у тех, кто занимается правоприменительной практикой;

- нормы муниципального права достаточно часто не выполняются должностными лицами как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления;

- на практике органы государственной власти и местного самоуправления часто бездействуют, отсутствуют на соответствующих уровнях нормативное регулирование проблем, которые возникают в процессе деятельности местного самоуправления;

- на сегодня в Кыргызстане отсутствует четкое и обоснованное правовое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, что является одной из самым сложных и одновременно острых проблем, которая в свою очередь серьезно затрудняет решение ряда важнейших проблем, связанных с деятельностью органов местного самоуправления, среди которых проблема наделения некоторыми государственными полномочиями органов местного самоуправления;

- явно в недостаточной мере обеспечена финансово-экономическая самостоятельность органов местного самоуправления. Данная проблема состоит из целого комплекса проблем и вопросов, которые в Кыргызстане пытаются решить и на муниципальном, и на государственном уровнях. Ими являются вопросы, связанные с формированием и закреплением муниципальной собственности, созданием условий необходимых для того, чтобы формировать полноценные местные бюджеты, с созданием стабильной полноценной нормативной базы экономической деятельности органов местного самоуправления и др.;

- не созданы вполне эффективные механизмы судебной защиты местного самоуправления, недостаточно урегулирован вопрос, связанный с обеспечением исполнения судебных решений, еще достаточно далека от совершенства система подготовки судебных кадров и повышения квалификации судей в области муниципального права;

- органы местного самоуправления не располагают правом на защиту, осуществляемую через конституционное судопроизводство, прав местного самоуправления и конституционных прав граждан на реализацию местного самоуправления;

- не хватает муниципальных кадров, имеющих требуемой квалификацией. К настоящему времени еще сложилась эффективная

система кадровой подготовки и обеспечения системы местного самоуправления, обучения ее выборных лиц и муниципальных служащих;

– отсутствует четкий механизм организации и деятельности ассоциаций и союзов местного самоуправления, не понимается в достаточной мере значение такого рода организаций.

Решение вышеуказанных проблем должно осуществляться государством в рамках и русле единой государственной политики в сфере развития местного самоуправления в Кыргызской Республике.

ВЫВОДЫ

Непосредственным результатом проведенного диссертационного исследования являются нижеприведенные основные выводы и предложения.

1. На сегодняшний день в Кыргызстане на практике реализуются два основных способа, закрепленные конституционно, осуществления публичной власти, первый из которых – государственное управление, второй способ – местное самоуправление. Деятельность обеих достаточно сложных и емким управленческих систем, безусловно, нуждается в разработке и дальнейшем укреплении правовыми средствами механизма взаимодействия этих систем.

В качестве основы формирования системы органов местного самоуправления в Кыргызстане, по нашему мнению, служит то положение Конституции КР, согласно которому органы местного самоуправления не должны входить в систему органов государственной власти. Таким образом, в конституционном порядке устанавливается, что система органов государственной власти не распространяется на органы местного самоуправления, обрываясь там, где власть государства сталкивается с властью местных сообществ.

На практике, в реальной жизни органы государственной власти в силу процедурной специфики чаще всего взаимодействуют, имеют дело непосредственно не с населением, а с органами местного самоуправления, а вернее, с их конкретными должностными лицами. При этом приходится констатировать, что довольно часто те, кто осуществляют руководство и взаимодействие, обнаруживают полное либо серьезное непонимание сущности и предназначение местного самоуправления, что нередко приводит к тому, что на создается вертикаль исполнительной власти, деятельность которой осуществляется, как правило, с игнорированием прерогатив и интересов местной муниципальной власти.

2. Местное самоуправление, как это следует из проведенного нами анализа, на деле представляет собой многозначное и многогранное понятие, категорию, феномен, и по этой причине для того, чтобы дать

более или менее полное определение местного самоуправления, его необходимо оценивать в нескольких аспектах.

Независимо от того, какое определение дается местному самоуправлению, оно, будучи многогранным общественным феноменом, является:

- одним из видов, форм социального управления;
- одним из важных, обязательных основ конституционного строя, основополагающим принципом реализации власти в государстве и обществе;
- правом граждан, населения той или иной конкретной территории на самостоятельное ведение местными делами;
- саму самостоятельную деятельность граждан, населения, направленную на решение вопросов местного значения;
- форму народовластия, одним из способов воплощения публичной власти, предусмотренных Конституцией КР.

Из того, что народ имеет право осуществлять власть, принадлежащую ему, любым, предусмотренным законом, способом, и все эти способы с формальной точки зрения равнозначны и равноправны, не следует, что местное самоуправление полностью не зависит, выключено из сферы государственной власти, воздействия государства, которое располагает достаточно широким спектром средств и способов воздействия, не допускающих прямого подчинения, на муниципальные органы.

3. Для того чтобы повысить эффективность управленческой деятельности местного самоуправления, необходимо в первую очередь определить основные аспекты и параметры взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением и затем закрепить юридически необходимые процедуры. Данные меры требуют в свою очередь определить принципы, на которых должны осуществляться взаимоотношения, т.е. определиться с тем, какими, в принципе, должны быть эти взаимоотношения, какой должна быть модель поведения органов государственной власти и местного самоуправления в процессе их взаимодействия и др.

4. Анализ понятия «имплементация норм международного права» позволяет заключить, что осуществить процедуру национально-правовой имплементации невозможно в отсутствие механизма национально-правовой имплементации. Конституцией КР предусмотрен данный механизм, тем не менее, вопреки тому, что в действующем законодательстве по многим позициям получили развитие положения Конституции КР, касающиеся порядка реализации норм международного права, этих положений совершенно недостаточно для того, чтобы более эффективно реализовывать международные договоры КР. Мы полагаем, что национальным механизмом правовой имплементации норм

международного права определяется система взаимосвязей и процессов, которые в свою очередь способствуют исполнению в рамках Конституции КР норм международного права. Данная система образуется из следующих составляющих:

а) организационной, которая представляет собой совокупность органов государственной власти, располагающих соответствующими конституционными полномочиями по проведению, реализации норм международного права;

б) регулятивной, которая представляет собой совокупность нормативных правовых актов, юридически закрепляющих структуру государственных органов и органов местного самоуправления, которые наделены Конституцией КР полномочиями по реализации норм международного права;

в) функциональной, которая складывается из совокупности правовых норм, обусловленных и необусловленных предписаниями, а также из устойчивых взаимных связей между государственными органами и органами местного самоуправления.

5. Диссертантом обосновывается необходимость в том, что должен быть разработан законопроект, в котором необходимо разработать порядок реализации норм международного права, определены субъекты, обозначены их полномочия, определена процедура имплементации норм международного права.

Весьма важное значение имеет решение вопроса о том, какие именно государственные полномочия целесообразно передать органам местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что вследствие различного характера и большого разнообразия полномочий, различных условий, в которых органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность, практически не представляется возможным установление конкретного их перечня. Выходом из данной ситуации представляется законодательное закрепление основных принципов, на основе которых органы местного самоуправления могли бы наделяться определенным государственными полномочиями.

6. Анализ юридической литературы и нормативных актов, а также практики взаимодействия государственной власти и местного самоуправления позволил нам выявить и сформулировать следующие основополагающие принципы данного взаимодействия:

- законность;
- равноправие;
- самостоятельность в пределах их компетенции органов государственной власти и местного самоуправления;
- гласность;
- взаимной ответственность;

- обеспеченность ресурсами;
- недопустимость ущемления интересов и прав органов местного самоуправления.

7. Один из наиболее важных аспектов взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления – их взаимодействие по тем предметам, которые находятся в их совместном ведении. Однако в Кыргызстане в настоящее время, учитывая специфику сложившейся в республике ситуации, существует необходимость закрепления, как предметов ведения, так и полномочий местного самоуправления. Проведение данной меры заметно ограничит возможность государственной власти трактовать компетенции органов местного самоуправления по своему усмотрению и более четко, определенно ставить вопрос об их ответственности.

Для того чтобы решить проблему разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в разных областях жизнедеятельности необходимо, как нам представляется, осуществить следующие меры:

- кодификацию предметов ведения и полномочий местного самоуправления, которые на сегодня рассредоточены, расплывлены в большом количестве нормативных актов, при этом необходимо сфокусировать внимание на устранении существующих правовых коллизий;

- принятие нормативных правовых актов, разграничивающих полномочия между органами государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, не противоречащих, а с другой – учитывающих специфику разграничения данных полномочий, так как лишь на местном уровне возможно закрепление конкретных полномочий в разных сферах.

Важная проблема управления связана с необходимостью реализации полномочий органов государственной власти на более низком территориальном уровне. Данная проблема на практике решается двумя способами, первый из которых состоит в создании специальных государственных структур на территории местного самоуправления, наделенных соответствующими государственными полномочиями, второй же способ состоит в наделении органов местного самоуправления на основе законодательных актов государственными полномочиями.

8. Для того чтобы повысить эффективность осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, переданных им, необходимо:

- проведение ревизии государственных полномочий, которыми уже наделены органы местного самоуправления, с условием, что будут определены в первую очередь потребности органов местного

самоуправления в финансировании, предоставлении средств, необходимых им для реализации государственных полномочий, переданных им, и объем финансирования, выраженный в конкретной сумме;

– проведение анализа того, как реализуются органами местного самоуправления полномочия, переданные им, с целью определить эффективность использования этими органами переданных им средств.

– составление основе полученных данных плана финансирования государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, при этом представляется целесообразным передача индексированной в соответствии с инфляцией суммы в виде ежегодных трансфертов органам местного самоуправления.

Наделять государственными полномочиями органы местного самоуправления следует, по нашему мнению, только при наличии их согласия.

9. Передача оговоренных законом государственных полномочий, по нашему мнению, должна быть оформлена соответствующим соглашением, заключенным между органами государственной власти и местного самоуправления. Соглашение такого рода может быть закреплено достаточно большим числом законов КР, тем не менее оно мало применяется на практике.

Очевидно, что передача органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления целесообразна и допустима только в тех случаях, когда государственные органы в состоянии более эффективным образом реализовать их, и по этой причине мы придерживаемся мнения, что ошибочна норма Европейской Хартии о местном самоуправлении, согласно которой осуществлять государственные полномочия, как правило, должны органы власти, которые наиболее близки к гражданам. Как нам представляется общим принципом управления в любом государстве должно быть положение, правило, в соответствии с которым те или иные полномочия должны возлагаться на те органы, которые могут выполнять их наиболее эффективным образом. Учитывая, что далеко не всегда удается определить это, органы государственной власти и местного самоуправления должны обладать правом самостоятельного решения вопроса, связанного с взаимным делегированием полномочий.

10. Наибольшую проблему при осуществлении отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, как показывает практика, представляет финансирование, а вернее, его несоблюдение. На практике законодатель, игнорируя соответствующие конституционные нормы, нередко наделяет органы местного самоуправления полномочиями, не предусмотрев при этом необходимого в таких случаях материального и финансового обеспечения, что объясняется в первую очередь тем, что в настоящее время отсутствуют какие-либо

механизмы, предусматривающие ответственность органов государственной власти за недостаточное финансирование государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Для того чтобы реализовывать эффективную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, необходимо правильно организовать тесное их взаимодействие, осуществляемое «сверху» либо «снизу». Кроме того, наряду с вертикальными формами взаимодействия необходимо правильно организовать и горизонтальные формы взаимодействия органов власти, относящихся к одному уровню, с совместными рабочими группами и комиссиями, действующими на временной либо постоянной основе.

Анализ отечественного законодательства позволяет сделать вывод, что в настоящее время отсутствует четкое правовое разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением, что заметно снижает эффективность деятельности органов местного самоуправления, включая вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления некоторыми государственными полномочиями.

11. Законом КР «О местном самоуправлении» установлено только два вида ответственности перед государством органов и должностных лиц местного самоуправления. К настоящему времени законодателем не предусмотрен механизм, предусматривающий наступление ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за неэффективное либо недостаточно эффективное осуществление переданных или делегированных им отдельных государственных полномочий.

Рассмотренные в диссертационном исследовании проблемы, предложенные рекомендации и представленные выводы только отчасти либо в общих чертах затрагивают весьма обширную проблему взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Раскрываемая в работе тема, несомненно, требует для своего более полного раскрытия внимания ученых и практиков различных специальностей и направлений, дополнительных исследований.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих научных трудах соискателя:

1. Джумалиев Д.С. Правовые основы организации и деятельности органов местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Национальной академии наук Кыргызской Республики. №1, 2013. – С.141-144.

2. Джумалиев Д.С. Представительные органы местного самоуправления как ключевые элементы формирования системы органов местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Национальной академии наук Кыргызской Республики. №1, 2013. – С.144-147.

3. Джумалиев Д.С. Общие теоритические аспекты местного самоуправления [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии № 1, 2014. – С.48-50.

4. Джумалиев Д.С. Принципы местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии. № 1, 2014. – С.50-53.

5. Джумалиев Д.С. Проблемы систематизации нормативно-правовых актов органов местного самоуправления [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии. № 2, 2014. – С.79-82.

6. Джумалиев Д.С. Система нормативных правовых актов муниципального образования: состояние, проблемы и перспективы развития [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии. № 2, 2014. – С.82-84.

7. Джумалиев Д.С. Муниципальная власть [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии. № 4, 2015. –С. 21-23.

8. Джумалиев Д.С. Понятие и принципы местного самоуправления [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии. № 2, 2015. – С.22-25.

9. Джумалиев Д.С. Модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии. № 3, 2016. – С. 47-51.

10. Джумалиев Д.С. Проблемы в построении эффективной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии. № 3, 2016. – С. 51-54

11. Джумалиев Д.С. Проблемы, препятствующие эффективному осуществлению деятельности органов местного самоуправления [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Вестник Кыргызской государственной юридической академии. № 2, 2017. – С. 63-68

12. Джумалиев Д.С. Роль международно-правовых актов в становлении института местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Modern Science International scientific journal. – № 8, – 2017. – С. 47-50

13. Джумалиев Д.С. Пути повышения эффективности взаимодействия государственной власти и местного самоуправления [Текст] /Д.С.

Джумалиев/ Modern Science International scientific journal. – № 8, – 2017. – С. 51-54

14. Джумалиев Д.С. Государственная власть и местное самоуправление в системе осуществления власти [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Modern Science International scientific journal. – № 9, – 2017. – С.73-76

15. Джумалиев Д.С. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Modern Science International scientific journal. – № 9, – 2017. – С. 77-80

16. Джумалиев Д.С. Основные теории возникновения органов местного самоуправления и государственной власти [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Modern Science International scientific journal. – № 10, – 2017. – С. 187-189

17. Джумалиев Д.С. Правовая природа возникновения органов государственной власти и органов местного самоуправления в зарубежных странах [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Modern Science International scientific journal. – № 10, – 2017. – С.190-193

18. Джумалиев Д.С. Имплементация норм международного права в формах воздействия государство на местное самоуправление [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Modern Science International scientific journal. – № 11, – 2017. – С.86-88

19. Джумалиев Д.С. Проблемы соотношения норм международного права и национального законодательство в процессе взаимодействия самоуправления [Текст] /Д.С. Джумалиев/ Modern Science International scientific journal. – № 11, – 2017. – С.88-90

20. Джумалиев Д.С., Апышев А.А. Правовое регулирование взаимоотношений между республиканским и местными бюджетами Кыргызской Республики [Текст] / Д.С. Джумалиев, Апышев А.А. / Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. – № 2/8, – 2017. – С. 272-274.

21. Джумалиев Д.С., Апышев А.А. Некоторые вопросы правового регулирования муниципальной собственности на землю в Кыргызской Республике [Текст] / Джумалиев Д.С., Апышев А.А. / Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. – № 2/9, – 2017. – С. 237-240.

Джумалиев Данияр Сардарбековичтин 12.00.02-конституциялык укук: муниципалдык укук; 12.00.10.-эл аралык укук; европа укугу адистери боюнча **“Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсү: конституциялык жана эл аралык укуктук аспекти”** аттуу темадагы юридикалык илимдеринин доктору окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн диссертациялык изилдөөсүнө

РЕЗЮМЕ

Негизги сөздөр: жергиликтүү өз алдынча башкаруу, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, мамлекеттик органы, эл аралык укук, имплементация, жергиликтүү бюджет, муниципалдык менчик, мамлекеттик бийликтин органдары, өз ара аракеттенүү, мамлекеттик ыйгарым укуктары.

Изилдөөнүн объектиси болуп Кыргыз Республикасында мамлекеттик бийлик жана өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүдөгү мамилелери болуп саналат.

Диссертациялык иштин негизги максаты Диссертациялык иштин максаты болуп укук колдонуу процессинде Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруунун колдонуудагы ченемдеринин теоретикалык-укуктук анализинин жана практикалык жактан ишке ашыруунун көйгөйлөрүн жана кемчиликтерин таап ачып көрсөтүү үчүн Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүндө болгон теоретикалык жана практикалык көйгөйлөрдү комплекстүү талдоо болуп эсептелинет.

Изилдөөнүн усулдары – бул коомдук процесстерди жана социалдык укуктук көрүнүштөрдү, тактап айтканда: диалектикалык, тарыхый, тутумдуу-түзүмдүк, логикалык, салыштырмалуу, формалдык-укуктук, функционалдык жана башкаларды таанып билүүдө жалпый илимий жана жеке илимий методдорду колдонуу.

Иштин илимий жаңычылдыгы: мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүү эволюцияынын процессинде келип чыккан теоретикалык жана практикалык көйгөйлөрдүн комплекстүү изилдөөсүн жүргүзүүнү биринчи ирет аракет жасоодо камтылат. Иштин жаңычылдыгы мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүү жаатында улуттук жана эл аралык мыйзам чыгаруунун көрсөтүлгөн анализи, ошондой эле мыйзам чыгарууну өзгөртүү перспективасы жана жаңы ченемдерди кабыл алуунун кесепеттерин таап белгилөөсү шарттайт.

Иштин практикалык маанилүүлүгү мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүү тутумун жөнгө салуучу укуктук актылардын мыктылоонун (бийлик деңгээлдердин ортосунда ыйгарым укуктарды чектөө, муниципалдык түзүмдөрдүн айрым түрлөрүнүн статусун тактоо, жергиликтүү маанидеги маселелерди мамлекеттик бийлик тарабынан чечүү, жарандык жүгүртүмдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын катышуусу, бюджетаралык мамилелердин маселелери боюнча) маанилүү багыттарын негиздөөдө камтылат.

Колдонуу тармагы: бул изилдөөнү Кыргыз Республикасынын конституциялык, эл аралык, муниципалдык, мыйзамдарын иштеп чыгууда жана жаңылоодо жана билим берүү процессинде колдонууга болот.

РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Джумалиева Данияра Сардарбековича на тему **«Взаимодействие государственной власти и органов местного самоуправления: конституционные и международные правовые аспекты»**, которое полностью соответствует по своей структуре и содержанию специальностям 12.00.02 – конституционное и муниципальное право; 12.00.10 – международное право, европейское право.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, международное право, имплементация, государственные органы, местный бюджет, муниципальная собственность, органы государственной власти, взаимодействие, делегированные полномочия.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления.

Целью диссертационной работы является комплексный анализ теоретических и практических проблем при взаимодействии государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике для последующего выявления проблем и недостатков теоретико-правового анализа и практического воплощения действующих норм законодательства Кыргызской Республики в процессе правоприменения.

Методы исследования – это применение общенаучных и частнонаучных методов познания общественных процессов и социально-правовых явлений, в частности: диалектического, исторического, системно-структурного, логического, сравнительного, формально-правового, функционального и др.

Научная новизна работы заключается в том, что впервые предпринято комплексное исследование теоретических и практических проблем, возникающих в процессе эволюции взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике. Новизну работы обуславливает представленный анализ национального и международного законодательства в области взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, также перспективы изменения законодательства и выявление последствий принятия новых норм.

Практическая значимость работы заключается в обосновании наиболее важных направлений совершенствования правовых актов, регулирующих систему взаимодействия государственной власти и местного самоуправления (по вопросам, разграничения полномочий между уровнями власти, уточнения статуса отдельных видов муниципальных образований, решения органами государственной власти вопросов местного значения, участия органов местного самоуправления в гражданском обороте, межбюджетных отношениях и др.).

Область применения: данное исследование может применяться при разработке и модернизации конституционного, международного муниципального, законодательства Кыргызской Республики и в образовательном процессе.

SUMMARY

on the dissertation research of **Dzhumaliev Daniyar Sardarbekovich** on the theme "**Interaction of state power and local self-government bodies: constitutional and international legal aspects**" is a completed, comprehensive self-executed scientific research that fully corresponds to its structure and content of specialties 12.00.02 - constitutional and municipal law ; 12.00.10 - international law, European law.

Keywords: local self-government, bodies of local self-government, international law, implementation, public authorities, local budget, municipal property, bodies of state power, the interaction, the delegation of authority.

Object of research is the public relations developing in sphere of interaction of state power and bodies of local self-government.

The purpose of the dissertation research is a comprehensive analysis of theoretical and practical problems in the interaction of state power and local self-government in the Kyrgyz Republic for the subsequent identification of problems and shortcomings of theoretical and legal analysis and practical implementation of existing legislation of the Kyrgyz Republic in the process of law enforcement.

Methods of the research are the application of General scientific and private scientific methods of cognition of social processes and socio-legal phenomena, in particular: dialectical, historical, system-structural, logical, comparative, formal-legal, functional, etc.

Scientific novelty of the research lies in the fact that for the first time a comprehensive study of theoretical and practical problems arising in the process of the evolution of the interaction of state power and local self-government in the Kyrgyz Republic. The novelty of the work is determined by the presented analysis of national and international legislation in the field of interaction between public authorities and local self-government, as well as the prospects for changing legislation and identifying the consequences of the adoption of new norms.

The practical importance of research is to substantiate the most important areas of improvement of legal acts regulating the system of interaction between the state power and local self-government (on issues of delineation of powers between the levels of power, clarification of the status of certain types of municipalities, decisions by public authorities of local importance, participation of local self-government in civil turnover, inter-budgetary relations, etc.).

Field of use: this research can be used in the development and modernization of the constitutional, international municipal, legislation of the Kyrgyz Republic and in the educational process.

Джумалиев Данияр Сардарбекович

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
КОНСТИТУЦИОННЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ
АСПЕКТЫ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Формат 60x80 1/16 2,5 усл. п.л.
Печать офсетная. Бумага офсетная
Тираж 100 экз. Заказ №50

720020, Бишкек, ул.Малдыбаева, 34 «б»
Кыргызский государственный университет строительства,
транспорта и архитектуры