

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

На правах рукописи
УДК 321:(5)6/8

Эгамбердиева Джумагуль

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата политических наук

**Научный руководитель
доктор политических наук,
проф. Абдрашев А.Б.**

Бишкек – 2021

УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

- АО** – айыл окмоту, сельский исполнительный орган МСУ.
- АТР** – административно-территориальная реформа.
- АТУ** – административно-территориальное устройство.
- ВС Кирг. ССР** – Верховный Совет Кирг.ССР
- СНК** – Совет народных комиссаров
- НЭП** – Новая экономическая политика
- ОО** – общественное объединение
- ОФ** – Общественный фонд
- АНК** – Ассамблея народа Кыргызстана
- МСУ** – Местное самоуправление
- МГА** – местная государственная администрация
- ГКС КР** – Государственная кадровая служба Кыргызской Республики
- ГО** – Государственные органы управления
- ГРС КР** – Государственная регистрационная служба КР
- ДЗГ** – Департамент госзакупок при Министерстве финансов КР
- ДГП** – Полномочия, делегированные государственными органами органам МСУ на основании закона о делегировании
- НПО** – Неправительственные организации
- НПА** – Нормативно-правовой акт
- Институты ГО** - Институты гражданского общества
- ПРООН** - Программа развития Организации объединенных наций
- ТОС** – территориальные органы самоуправления
- АНК**- Ассамблея народа Кыргызстана
- ООС** – Охрана окружающей среды
- ГАМСУМО** - Государственное агентство МСУ и межэтнических отношений

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ В ОСВЕЩЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	14
1.1 Понятие, место и значение МСУ в системе исследовательских поисков.....	14
1.2 Развитие и становление института местного самоуправления в Кыргызстане.....	36
1.3 Нормативное правовое регулирование деятельности местного самоуправления в Кыргызстане.....	51
ГЛАВА 2 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИЙ МСУ В КОНТЕКСТЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	76
2.1 Институциональные аспекты трансформации МСУ в КР.....	76
2.2 Системные аспекты трансформации института МСУ в КР.....	85
ГЛАВА 3 НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ РАЗВИТИЯ МСУ В КЫРГЫЗСТАНЕ.....	100
3.1 Конституционное реформирование института МСУ в Кыргызстане.....	100
3.2 Новые прогностические направления развития МСУ в Кыргызстане.....	108
ВЫВОДЫ.....	122
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	129
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	133
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	137

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Кыргызская Республика поэтапно реформируется, что обусловлено переходом к новой парадигме политико-государственного устройства и управления. МСУ, будучи одним из существенных институтов, нашел закрепление в Конституции КР, как один из элементов народовластия и конституционного демократического строя.

В системе политико-властных отношений институт МСУ призван быть самостоятельной формой реализации власти с переносом управленческой функции по решению вопросов социально-экономического развития государства на территориальный уровень в КР.

Распад СССР стал ключевым процессом для нового форматирования государств, в том числе и КР. Указанный период признается как эволюционирование новых форм ранее неизвестных институтов, ставших результатом отказа от плановой и перехода к рыночной экономике в Кыргызстане.

МСУ имеет длительный период становления, которое в самобытных формах зародилось задолго до образования современного государства кыргызов в его нынешних границах.

МСУ - гарантированные Основным законом КР [5] и другими НПА право и способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан.

Так, реализуя цели, народ использует инструментарий подлинной демократии: выборы, курултай и сходы как элементы прямого участия в управлении. В силу того, что носителем суверенитета и источником власти в КР является народ, можно утверждать, что МСУ - это своего рода власть наиболее приближенная к населению.

Будучи одним из существенных элементов госустройства МСУ можно признать:

- уровнем власти народа;
- формой самоорганизации, позволяющей через свои институты взаимодействовать с госорганами.

В контексте реформы системы управления в КР была принята Национальная стратегия «Децентрализация госуправления и развитие МСУ в КР до 2010 г.» (2002 г.) [23]. На текущий момент был востребован новый формат, это Национальная стратегия развития КР до 2040 г., где четко зафиксирован обновленный подход, подразумевающий «установление совместной работы органов МСУ и органов госуправления, посредством диалога и согласования интересов местных сообществ с интересами нации, включая межбюджетные отношения» [31]. Будучи одним из концептуальных документов, Стратегия – 2040 определяет на перспективу направления развития МСУ в КР.

Также важно признать, что реализация реформ имеет ряд сложностей в силу отсутствия научно-теоретической базы и обновленных концептуальных идей на суть содержания МСУ в КР.

Важно отметить, что в определенной логико-следственной увязке этапов дящейся реформы на срезе политологической науки проведено немало исследований. Так, в смежных отраслях общетеоретические проблемы реформы государственных и муниципальных субъектов, все также актуальны.

Можно полагать, что это вкупе вызывает рост интереса к эволюции института МСУ и формирующихся институтов ГО. Главнейшим аспектом в формировании указанных парадигм, является скрупулезный анализ практики государств СНГ и дальнего зарубежья в сфере институционализации МСУ.

Важно также признать, что анализ институтов государства, общества и демократизации политической системы, приобрел на текущий момент особую научную значимость, и занимает одно из ведущих мест в теоретических исследованиях, характеризуемых противоречивостью и

неоднозначностью развития самих политических процессов в Кыргызстане, на основе новаций Основного закона КР [5].

Так, актуализация научно-теоретических исследований реформирования МСУ, анализ и научное обобщение, как и выработка предложений по оптимизации НПА, анализ эффективности механизмов контроля стал насущной задачей и ведущим направлением теоретизации МСУ в КР.

В теории политических наук сформировалась весомая сумма аргументов в пользу МСУ, что актуализирует изучение дальнейшего генезиса его роли и обусловлен потребностями его адаптации к кыргызстанским реалиям. Обладая комплексными свойствами эволюционирования, МСУ является одним из необходимых и перспективных образований.

Безусловно, феномен управления кыргызстанским социумом, а именно - МСУ, по сути, специфический уровень власти и институт гражданского общества (далее ГО), взаимодействующий с государством.

Также логично и то, что систему государственной власти нельзя признать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления территорий. К числу проблем обоснованно можно отнести создание такой непротиворечивой системы власти, которая обеспечит оптимальное использование предусмотренной Основным законом КР [5] форм осуществления государственной власти и МСУ.

Можно также признать, что отсутствие четкой концепции, заметно замедляет переход от "дуалистической" системы организации власти на местах к системе МСУ, адаптированной к условиям Кыргызстана.

Не умаляя достижений, все же важно признать, что местные органы власти должны обладать правом распоряжаться местным бюджетом. При этом не следует ставить знак равенства в части распоряжения местным бюджетом и правом утверждать его.

Не менее важным демократическим достижением явилось закрепление

в Конституции КР коммунальной (муниципальной) собственности, праве управлять ею, а МСУ самостоятельно формировать его и устанавливать местные налоги и сборы.

В контексте исследования нами актуализируется решение успешного проведения политико-правовых реформ и выхода КР из кризиса в контексте демократизации политической жизни, усиления эффективности законов, упорядочения госслужбы, вкупе с дальнейшим эволюционированием Парламента, Правительства, судебных и местных органов власти и необходимости их конституционного реформирования.

Безусловно, политику децентрализации и реорганизации власти необходимо продолжать, что породит, по нашему мнению, более рациональное использование государственных ресурсов.

В ходе реформы госуправления будет усовершенствована система госорганов КР на основе демократических институтов, которые станут детерминирующими факторами развития, что нашло отражение в долгосрочной перспективе «О национальной стратегии развития КР до 2040 гг. [31].

Следовательно, актуальность указанной проблемы определяется на уровне:

- суммы политических новаций, обусловивших осмысление преобразований, путей дальнейшего развития КР;
- потребности в разработке модели перехода к демократии, на основе анализа реформирования государств, где идея институционализации МСУ должна коррелировать с принципами развития институтов ГО;
- необходимости разработки теории институционализации МСУ в новых суверенных государствах. Можно полагать, что решение данной задачи пояснит закономерности эволюционирования МСУ в КР, чтобы дать соответствующие рекомендации по модернизации кыргызстанского социума.

Связь темы диссертации с приоритетными научными направлениями, крупными научными программами, основными научно-

исследовательскими работами, проводимыми образовательными и научными центрами. Исследование вопросов становления института МСУ в Кыргызстане находится в ряду перспективных направлений государственной политики децентрализации власти.

Проведенное исследование носит инициативный характер и выполнено в соответствии с планом научных работ АГУПКР итоги которого, могут использоваться при разработке и оптимизации формирования местных бюджетов, экономический эффект которых не вызывает сомнений.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в процессе институционализации МСУ в КР.

Предмет исследования - становление института МСУ в КР, в процессе которого был представлен комплексный анализ Основного закона КР, текущее состояние и динамика развития базы МСУ, практические аспекты реализации.

Цель исследования - анализ теоретико-практических вопросов оптимизации института МСУ, их актуализация в действующей системе управления в КР.

В данной связи поставлены **следующие задачи:**

1. Выявить историко-политические основы генеза МСУ, его природы и эволюции;
2. Рассмотреть политико-правовые предпосылки формирования основ МСУ в КР;
3. Выделить периодизацию развития института МСУ в КР;
4. Выявить опредмеченную сущность МСУ в механизме управления КР;
5. Проанализировать принципы институциональной организации управления, базирующемся на разграничении полномочий и децентрализации власти.
6. Обосновать практические аспекты оптимизации системы МСУ в КР.

Следует выделить и **теоретическую базу исследования**, которую составляют Государственные программы и концепции КР, труды отечественных и зарубежных авторов, в которых исследуются проблемы госуправления и МСУ, работы из области теории политических наук, ряда смежных наук, материалы научных конференций, тренингов по вопросам МСУ в Кыргызстане.

Источниковая база - Основной закон КР и Конституции ряда государств СНГ. Основу также составил ряд идей Европейской хартии МСУ [2], Декларации «О принципах МСУ в государствах СНГ» [1]. В процессе анализа изучался опыт ряда зарубежных государств в области функционирования МСУ.

Научная новизна исследования. Данное исследование - одна из попыток анализа становления МСУ как составной части госуправления в КР на срезе политологической науки. Кыргызстан с новых позиций подошел к вопросу оптимизации МСУ, что обусловило выработку внесения новаций в выборе концепции и принципов МСУ. Можно утверждать, что комплексный политологический анализ института МСУ позволил обосновать итоги о концептуальности научного подхода к реформированию МСУ.

Так, МСУ - форма управления, базирующейся на учете государственных и общественных интересов с определенной самостоятельностью в управлении местными делами в форме территориальных границ. Также стоит признать, что МСУ предстает как достаточно целостный институт в решении, как местных, так и общегосударственных задач в КР.

В указанной корреляции прослеживается некоторая противоречивость уставов местных сообществ, что также актуализирует их детализацию и научную аргументацию. Обосновывается также вывод об особой ценности заключения договоров, также в рамках предпринятого анализа был осуществлен сравнительный анализ МСУ в Кыргызстане и ряде государств СНГ, имеющих тождественные задачи и перспективы.

Постановка цели и задач исследования обусловили выработку ряда **положений, выносимых на защиту:**

1. Становление национальной государственности в Кыргызстане повлекло актуализацию на перспективу развития взаимоотношений между государством и МСУ. Установлено, что от выбора концепции развития указанного института зависит реализация принципов самоуправления. На этапе эволюционирования отношений аргументируется вывод о необходимости концептуального подхода к реформированию публичных органов власти, основанного на корреляции государства и МСУ в КР. Опираясь на взаимодействие властного и управленческого начал, обуславливается вывод о том, что МСУ - это особый уровень публичной власти. Обладая государственными и общественными началами, имея в своем арсенале определенную самостоятельность в вопросах управления местными делами, все же, по сути, является ограниченной управленческой единицей, и требует некоторого концептуального расширения в КР.

2. В процессе анализа взаимодействия МСУ с государственной властью установлены наиболее типические общие признаки и свойства их корреляции. В представленном системном ряду находятся политико-правовая институционализация, наличие организационной оформленности, публичность власти, наличие собственности и налогов, самостоятельный уровень бюджета. В процессе анализа обнаруживается тенденция недостаточности общетеоретических решений, и вытекающих, как следствие - нерешенных практических проблем. В числе текущих проблем, на наш взгляд, недостаточная регламентация взаимодействия государственных органов и МСУ по делегированным полномочиям, финансовому контролю.

3. В процессе анализа установлены процессы поэтапного, длящегося реформирования МСУ. Поскольку указанный институт конституционно оформлен как субъект публичного управления с государственно-властными

признаками, в частности, издание актов, обязательных к исполнению в территориальном сообществе, что обуславливается задачей концептуального единства в решении местных, и общегосударственных задач.

4. Проведенный анализ генезиса МСУ способствовал выявлению ряда аспектов. Так, определена новая роль института МСУ применительно к условиям переходного периода, в котором находится Кыргызстан и выявлены причины необходимости дальнейшего продолжения реформирования госуправления в целом и МСУ. Регуляция института МСУ по разрешительному принципу позволяет фиксировать упорядоченность отношений в социуме. Следовательно, беря во внимание принципы самоуправления, объективируется применение институционализированных политико-правовых средств.

5. Установлено, что институты госвласти и МСУ требуют решения децентрализации власти, и перераспределения в направлении от центра на места. Обоснована необходимость усиления роли и повышения статуса представительных органов на местах и намечены пути их решения, рассмотрены вопросы организации деятельности органов МСУ, напрямую коррелирующих с концепцией взаимодействия при сохранении гарантий самостоятельности. Признаем, что наличие определенных трудностей проецируется на некоторую бессистемность развития НПА о МСУ; коллизии и частотность внесения новаций; недостаточность научного обоснования, из чего вытекает их декларативность, отсутствие четкого взаимодействия центра и регионов.

6. Признавая социально-правовую значимость указанного института, обнаруживается острая потребность в соответствующем контроле за муниципальными органами, что актуализировало внесение предложений по оптимизации механизмов, обеспечивающих принципы законности на местах с сохранением приоритета представительных органов МСУ, опосредуемое

формами подотчетности администраций их представительным органам - кенешам.

Практическая значимость заключается в возможности использования результатов исследования органами госвласти и МСУ. В частности, это применимо на уровне:

- обоснования ряда концептуальных положений для внесения их в различные Программные документы;
- оптимизации текущей базы НПА в сфере МСУ;
- научных поисков в области реформирования системы госуправления и МСУ;
- разработки учебных пособий и монографий в области теории политических наук в вузах КР;
- подготовки и функционирования курсов повышения квалификации работников системы госуправления и МСУ.

Личный вклад соискателя. Положения, цели, задачи и их реализация в исследовании представлены единолично и самостоятельно. На основе многолетнего опыта работы в структурах власти представлена попытка видения реформирования системы МСУ в Кыргызстане.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена в Академии госуправления при Президенте КР и рекомендована к публичной защите. Итоги диссертации неоднократно презентовались на различных международных конференциях, тренингах. а также рассмотрены в 9 авторских публикациях, в том числе, включенных в перечень изданий РИНЦ, выполненных по требованиям ВАК КР.

Также положения диссертации обсуждались с работниками органов МСУ: депутатами местных кенешей, главами айыл окмоту и муниципальными служащими Джалал-Абадской, Ошской, Нарынской и Иссык-Кульской областей.

Полнота отражения результатов диссертации. Итоги исследования отражены в 9 авторских публикациях, в том числе, включенных в перечень изданий РИНЦ, выполненных по требованиям ВАК КР.

Структура и объем исследования. Представленное исследование состоит из введения, трех глав, состоящих из семи подразделов, выводов, практических рекомендаций, списка использованной литературы. Объем исследования - 157 страниц компьютерного текста.

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ В ОСВЕЩЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Понятие, место и значение института МСУ в системе исследовательских поисков

Методологическую основу представленного исследования составила совокупность научных методов. Так, были использованы известные науки методы: диалектический, исторический, логический, сравнительный методы познания. В русле исследования активно использовался междисциплинарный подход, позволивший детализировать данный круг проблем с позиции смежных отраслей науки.

В предверии анализа текущего состояния, важно обратить внимание на исторические аспекты. В частности, отметим, что функций власти в устройстве государства, достаточно актуальны и в современных условиях, которые отражены в трудах Тита Ливия (конец I в. до н.э. – начало I в. н.э.), Тацита (I – II вв. н.э.), А. Марцеллина (IV в. до н.э.) римских «грамматиков» Варрона (II – I вв. до н.э.), римских ораторов Цицерона, (I в. до н.э.), писателей-историков Плавта и Теренция, Катулла, Ювенала.

Кыргызская государственность в процессе эволюционирования прошла ряд этапов, который важно отметить. Это многовековой енисейский период и эпоха кыргызского великодержавия (в бытность кыргызского каганата). Перекочевав в предгорья Тянь-Шаня, наши предки обрели здесь обновленные формы, отвечающие реалиям того времени, о чем свидетельствуют исторические источники, главным из которых является всемирно известный народный эпос «Манас», в котором детально описывается уклад жизни и общественно-государственное устройство кыргызов.

Так, в эпосе можно встретить описание форм народной демократии, подразумевающее:

- порядок принятия общих решений, посредством голосования;

- советы аксакалов;

- выборы вождей и т.д. Большим достижением уже современной демократии является то, что указанные формы были возрождены и на текущем этапе развития, что являются наглядной иллюстрацией наиболее активных форм современной демократии в КР.

Также, продолжая мысль, важно учитывать, что развитию административной автономии кыргызских родов и племен во многом способствовало географическое местоположение. Так, большая часть территории КР - это горы или же небольшие долины, отделенные друг от друга хребтами, обусловившее, что кыргызы развивали издревле МСУ.

Кыргызстан по своим географическим характеристикам схож с Грецией, также разделенной горными грядами на небольшие обособленные территории, что также стало основной причиной зарождения древнегреческой автономии городов-полисов, как одного из прототипов современного МСУ.

По своей значимости данные о древнейшей периодизации, насчитывающей 2200-летней феномен государственности, выходит за национальные рамки и приобретает важнейшее международное звучание.

Не менее важным детерминирующим свойством формирования МСУ является факт признания, что опыт развития государственности, начиная с племен и народов - саков, гуннов, изасинов, жанглы, тюркского канагата, кипчаков произведен от их цивилизации, общей государственной культуры, морали [49, с. 237].

Безусловно, вечно живая культурная традиция, часть которой - традиция, действующая не только в сфере официальной государственности, но и в сфере морального регулирования позволила кыргызам органично войти в культурно-историческую проекцию с наибольшими достижениями элементов демократии.

Конечно, нельзя обойти вниманием влияние Ислама, возникшего, как религия в VII в., который распространялся на нынешней территории Кыргызстана и стал верой и идеологией, философией кыргызского народа.

Определенным достижением стало, по мнению Нурбекова К.Н. развитие обычного права в слиянии с шариатом. В результате появилось кыргызское обычное право, закрепленное Кораном и Сунной, которые определяют убеждения, формулируют нравственные ценности и религиозную совесть, а также выступают источниками конкретных норм, регулирующих их поведение. Поэтому, обычное право кыргызов можно считать одной из крупных систем, которая содержит нормы, регулирующие все стороны взаимоотношений в сфере семьи, общества, государства. Оно содержит религиозные, нравственные, нравственно-этические и правовые нормы, не разделяя их на религию, мораль и право [68, с. 127].

Бесспорно, все нормы обычаев провозглашают: жить честно, своим трудом, не убивать, помогать бедным, сиротам, не воровать, не обижать других, сдерживать данное слово, заботиться о родителях, уметь прощать, быть праведным, не пьянствовать, быть справедливым, что решается на уровне первичной, общинной, местной власти.

Также следует признать, что категория «самоуправление» активно вошло в обиход в связи с его развитием в период Великой французской революции, который, по сути, признавал самостоятельность общины по отношению к государству. На появление указанного понятия непосредственно повлиял Г. фон Штейн, что самоуправление – это более чем просто форма участия граждан в управлении делами государства на местном уровне.

Конституция Бельгии (1831 г.), явилась началом старта в распространении концепций МСУ в европейских странах. В ней была зафиксирована модель общинного управления вкупе с законодательной, исполнительной и судебной властями, которая признавала – муниципальную власть [48, с. 39].

Важнейшим водоразделом в начале XX в. стала разработка теоретических основ учения о МСУ. Так, широко известный в мире научных исследований А. Токвиль в исследовании «Демократия в Америке» (1835 г.), отмечает: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки, которые открывают путь к свободе и учат пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Автор указывает, что без общинных институтов нация формирует правительство, но духа свобод оно так и не приобретает. Случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности» [85, с.65].

Другой и не менее известный американский политолог и государствовед Карл Фридрих, как это отмечает в своем исследовании Чеботарев Г.Н., утверждает, что власть «проявляется» в различных ипостасях:

- как конституирующая власть, имеющая относительный характер и порождаемая согласием;

- как производные власти. Исходя из таких суждений, К. Фридрих делает вывод, что решающее значение имеет то обстоятельство, что власть должна быть разделена. В случае же сосредоточения власти в руках «организующей» группы, выступая от имени всего общества, превращается в правящую олигархию, переставая быть учреждающей (конституирующей) [89, с. 57]. И такой разворот событий чреват серьезными последствиями.

Следует признать, что и опыт СССР имеет важнейшее значение для выявления процессов развития института МСУ, который предопределял неделимость власти и организационно-правовую систему Советов, как единственного органа госвласти. Как известно, социалистическая власть предполагала демонтаж буржуазной государственной машины. В этот период, по мнению К. Маркса и Ф. Энгельса возникают предпосылки разделения властей, как условие становления правового государства на основе самоуправления трудящихся. [Электронный ресурс: 148 URL // <http://>

histerl.ru/otechestvennaia_istoria/noveishee_vremia/sovetskoe_obshestvo_50-x-60-x_godov.htm].

Между тем, учитывая такой идейный посыл, который в теоретических исследованиях в СССР, признается многими исследователями, имелись типологические, формальные противоречия, некоторая пробельность.

Так, провозглашенное единовластие Советов одновременно сосуществовало с положением о Совете Министров как высшем исполнительным и распорядительным органом госвласти [Электронный ресурс: 148 URL // http://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/noveishee_vremia/sovetskoe_obshestvo_50-x-60-x_godov.htm].

Переходя непосредственно к анализу, важно детализировать сущностные аспекты, которые кроются в следующем понимании:

1) К моменту принятия Конституции СССР (1936 г.), провозглашаемое единовластие Советов, отличало одно свойство - законы издавались исполнительным органом – СНК.

2) В дальнейшем же, до начала известного процесса перестройки, принимались НПА исполнительно-распорядительным органом – Советом Министров (совместно с ЦК КПСС) о расширении полномочий Советов [106, с. 25].

Указанное противоречие, по мнению Шеремета К.Ф., обнаруживается в том, что полномочия органов, имевших право сосредотачивать всю власть, подменялись актами органов, которые теоретически ответственны перед ними [106, с.30].

В контексте исследования целесообразно рассмотреть соотношение власти и управления как категорий, учитывая, что:

- власть закрепляется в правовой форме, как политико-правовая данность, определяющая ее источник и порядок формирования;
- объем властных полномочий делегированных тем или иным институтам власти, к примеру, институту МСУ.

Верно отмечается, что в качестве антипода разделения властей в СССР господствовала концепция разделения труда при реализации государственной власти. В ее формате институт власти проецировался на дискурс, связанный с осмыслением сущности и обоснованием функциональной природы госуправления, как вида деятельности, но никак не особого и специфического проявления государственной власти что, в конечном итоге, неверно отождествляло совершенно разную предметно-понятийную конфигурацию «исполнительная власть» и «госуправление».

Детализируем указанный аспект теоретическими подходами. Так, политическая и государственная власть четко дифференцируются, поскольку власть осуществляется органами государства от имени народа и в его интересах.

Нередко встречаются суждения, что она выражает интересы определенного класса, к примеру, уместно отметить доктрину введения диктатуры пролетариата, или же блока ведущих социальных слоев, что еще совсем в недалеком историческом прошлом являлось основным вектором планового развития.

Так, Азовкин И.А., Никитин Д.Н., Шерemet К.Ф. верно полагают, что Госплан переводил политические решения в разряд экономических т.н. 5-летние планы социально-экономического развития. Конечно, легитимизация планов и других важнейших решений осуществлялась на центральном уровне - Верховным Советом СССР, далее проекты региональных и местных планов формализовались в ВС союзных республики, и далее вниз по иерархическим ступеням в областные, краевые, районные, городские и сельские советы [36, с. 72].

Политические решения осуществлялись на уровне:

- системы партийных органов;
- единой системы представительных органов;
- административный (органы исполнительной власти).

Так, ведущим объектом управления являлись предприятия, организации и учреждения, напрямую подчинявшиеся выше указанным уровням власти. При этом иерархическая вертикаль управления была построена так, что фактически республики бывшего СССР безоговорочно мобилизовали все ресурсы для выполнения принимаемых в верхних эшелонах власти решений.

При этом не принимались в расчет такие важнейшие показатели, как экономия ресурсов, эффективность принятых решений, поскольку СССР и страны социалистического лагеря находились в идеологическом противостоянии с капиталистическими государствами, где заглавной миссией являлось признание достижений важнейшей идеологической константы – «победы социализма» [36, с. 73].

В указанной связи целесообразно провести анализ понятия, что понимать под «государственным управлением». Так, «управление», или *regere* – в лат. языке, *control management* – в англ. языке, в прямом смысле понятия подразумевает какие-либо взаимосвязи, отношения, процессы, в которых есть сознательное начало, интерес, цели и воля, энергия человека.

Не менее важно отметить, что генезис и специфика управления, как отношения, справедливо усматриваются в социальной структуре социума, общественном разделении труда, сущности функций управления.

Следовательно, можно констатировать, вслед за рядом авторов, что авторитарное управление оказалось возможным в условиях отсутствия должного уровня демократии, культуры, где право оказалось не столь значимым фактором, способным упорядочить властную деятельность управленческого аппарата. Именно в таких условиях централизованное государственное регулирование, не приобретая, черт административного, в силу феномена власти, вырастает в административно-командную управленческую систему и открывает простор для злоупотреблений властью, произволу, субъективизму, грубым нарушениям морали, нарушениям законности, отголоски и «рудименты» которого мы можем обнаружить и сегодня [38, с. 101].

В госуправлении его воздействия опираются на власть, подкрепляются и обеспечиваются ею. В то время, как само самоуправление называют муниципальным управлением. Как известно, новации претерпел конституционный дизайн Основного закона КР, в котором была закреплена категория коммунальная (муниципальная собственность) [5].

В указанной связи, широко употребляемая категория «*муниципалитет*» в теории, позволила обратиться к этому уровню и обозначить для методологической верности анализа несколько трактовок:

1) Орган самоуправления первичного территориального уровня (города, поселка, села и др.), сформированный населением через выборы для управления делами местного значения, которые традиционно имеют представительный и исполнительный органы. Так, представительные органы вырабатывают стратегию развития территорий, принимают решения, имеющие законодательную силу на данной территории, что и позволяет определять расход средств, как и непосредственный контроль деятельности исполнительных органов.

2) Административно-территориальное образование территориального уровня, в границах которого осуществляется самоуправление.

Именно первое толкование, по мнению ряда кыргызстанских авторов, позволяет рассматривать систему организации власти, сформированную на принципах МСУ [47, с.4].

Муниципалитет имеет ряд дифференциальных признаков, отличающих его от других структур местной власти, это - управленческая автономия в силу самостоятельно функционирующих уровней со сбалансированной внутренней системой управления, созданной на принципах сдержек и противовесов, при которых единоначалие исполнительной власти уравновешивается контролем со стороны местных сообществ. Как известно из курса теории, контроль осуществим в форме представительной и непосредственной демократии, что позволяет самостоятельно решать значительную часть вопросов местного значения, обладая для этого всеми

необходимыми полномочиями и ответственностью не перед государством, а перед населением.

Такая дифференциация в сравнении с государственными структурами местной власти, подотчетной вышестоящим звеньям правительственных органов, также позволяет муниципалитетам, как управленческим структурам формировать выборный орган или круг избираемых лиц.

Наиболее распространенным выборным органом самоуправления являются советы. Так, к примеру, депутаты совета избираются непосредственно населением и выражают интересы населения. Более того, Совет принимает решения, исполнение которых обязательно на данной территории, которые имеют силу местных законов.

Также целесообразно отметить, что в структуре представительных органов образуются комитеты и подкомитеты, которые являются органами рассмотрения вопросов, выносимых на заседания, а также ответственны за выполнение решений советов. При системе *«сильный совет - слабый мэр»* власть комитетов значительна. Также в структуре советов образуются «малый совет» или правление, которые более детально работают над решением вопросов местного значения, поскольку они не функционируют на постоянной основе, а лишь периодически собираясь на свои заседания [45, с. 10].

Для конструкции *«слабый совет - сильный мэр»*, последний может налагать вето на решения совета. В демократических странах на текущем этапе, указанная практика используется редко, поскольку исполнительные органы власти находятся в контакте с представительными органами самоуправления и спорные вопросы решают в общей корреляции [45, с. 11].

Следует также констатировать, что децентрализованная система управления в унитарных государствах отличается унификацией системы МСУ, которая устанавливается на центральном уровне. Так, к примеру, к числу унитарных стран с децентрализованной системой управления следует отнести Великобританию, Японию, Польшу, Венгрию, Чехию, Ирландию и

др. [41, с. 33] В направлении к построению такой модели системы управления движется и Кыргызстан.

По мнению ведущего российского исследователя Атаманчука Г.В. «государственная власть – это силовое давление, которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, установленные регулирующие нормы, должны быть достигнуты, осуществлены, исполнены [35, с. 35-37].

В процессе анализа обширного объема специальной литературы и нормативных источников позволило обратить внимание на то, что отождествление таких известных категорий, как «исполнительная власть» и «госуправление» представляется не совсем корректным.

Категория «госуправление» значительно шире понятия «исполнительная власть», поскольку под первым понимается, что управление осуществляют различные госорганы, но не все они относятся к системе исполнительной власти. Причем данная тенденция на современном этапе наметилась в науке РФ, ряде государств СНГ.

Анализ развития института МСУ, а также почти тридцатилетний опыт государственного строительства должны сыграть позитивную роль в уяснении текущей деятельности госорганов в Кыргызстане. Так, с позиций юридической науки Дуйсенов Э.Э. верно отмечает, что в проведении реформ госуправления все еще отсутствует стройная система....[43, с. 29].

Можно полагать, что необходима целенаправленная политика децентрализации и реорганизации власти, что усилит эффективность более рационального и эффективного использования государственных ресурсов, обуславливая факторы необходимости реформы госуправления, когда будет усовершенствована система госорганов КР.

В анализе исследуемой проблемы можно признать верным мнение известного американского политолога К. Фридриха о том, что власть, как правило, «проявляется» как:

- конституирующая власть, имеющая относительный характер и порождаемая согласием;

- это не что иное, как производные власти.

Исходя из таких суждений, К. Фридрих обобщает итог: решающее значение имеет то обстоятельство, что власть должна быть разделена. В случае же сосредоточения власти в руках «организующей» группы, последняя, выступая от имени всего общества, превращается в правящую олигархию, переставая быть учреждающей [93, с. 27].

Анализируя истоки формирования исследовательских паттернов, целесообразно обратиться к советскому опыту. Так, отрицая парламентаризм, идеи правового государства, и принцип разделения властей, советская доктрина опиралась на партийно-диктаторский режим, который, получил свою «качественную» реализацию в республиках СССР, а затем во всей мировой системе социализма.

Объединение законодательной и исполнительной властей в руках Советов привели к краху политическую систему, как в СССР, так и во всех странах социализма.

Можно признать, что итогом семидесяти лет существования Советского государства был его распад с катастрофическими для общества последствиями. Советы в реальной действительности стали «декорацией», маскирующей подлинное всевластие партийных органов КПСС, представляя собой особый отряд управленцев и систему органов, связанных вертикальной подчиненностью, совершавших действия, составляющие прерогативы государства.

Логично также отметить мнение Шахрая С.В., который верно отмечает, что партийно-государственный аппарат со сверхмощной централизацией, именуемый официально Советским государством, осуществил огосударствление социума, непосредственной властью над всеми производственными механизмами, ее природными, трудовыми и иными ресурсами. Огосударствление, иначе говоря, процессы этатизации охватили сферу жизнедеятельности, утверждая в практике утопические посылки государственной машины, тогда как Советы - «работающие корпорации», -

обнаружили свою нежизненность и обернулись сверхцентрализованным механизмом осуществления властной диктатуры над обществом [119, с. 2-3].

Следовательно, избранная основа государственной политики, госуправления в Кирг. ССР - стала линия Компартии вплоть до распада СССР. Основной же организационной формой решения явилась «номенклатура», представляющая собой перечень должностей на государственной и всех других видах службы. Различные ее изменения допускались с разрешения партаппарата, начиная от предприятий, учреждений и заканчивая Политбюро ЦК КПСС [Электронный ресурс: URL 148 // http://histerl.ru /otechestvennaia_istoria/ noveishee_vremia/ sovetskoe_obshestvo_50-x-60-x_godov.htm].

Необходимо также внести ряд уточнений. Так, будучи мощной социальной силой, власть вызывает стремления обладать ею, и нетерпимостью, кто на нее претендует. Также логично полагать, что положения марксизма-ленинизма об отмирании государства в коммунистическом обществе опиралось на то, что политическая и государственная власть, необходимая для выполнения социально-значимых задач, потенциально обладала минусами, связанными с деятельностью постоянного управленческого аппарата.

Полагаем, что стоит остановиться и дифференцировать такие понятия, как «централизованное регулирование» и «административно-командное управление».

Выражая негативные черты феномена власти через постоянный аппарат, суждения носят в большей степени субъективистский характер. Такое администрирование, при наличии ряда неблагоприятных условий, воплощается в административно-бюрократическом, командном, авторитарном управлении.

Бесспорно, административно-командное управление было возможным в условиях отсутствия должного уровня демократии, культуры в социуме. Именно в таких условиях централизованное регулирование, в силу феномена

власти, формирует административно-командную управленческую систему, открыв тем самым простор для злоупотреблений, произволу, субъективизму, грубым нарушениям морали [105, с. 13].

Не позволяя осуществить все охватность анализа, отметим, что указанный аспект необходим для раскрытия механизмов функционирования госуправления в целом, и в частности, на уровне становления института МСУ в КР в рамках исследуемой проблематики.

Полагаем, что будет логичным выделить некоторые негативные моменты, а именно:

- не оказалось достаточно значимых преград, создающих противодействие узурпации власти, утверждению и последующему доминированию административно-командной системы.

- в незанятое пространство, образовавшееся в связи с недостаточной развитостью, попал поток ведомственных актов, который по существу отбросил назад теоретико-методологические посылки формирования новых моделей МСУ.

К числу ряда негативных аспектов, характеризующих деформацию политической системы при господстве административно-командного управления, явились негативные изменения, а именно - включенность в законодательство корректив и поправок, приспособлявая его к потребностям такого типа управления.

Таким образом, в СССР право имело преимущественно разрешительное содержание, что могло означать, что все лица, кроме госорганов и должностных лиц, осуществлявших властное управление, имели преимущественно те права, которые были прямо записаны документах.

Вместе с тем, к середине 50-х и 60-х гг. XX в. прошедшая в Советском Союзе общая законодательная реформа на фоне т.н. «хрущевской оттепели» способствовала обновлению основных сфер законодательства, включая административное. Однако реформа практически не затронула госуправления, системы МСУ [87, с. 220].

В указанной связи верным представляется мнение Чиркина В.Е., который отмечает, что в СССР существовала моноцефальная система госорганов, отвергавшая концепцию разделения властей, систему сдержек и противовесов [94, с. 179].

Так из курса теории известно, что исходным началом указанной системы служил принцип единства госвласти сверху донизу. Во главе этой системы фактически стоял один орган – Политбюро ЦК КПСС, облеченный полнотой власти, характерной особенностью которой являлась жесткая соподчиненность госорганов по вертикали.

Следует признать, что моноцефальную систему, наиболее четко характеризуют такие аспекты, как утверждают Азовкин И.А., Никитин Д.Н., Шеремет К.Ф.:

- монопартийность;
- отказ от политического плюрализма;
- этатизация, наделявшая «сверху» граждан правами;
- гипертрофированная роль большинства;
- назначаемость при формировании органов государства;
- единоличное, а не коллегиальное решение.

Система власти в СССР, как можно вспомнить из нашего недавнего прошлого, существенно персонифицировалась и возглавлялась – Генеральным секретарем ЦК КПСС [36, с. 73].

Более того, по мнению тех же авторов, моноцефальная система в СССР стала наиболее приемлемым механизмом массового насилия. Вместе с тем, эта система аккумулировала и централизовала ресурсы общества, а также, в определенной степени, способствовала высоким темпам экономического роста.

Указанная система, по верному мнению одного из исследователей, позволила бывшему СССР сконцентрировать ресурсы и обеспечить ракетно-ядерный паритет с Западом, хотя экономический потенциал СССР был значительно меньшим, чем потенциал НАТО [36, с. 78].

Плановость хозяйствования обеспечивалась внедрением «сверхплановости», вспомним лозунг того времени «Пятилетку – за три года», «Стахановское движение», «движение многостаночников» и т.д.

Анализ указанной научной проблематики невозможен без упоминания о т.н. общественной теории, представители которой акцентируются на аспектах автономии местных сообществ. Так, российский исследователь Л.М. Карапетян считает, что «МСУ следует рассматривать как одну из первичных форм самоопределения сообщества»[66, с. 22].

При этом, одним из значимых выступает анализ института МСУ с позиций самоопределяющегося социального организма и признания его суверенности, которая, о сути, является преградой на пути вмешательства государственных и иных органов в сферу деятельности МСУ.

Последователи т.н. государственной теории полагают, что МСУ предстает в качестве форм организации государственного управления на местах, являясь частью общей государственной системы.

К примеру, В.П. Безобразов исходит из позиции, что «МСУ можно рассматривать в совокупности с общим организмом всего государственного управления, в состав которого он входит как часть единого целого».

За основу методологического вектора важно признать известную Европейскую хартию МСУ, которая провозглашая принцип широкой автономии как основы существования местных органов самоуправления, обуславливает формирование таких ее составных компонентов, как:

- компетенцию, порядок осуществления полномочий;
- понятие автономии распространяется не только на собственные полномочия МСУ, но и частично на делегированные [2].

Если же говорить о реальном разделении власти, то оно возможно в условиях обеспечения гармонии системы в целом, что, как тенденция, начало наблюдаться лишь с момента провозглашения на всем постсоветском пространстве новых суверенных государств СНГ, к числу которых относится

и КР. Полноценно власть функционирует при отсутствии коллизий между ее органами, гармонизме во взаимоотношениях с социумом.

Постановка проблемного поиска позволила кратко резюмировать, исходя из имеющихся трактовок, обобщенную формулировку, что понимать под категорией МСУ. Так, институт *МСУ - децентрализованная форма управления, предполагающая определенную самостоятельность, автономность органов местных самоуправляющихся сообществ. Указанный вид деятельности, осуществляется местными представительными и исполнительными органами в целях проведения политики и ее развития в пределах компетенции, а также являющимися ответственными за состояние дел на указанной территории.*

Можно также полагать, вслед за Карашевым А., что эффективное функционирование системы МСУ определяется уровнем развития его правовой основы. Так, по мнению указанного автора, совершенствование МСУ на этапе реформирования невозможно без детальной разработки законодательного форматирования всех аспектов в его деятельности [52, с. 245-247].

Предпринятый анализ генеза МСУ позволил выявить несколько неизученных аспектов. В частности, регулирование института МСУ осуществляется по разрешительному принципу, который фиксируется на упорядоченности отношений в социуме [Электронный ресурс: URL // <http://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovye-osnovy-organizatsii-i-deyatelnosti-organov-mestnogo-samoupravleniya>].

Следовательно, восходя к принципам самоуправления, объективируется применение суммы политико-правовых средств.

Анализируя **степень разработанности проблематики** следует подчеркнуть относительно краткую историю становления МСУ в КР, обеспеченных малым объемом отечественных научно-теоретических,

концептуальных позиций по обозначенной проблеме. По мнению ряда кыргызстанских исследователей, в частности, Шадыбековым К.Б. и Кожошевым А.К. отмечается, что отдельные научные проекты анализируют институт МСУ сквозь призму социологии, юриспруденции, а исследования фиксируются на констатации ряда конституционных и законодательных аспектов [Электронный ресурс: URL 134 // <http://libed.ru/knigi-nauka/883614-1-shadibekov-b-kozhoshev-nauchno-prakticheskiiy-kommentariy-zakona-kirgizskoy-respubliki-municipalnoy-sluzhbe-postatey.php>].

Вызывает определенную полемику, и то, что феномен МСУ, являющийся специфическим уровнем власти и одновременно известным институтом ГО остается за рамками общетеоретических исследований в преломлении политологических исследований.

Весомый вклад в развитие теории организации и деятельности местных органов советской власти было осуществлено в работах советского периода И.А. Азовкиным [36], С.А. Авакьяном, Г.В. Барабашевым [37], В.И. Васильевым, В.А. Пертцик, А.Я. Слива, Н.Г. Старовойтовым, Я.Н. Уманским, К.Ф. Шереметом [36].

Уход с политической арены СССР, начиная с 1991г. заметно активизировал исследования с выраженными характеристиками необходимости изменения всей системы госуправления [Электронный ресурс: URL // <http://www.dissercat.com/content/istoriya-stanovleniya-i-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-v-period-1986-2008-godov>].

Именно с этого момента, по нашему убеждению, проблема необходимости реформ госуправления в суверенных государствах, и в том числе и в КР, приобретает масштабность, поскольку прежняя теория госуправления уже давала «сбои», актуализируется важность общественно-значимых начинаний в указанной сфере.

В процессе реформирования необходимо было, переосмыслить сами понятия «государственного управления» и «МСУ». Однако

разработка указанных проблем в различных государствах СНГ проходит неодинаково.

Наибольшей последовательности и продуктивности в исследованиях проблем реформирования госуправления достигли ученые РФ, где уже имеются концептуальные научные исследования по вышеуказанным проблемам. Это исследования К.С. Бельского, Д.М. Овсянко, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, Д.Н. Бахраха.

Стоит признать, что исследования указанной теоретической проблематики в Кыргызстане являются наиболее актуальными и должны представлять весомый научный и практический интерес.

На наш взгляд, всесторонний анализ теоретической проблематики МСУ в Кыргызстане практически только начинается. Пытаясь восполнить этот пробел на основе комплексного изучения концепций госуправления и МСУ, опираясь на положительный опыт советского периода, предлагаются конкретные пути решения этих проблем в условиях переходного периода, в котором находится суверенный Кыргызстан [Электронный ресурс: URL // [http:// www. dissercat. com/ content /pravovoe-regulirovanie-form-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoi-respublike-obshcheteoretic](http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-form-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoi-respublike-obshcheteoretic)].

Важно отметить неоценимый вклад в развитие ряда положений теории госуправления в Кыргызстане К.Н. Нурбекова [68, 69], М.Т. Артыкбаева, А.А. Акунова [98], К. Исаева, А.С. Бердалиева, К.М. Жумалиева, Т.О. Ожукеевой, Т.Э. Омуралиева [110]. Представителями юридического направления Р.Т. Тургумбековым, Э.Э. Дуйсеновым [43], Э.Д. Бешембиевым, М.К. Укушевым, С.С. Сооданбековым [80] также были внесены концептуальные подходы в исследуемой нами проблематике.

Безусловно, институт МСУ анализировался с позиций различных направлений науки. В историко-правовом преломлении МСУ подвергалось анализу и в постсоветский период А.И. Васильчиковым, А.Д. Градовским, Н.И. Лазаревским [54].

Общетеоретической базой исследования стали труды В.М. Корельского, А.С. Шабурова, А.Ш. Шаршеналиева и др. авторов. Были внимательно изучены и использованы монографии, статьи, по проблемам централизма, реформирования институтов госвласти, децентрализации и МСУ Т.К. Койчуева, А.А. Карашева [52, 92], А.О. Кожошева [53], Т.К. Кошоева, О.С. Тарбинского [52], К.Б. Шадыбекова [91, 92], К. С. Дыйканбаева и К.М. Жумалиева, Т. Койчуева, Д. Тогойбаева и др. [Электронный ресурс: URL // [http:// www. dissercat.com/content/pravovoe-regu_lirovanie-form – mestnogo –samoupravleniya -v-kyrgyzskoi-respublike_obscheteoretic](http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regu_lirovanie-form_mestnogo_samoupravleniya-v-kyrgyzskoi-respublike_obscheteoretic)]. Это также работы Э.Н. Рахимбаева, Б.С. Чыныбаева.

В последние годы указанная проблематика также активно исследуется молодыми исследователями. Так, внимания заслуживают работы Р.Т. Орозбековой [130], А.Д. Дуйшеналиевой [124], Ч.Ш. Абдырамановой [121], Дуйшо кызы Н. [125], Ч. Сыдыкбаева.

Определенный вес также представляет работа А.А. Акунова “Государственное управление Кыргызстана в транзитный период”, где анализируются процессы становления и развития МСУ, системы их органов и властных полномочий [98]. Коллектив кыргызстанских авторов: А.А. Карашев, О.С. Тарбинский, А. Кожошев, Т.К. Кошоев опубликовали учебное практическое пособие для работников айыл окмоту, которое по праву стало настольной книгой для местной представительной и исполнительной власти, и стало, по сути, большим исследованием истоков и генезиса института МСУ в Кыргызстане [92].

Следовательно, будет рациональным признать, что процессы развития госуправления и МСУ имеют конечной целью - создать эффективную систему управления, отвечающую мировым стандартам. Так, исследование и научное осмысление опыта функционирования госуправления и МСУ, всесторонний, комплексный анализ позволили обосновать в настоящем исследовании необходимость введения некоторых положений, способных

оказать влияние на формирование рационального и эффективного госуправления и МСУ на срезе политической науки Кыргызстана.

Однако круг вопросов, прямо или косвенно посвященных теме исследования, имеет широкий спектр охвата и не все, крайне важные для теории и практики ее аспекты получили достаточное освещение. Исследование данных проблем, роли власти в политической системе отстают от потребностей демократизации кыргызстанского общества.

Прежде всего, это относится к постановке ряда фундаментальных проблем в области политической системы и государственного руководства, определяющего:

- значение структуры собственности для развития демократических институтов,
- усиления политической активности.

Однако стоит признать, что не всегда осуществляется скрупулезный анализ текущих процессов, происходящих в государстве и социуме. До настоящего времени все еще отсутствует целостная теоретическая программа формирования местной власти в условиях продолжающейся реформы. Требуется дальнейших разработок концепция самоуправления, механизма ее действия.

Фактически узкий круг обозначаемых проблем при проведении социологических исследований и низкая эффективность использования их результатов сказываются на сумме эмпирической обоснованности и аргументированности теоретических выводов и предложений в практике.

Необходима, по нашему мнению, дальнейшая реализация идей и принципов Конституции КР, которые должны воплощаться в законодательных, организационных и других мерах государства.

В целом же, можно с определенной долей уверенности полагать, что комплексный подход к осуществляемой в КР политике позволит модернизировать базу МСУ в контексте общей стратегии развития государства, в том числе, по выстраиванию качественно новой модели

госуправления на принципах результативности, прозрачности и подотчетности, обеспечивающих защиту прав и свобод, интересов социума и государства.

В этом же предметном ряду развитие гражданской инициативы тесно коррелирующей с вопросами становления МСУ. Этот институт, находящийся на стыке государства и ГО, обуславливает потребность в реализации государственных функций, имеющих местное значение.

Таким образом, резюмируя, можно сделать некоторые выводы по данному подразделу:

- Предпринят анализ ряда исторических предпосылок, позволивших сформировать исследования в этом русле.

- В своем развитии институт МСУ достиг определенных позитивных моментов, однако говорить об их завершенности в Кыргызстане еще преждевременно.

- Отождествление категорий «исполнительная власть» и «госуправление» представляется не совсем корректным, поскольку первая из категорий значительно шире понятия «исполнительная власть», так как под первым понимается управление, осуществляемое различными госорганами.

- Отрицание парламентаризма, идеи правового государства, и принцип разделения властей советская доктрина опиралась на партийно-диктаторский режим, который, получил «качественную» реализацию в республиках СССР, а затем во всей мировой системе социализма.

- Объединение законодательной и исполнительной властей в руках Советов привели к краху политическую систему, как в СССР, так и во всех странах социализма.

- Анализ развития института МСУ, а также почти тридцатилетний опыт государственного строительства должны сыграть позитивную роль в уяснении текущей деятельности госорганов в Кыргызстане, и в указанной следственной связи намечен предметно-целевой формат поиска в условиях продолжающейся реформы всей системы МСУ в КР.

- Представлен расширенный обзор степени изученности указанной проблематики в КР.

- Представлена попытка постановки некоторых ключевых задач развития МСУ в Кыргызстане на срезе политологической науки.

1.2 Развитие и становление института местного самоуправления в Кыргызстане

Рассмотрим процессы развития и становления МСУ в Кыргызстане. Так, общественно-политический строй Кыргызстана, как и на всей территории бывшей Российской империи, обусловил создание новой системы управления. Кыргызстан, имея на тот момент статус колониальной окраины, затем автономии в составе образованного нового государства СССР, и других форм государственности имел длительную историю своего становления.

В 1920 г. в Декрете ВЦИК и СНК «Об образовании Автономной Кирг. ССР» была определена форма автономии с центральными и местными органами управления. К местным органам управления были отнесены местные Советы депутатов.

Следует признать верным мнение кыргызстанского автора Нурбекова К.Н., что Советы, как институт стали базой формирования местных органов власти. Национально-государственное образование в виде Кара-Киргизской автономной области было оформлено в 1924 г. как итог национально-территориального размежевания народов, проживающих в Средней Азии.

В 1925 г. была создана государственность в форме ограниченной автономии, с присущей ей дифференциацией и выражалась посредством создания учреждающих документов:

- 1) ВЦИК утвердил «Положения», определив государственно-правовой статус автономной области;
- 2) на основании «Положения» о бюджетных правах автономных областей бюджет составлялся исполкомом;
- 3) представительство в Совете Национальностей СССР при отделе национальностей ВЦИК;
- 4) делопроизводство и судопроизводство и обучение велось на киргизском языке.

В мае 1925 г. Кара-Киргизская автономная область была переименована в Киргизскую автономную область [69, с.231].

Уже в ноябре 1926 г. как верно отмечают авторы Сооданбеков С., Укушев М., «Киргизская автономная область была преобразована в Киргизскую автономную Советскую Социалистическую Республику. Высший орган государственной власти Кирг. АССР - съезд Советов автономной республики, а в период между его сессиями – Президиум ЦИК, правительство Кирг.АССР – Совнарком»[80, с. 61].

30 апреля 1929 г. была принята Конституция Киргизской ССР, провозгласившей, что высшими органами госвласти и управления были Всекиргизский съезд Советов, КИРЦИК, Президиум КИРЦИК, Совет народных комиссаров (СНК) и народных комиссариатов. В Конституции закреплялась государственность, структуры и функции органов власти и управления, система и порядок выборов в Советы...[80, с. 64].

В Конституции КАССР в ст. 3 зафиксирована норма о том, что вся власть в пределах автономии принадлежит Советам рабочих, дехканских и красноармейских депутатов. Местными органами госвласти по Конституции - были представительные органы. Так, низовые (городские, поселковые) органы формировались населением на выборах, после этого они становились основой для образования съездов Советов вышестоящих уровней [3].

Советская модель устройства местного управления, как отмечает коллектив авторов под руководством Бондаря Н.С., стала инструментом сверхцентрализованной системы управления [38, с. 101-103].

Начиная с 1921 г. по 1927 г. шел поиск оптимальной системы, в которой централизованная власть сочеталась бы с самоуправлением. Складывается система советского МСУ, ставшая своеобразным компромиссом между первоначальным курсом большевиков на сверхцентрализованное госуправление и НЭПом.

В 20-х 30-х годов XX в. была заложена база законодательных актов, регламентирующих полномочия местных органов власти. По мнению

Шеремета К.Ф. и Кутафина О.Е., к этому моменту относится закрепление исторически важного органа - сельский Совет, который на протяжении десятилетий играл ключевую роль в управлении делами на местах [60, с. 40].

Так, Советы депутатов не являются органами МСУ. Естественно, что Положения о местных органах госвласти в республиках, по своему содержанию, а во многих случаях, и по форме, совпадали с законодательными актами, действовавшими в РСФСР.

В общественно-политической жизни определенное значение имели и массовые крестьянские организации, ставшие звеном между Советской властью и трудовым крестьянством. Они работали в тесном контакте с местными, в первую очередь сельскими Советами, и их историческая миссия проявилась в том, что они внесли весомый вклад в формирование местных органов советской власти.

Единая система регламентировала организацию и полномочия местных органов госвласти. Вместе с тем, сближение и унификация НПА не смогла вобрать многообразия местных особенностей на обширной территории СССР. Сложившаяся система управления промышленностью, с/х, здравоохранением, образованием и др. сферами так же не смогла адекватно реагировать на особенности развития регионов. Целесообразно признать, что единство решения этих аспектов деятельности Советов, всей системы власти, изначально заложило противоречия в систему управления в целом.

Уже в Конституции СССР 1936 г. в специальной главе - «Местные органы госвласти» были определены компетенция местных Советов, основные организационно-правовые формы их деятельности, полномочия исполнительных и распорядительных органов Советов.

По мнению Кутафина О.Е., особенностью регламентации статуса местных Советов по Конституции 1936 г. явилось то, что она обеспечивала регулирование системы, организационной структуры и основ компетенции в масштабе всего Союза [60, с. 34-37].

В Конституции Кирг. ССР 1937 г. фиксировалась норма, что местные Советы руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории:

- устанавливают бюджет и народно-хозяйственный план;
- руководят деятельностью подчиненных им органов управления;
- обеспечивают охрану порядка;
- способствуют обороноспособности страны;

- обеспечивают соблюдение законов и охрану прав [3]. Так, согласно норм ст. 54 местными органами государственной власти в областях, районах, аилах и кыштаках стали Советы депутатов трудящихся, избираемых населением на два года [3].

В указанной связи отметим, что в республиканских конституциях главы о местных органах были разработаны более подробно, чем в союзной Конституции, где отражены основные линии руководства Советами вышестоящими представительными органами.

К середине 50-х гг. XX в. в рамках действующих положений Основного закона переданы права из ведения нижестоящих органов нижестоящим Советам, по укреплению материальной и финансовой базы местных Советов [Электронный ресурс: 148 URL // http://histerl.ru /otechest vennaia _istoria/noveishee_vremia/sovetskoe_obshestvo_50-x-60-x_godov.htm].

Организационная, хозяйственная, культурная деятельность Советов, по мнению Кутафина О.Е., Шеремета К.Ф., в процессе развития государственности осуществлялась посредством принятия решений КПСС. Партией был принят ряд постановлений, в которых обобщался опыт руководства партийных комитетов Советами, вскрывались недостатки в их работе, намечались меры по их преодолению [60, с. 39].

Дальнейшим этапом совершенствования законодательства о местных органах госвласти явилось принятие в 1977 г. Конституции СССР и в 1978 г. Конституции Кирг. ССР. Сочетание преемственности и новизны, по мнению

ряда авторов, обеспечило прогресс и поступательное развитие нормативно-правовых средств регулирования указанных вопросов.

В Конституции Кирг. ССР нашло закрепление органическое единство власти, общегосударственных и местных задач. В частности, в ст. 124, 125 – 131 зафиксировано, что «органами госвласти в областях, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являлись соответствующие Советы народных депутатов», которые решали вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета.

Сама же реализация местных задач должна была осуществляться согласно ст. 132- 138 через систему исполнительных и распорядительных органов местных советов народных депутатов, избираемых ими из числа депутатов [4].

Целесообразно признать, что Конституция СССР 1977 г., Конституция Кирг. ССР 1978 г. [4], отразили тенденцию усиления планово-координационных и контрольных функций местных Советов по отношению к неподчиненным предприятиям, учреждениям и организациям.

Оптимизации форм МСУ стал Закон СССР «Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР», определивший направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов МСУ, подразумевая, что МСУ - часть самоуправления народа, призванного обеспечить реализацию прав и свобод, их самостоятельность в решении вопросов развития территории.

Так, была установлена система МСУ, включавшая:

- местные Советы народных депутатов в качестве основного звена данной системы;
- органы ТОС;
- местные референдумы, собрания, сходы, иные формы непосредственной демократии.

Как известно, экономическую базу МСУ составляют природные ресурсы (земля, ее недра), коммунальная и иная собственность, служащие источником получения доходов МСУ и удовлетворения потребностей соответствующих территорий.

Местным Советам различных уровней предоставлялось право по взаимному соглашению перераспределять между собой полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства с учетом местных условий, а также передавать часть своих полномочий органам территориального МСУ. Особого внимания заслуживает то, что предусматривалась судебная защита прав и законных интересов МСУ.

В Кыргызстане в 1978 г. были принят Закон «О поселковом, сельском Совете народных депутатов Кирг. ССР». По существу, в нем были закреплены принципы образования и деятельности Совета, его права и обязанности, порядок организации работы сессии Совета, его исполкома, постоянных комиссий, определен статус депутата.

В указанном законе декларировалось право на добровольное объединение для решения некоторых вопросов местного значения. Одной из таких форм, явились собрания, сходы по месту жительства. В компетенцию общих собраний, сходов входило:

- избрание общественных комитетов;
- информирование о работе Советов народных депутатов, участковых инспекторов, руководителей культурных учреждений;
- обсуждение вопросов благоустройства, использование жилищного фонда, охраны природы, развития личных подсобных хозяйств и т.д.

К одному из важных полномочий собраний следует отнести их право на выдвижение кандидатов в депутаты местных Советов. Общие собрания и сходы имели право обращаться в госорганы, предприятия и организации, к должностным лицам с предложениями.

На местах получили развитие такие формы общественной самодеятельности, как *товарищеские суды, добровольные народные*

дружины, советы ветеранов, советы аксакалов, женские Советы, культурно-спортивные объединения, молодежные объединения, квартальные комитеты, что, по сути, олицетворяет формирование ГО.

Органы общественной самодеятельности рассматривались как одно из звеньев политической системы общества. В целом, Закон «О поселковом, сельском Совете народных депутатов Кирг. ССР» отвечал основным требованиям времени, был в достаточной степени прогрессивными, и впоследствии был взят за основу для принятия законов о Советах более высокого уровня.

До принятия Конституции 1978 г. в Кыргызстане, в рассматриваемый период, был принят еще ряд законодательных актов, касающихся деятельности местных органов госвласти, это Законы «О районном Совете народных депутатов Кирг. ССР» и «О городском и районном Совете народных депутатов Кирг. ССР» [68, с. 312-313].

В основу этих законов были положены Указы Президиума ВС СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся» и «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся» а также Примерное положение о районном Совете и городском и районном в городе Совете депутатов трудящихся [Электронный ресурс: URL 148 // http://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/noveishee_vremia/sovetskoe_obshestvo_50-x-60-x_godov.htm].

Как известно, данным Указам предшествовало постановление ЦК КПСС от 8 марта 1971 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся».

Так задачами на перспективу можно свести к нескольким основаниям:

- обеспечение положения, при котором местные Советы несут полную ответственность за развитие подчиненного хозяйства;
- усиление роли местных Советов расположенные на их территории организации вышестоящего подчинения;

- способствовали развитию организационно-правовых форм работы местных Советов и их депутатов.

Указанные основания позволили констатировать, что с принятием законов, Советы не стали самостоятельной структурой госвласти, фактически власть концентрировалась в партийных комитетах [56, с. 91].

В Законе «Об областном Совете народных депутатов Кирг. ССР», значительно трансформировано их содержание и принципы, всесторонне учтен опыт регулирования взаимоотношений между субъектами в нижестоящих Советах.

Логично отметить ряд особенностей статуса областных Советов, которые, на наш взгляд, определялись:

- факторным порядком, характеризующих области как административно-территориальные единицы и уровень в системе государственного руководства.

- Специфика деятельности областных Советов заключалась также в том, что это первый и главный уровень становления отраслевого управления и территориального руководства.

- Советы - звено, обеспечивающее принципы руководства народным хозяйством – отраслевого и территориального.

- Областной Совет обладает большими полномочиями по руководству промышленностью, с/х, социальной инфраструктурой.

По мнению Кочумова Я.Х. и Уварова В.Н., Совет выступает в качестве органов власти, объединяющих городское и сельское население [64, с.131-137].

Другим, не менее важным аспектом деятельности Советов считалось усиливающееся партийное руководство Советами. Отсутствие политической нейтральности, связанность госуправления решениями партийных органов, безусловно, можно отнести к одной из отличительных черт советского госуправления.

Подвергая анализу политические процессы в Кирг. ССР, следует остановиться на том, что, в Конституции Кирг. ССР 1978 г. были главы, регламентирующие принципы организации и деятельности местных Советов, их компетенцию: - это глава «Местные Советы народных депутатов», и «Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов».

Роль местных Советов определялась и другими нормами Конституции, так ст. 2 фиксирует норму о том, что «народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов», и «все другие госорганы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

Трансформация политической системы к 80-90 гг. обусловили демократизацию и в том числе Советы. При этом не могло быть и речи о разделении властей и, следовательно, о четком разграничении функций местных органов. Более того, крайне сложно было провести грань между местным госуправлением и самоуправлением народа, а позднее и МСУ.

Важно зафиксировать важнейший аспект. Так, местным Советам народных депутатов было предоставлено право перераспределять полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства, а также передавать часть своих полномочий органам ТОС.

Закон «О МСУ и местных Советах народных депутатов» утвердил, что высшим выборным должностным лицом на территории местного Совета является председатель местного Совета, одновременно он являлся и председателем исполкома [Электронный ресурс: URL // <http://www.dissercat.com/content/istoriya-stanovleniya-i-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-v-period-1986-2008-godov>].

Указанная реорганизация местных государственных представительных органов в органы МСУ в Кыргызстане, как указывает ряд кыргызстанских авторов, была тождественна модели МСУ Литовской Республики.

Неверное толкование принципа разделения властей, закрепленного в законе о МСУ и местных Советах, привело по мнению Чиркина В.Е. к ослаблению местной власти. Итогом таких перекосов стал факт, что

некоторые местные Советы стали принимать местные «законы» без учета требований о том, что их делом является не только принятие решений, но и обеспечение их исполнения, осуществления контроля за тем, как эти решения претворяются в жизнь.

Так, известный советский автор Шерemet К.Ф. анализируя представительную систему разделил полномочия местных Советов на такие сферы, как:

I – выполнения собственных решений. Советы самоуправляемые, и выступали как органы МСУ;

II - выполнение решений вышестоящих органов госвласти. В данном случае их статус – «государственный орган» [60, с. 35].

Анализируя советский период, исследователи констатировали, что Советы, как попытка воплощения идей соединения управленческих начал и самоуправленческой инициативы масс, себя не оправдали.

Также аналогичного мнения придерживается другой исследователь Некрасова Е.Е. которая полагает, что «практика не подтвердила правильность соединения двух близких по форме, но разных по содержанию явлений, сведя на нет все усилия».

Суть заключалась также и в том, что идея народовластия – самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения – осталась для большинства населения непонятной идеей [Электронный ресурс: URL // <http://www.dissercat.com/content/istoriya-stanovleniya-i-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-v-period-1986-2008-godov>].

Также важно определить методологическую посылку, исходя из которой вывести типологию, которая бы отражала реалии современного порядка вещей в понимании МСУ в КР на текущий момент.

Итак, к типам МСУ традиционно относят:

- англосаксонскую систему;
- европейско-континентальную;
- смешанную модель [90, с. 35].

К примеру, характерным свойством англосаксонской системы признают отсутствие на местах полномочных представителей правительства в целях контроля местных выборных органов. При этом, правительство влияет на то, как органы МСУ осуществляют свои задачи.

Еще одним характерным свойством англосаксонской модели МСУ можно признать утвердившийся в XIX в. в Великобритании принцип, что муниципальные органы могут делать то, что прямо регламентировано нормами закона. Стоит также отметить, что подобная система институционализирована в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и др.

Отвечает предмету анализа и учет принципов организации МСУ во Франции со времен XVIII - начала XIX вв., отличающихся от основ организации МСУ в Великобритании.

Систему институтов МСУ во Франции отличает высокая степень централизации МСУ, что проявилось в системе административного контроля центральной власти над местными органами, принципов субординации «центр - места».

Отметим, что континентальная система была адаптирована во Франции, Италии, Бельгии, Сенегале, ряде латино-американских стран, формируемая на увязке таких демократических элементов в системе управления, как выборность и назначаемость.

А сопоставление англосаксонской и континентальной моделей МСУ не указывают на диаметральный характер, поскольку текущие формы стали итогом реформ МСУ.

Помимо указанных, существуют модели власти на местах, которые органично сочли обобщенные и специфические признаки. К т.н. смешанным моделям отнесены МСУ в Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических странах.

Для смешанной модели характерно сочетание автономного МСУ на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком [86, с. 321].

Продолжая анализ советской модели организации МСУ важно еще раз отметить, что в той или иной форме она сохранена в КНР, Кубе, КНДР, а также в ряде государств СНГ, а именно в Беларуси, Узбекистане.

К числу важнейших признаков к которым можно отнести:

- единовластие представительных органов снизу доверху (вертикальное управление);
- жесткая централизация системы представительных и исполнительных органов;
- иерархическая соподчиненность звеньев.

Для уяснения природы МСУ также целесообразно отметить, что корреляция между органами государственной власти и МСУ идет по пути большего «смягчение» давления «сверху», проецирующих способ организации муниципальных образований и их взаимоотношений друг с другом через усложнение форм.

Так, в США и ряде других государств, наряду с основными органами власти - совета и мэрии, признается совокупность других избираемых органов по различным вопросам. К примеру, это школьные советы, комиссии по заповедникам, пожарные округа и др. органы, действующие на принципах автономии.

Конечно, верно и то, что большинство из них не подчиняются ни центральному, ни городским органам власти, поскольку избирается непосредственно населением и подотчетен ему.

В мировой теории на текущий момент активно адаптируются понятия:

- квазимуниципальные корпорации;
- двухъярусная система власти [62, с. 57].

К первым образованиям, из перечисленных выше, действующими на основе принципов МСУ, можно отнести специфические округа, границы которых не совпадают с традиционными административно-территориальными единицами.

Следовательно, в Киргизской ССР, также как и на всей территории

СССР, подлинного института МСУ не было. Во всех принятых конституциях были заложены лишь некоторые его элементы, послужившие в определенной степени, исходным началом формирования МСУ.

Далее мы рассмотрим этапы и вехи становления института МСУ в контексте независимости Кыргызстана с позиций современного конституционного реформирования.

Также можно констатировать, что Кыргызстан, активно проводящий политику децентрализации государственного управления, вошел в когорту стран, в качестве одного из базовых принципов которого провозгласил принцип разграничения функций государственной власти и МСУ.

Важно признать, что принятый Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» определил на перспективу, что основным продуктом деятельности МСУ является оказание услуг населению, иначе говоря, он устанавливает в качестве ведущего направления не осуществление власти над населением, а оказание услуг в обеспечении функционирования и развития социальной инфраструктуры.

Таким образом, в данном подразделе можно обосновать несколько выводов:

1. Единая система в СССР регламентировала организацию и полномочия местных органов госвласти. Однако, сближение и унификация НПА не смогла вобрать многообразия местных особенностей на обширной территории Советского Союза.

2. Сложившаяся система управления промышленностью, с/х, здравоохранением, образованием и др. сферами так же не смогла адекватно реагировать на особенности развития регионов. Следовательно, единство решения этих аспектов деятельности Советов, всей системы власти, изначально заложило противоречия в систему управления в целом.

3. Представлен детализированный анализ НПА, регламентирующих деятельность МСУ с указанием на то, что особенностью статуса местных

Советов по Конституции СССР 1936 г. являлось обеспечение регулирования организационной структуры и основ компетенции в масштабе всего Союза.

4. Конституция Кирг. ССР (1978 г.) отразила тенденцию усиления планово-координационных и контрольных функций местных Советов по отношению к неподчиненным предприятиям, учреждениям и организациям.

5. Концепция разделения властей, взятая за основу в основном законе КР (1993 г.) обусловила принятие новой концепции построения системы и структуры местных представительных и исполнительных органов.

6. Вместе с тем, перечень моделей организации власти на местах однозначно имеет тенденцию к увеличению. Более того, поскольку МСУ наиболее близко к проблемам населения, оно призвано разрешать проблемы эффективней.

7. МСУ, будучи важнейшим звеном единой системы публичной власти, дополняет государственную власть и будет способствовать развитию МСУ в Кыргызстане, укрепив его финансово и организационно, с одновременным усилением контроля над деятельностью МСУ.

8. От успешного решения проблем становления МСУ как социального института зависят перспективы движения к правовому государству и гражданскому обществу. МСУ необходимо укреплять в контексте развития комплексной модели МСУ.

9. Исходя из методологической посылки была выведена типология, которая отражает реалии современного порядка вещей в понимании МСУ в КР на текущий момент, формируемая на увязке таких демократических элементов в системе управления, как выборность и назначаемость.

10. Для уяснения природы МСУ также целесообразно отметить, что корреляция между органами государственной власти и МСУ идет по пути большего «смягчение» давления «сверху», проецирующих способ организации муниципальных образований и их взаимоотношений друг с другом через усложнение форм.

11. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной

администрации» определил на перспективу концептуальный подход, что основным продуктом деятельности МСУ является оказание услуг населению.

1.3 Нормативно-правовое регулирование деятельности местного самоуправления в Кыргызстане

Рассматривая процесс формирования нормативной источниковой базы МСУ в Кыргызстане важно отметить, что с конца 80-90 -х гг. XX в. в республиках СССР берут начало процессы суверенизации. Закономерно, что в Кыргызстане процессу демократизации управления способствовали документы, ознаменовавшие старт для новых возможностей в реформировании всей системы власти.

Так, указанную сферу, как известно, регламентировал Закон СССР «Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР», принятый в 1990 г. ВС СССР [Электронный ресурс: URL // <http://www.dissercat.com/content/istoriya-stanovleniya-i-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-v-period-1986-2008-godov>].

Данный нормативный источник, по мнению А.А. Карашева, по своему содержанию паллиативен, и фактически был в определенной степени единым для принятия в новых суверенных государствах [105, с.245-247].

В Кыргызстане в 1990 г. были приняты исторические по значимости документы: «Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан», в 1991 г. «Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан» которые предопределили соответствующие, концептуальные изменения в организации власти на местах.

МСУ как самостоятельное явление жизни социума и неразрывного элемента ГО имеет длительную предысторию. Полагаем, что проблема оптимального взаимодействия органов госвласти и МСУ, как теоретически, так и практически в Кыргызстане не разрешена.

Об этом свидетельствует фактическое положение в госуправлении, которое при эффективности и рациональности могло бы обеспечить лучшие условия во всех сферах жизни кыргызстанцев. Ведь предназначение госуправления и МСУ в современном государстве – это регулирование

социально-политических процессов с целью обеспечения интересов всего общества.

Еще одним показателем существующих проблем в госуправлении в КР является нестабильность Конституции страны, проблемы при обеспечении общественного порядка, действенности институтов ГО, и как одного из его элементов - МСУ.

В принятый в КР Закон «О МСУ и местных Советах народных депутатов КР» были внесены новации по разграничению функций и полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов. Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, района в городе является глава местной администрации, взаимоотношения Совета народных депутатов с местной администрацией строились на основе принципа разделения функций [Электронный ресурс: 168 URL // https://vuzlit.ru/1242587/kratkoe_opisanie_situatsii_sfere_mestnogo_samoupravleniya_kyrgyzskoy_respublike].

Необходимо некоторое уточнение, что понимается под местным государственным управлением в КР. Итак, МСУ – деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, а также являющимися ответственными за состояние дел на указанной территории.

Концептуальные споры о месте МСУ в Кыргызстане обуславливали принятие множества новаций. Важно отметить, что порядок введения в действие Закона «О внесении дополнений и изменений в Закон КР «О МСУ и местной государственной администрации» [9] был определен Постановлением ВС КР.

Так, Глава местной администрации являлся, как известно, правопреемником исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов.

Прежняя концепция полновластия Советов, по утверждению Козлова Ю.М., основывалась на положениях, где местные Советы в пределах своих полномочий были призваны обеспечивать развитие территорий, осуществлять контроль соблюдением законности всеми расположенными на этой территории предприятиями и учреждениями [57, с. 11].

Безусловно, отмечая положительные стороны советской представительной системы, следует отметить, что она носила демократический характер. Так, органы государственной власти избирались народом на основе всеобщего и равного избирательного права, функционировали на основе принципов Конституции.

Однако реальное положение дел говорило о том, что Советы среди других органов государства занимали верховенствующее положение, и составляли политическую основу социума, все другие органы были им подконтрольны и подотчетны.

По мнению Прохорова В.Т. советы народных депутатов составляли основу организации МСУ. Их деятельность коррелировала с различными формами организационно-массовой работы. Также обосновывалось мнение о том, что можно соединить Советы как органы госвласти с системой МСУ [76, с. 84-87].

Логично выделить положение о том, что сторонники этих взглядов условно делили полномочия местных Советов на:

- сферу выполнения решений, исходя из положения о том, что Советы самоуправляемые;
- полномочия исходят из принципа подчинения вышестоящим органам власти.

Особая значимость и роль Советов в политической системе накладывала отпечаток на их строение, к которым логично отнести тождественность организационного строения Советов всех уровней, комплексный охват руководством нескольких отраслей, что позволяло Советам избегать «ведомственного» подхода [87, с. 181].

Концепция власти, по мнению Основина В.С. частью которой являлись местные Советы, были нижним звеном единого госаппарата. Законы о местных органах госвласти закрепляли право вышестоящих Советов осуществлять руководство нижестоящими, вся деятельность государства осуществлялась на основе известного принципа демократического централизма, предполагающего обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих [117, с. 24].

Так, отраслевая централизация в 50-х гг. XX в. заменяется системой совнархозов, которые сочетались с функциональными комитетами. С 60-х гг. «министерское управление» воссоздается, но в последующем дополнялось системами комплексного управления группами отраслей. В качестве примера можно привести созданный по инициативе М.С. Горбачева Госагропром СССР.

К числу объективных причин нежизнеспособности Советов необходимо отнести:

- централизация управления страной;
- как тип представительных органов не имели опыта управления огромной, многонациональной страной;
- противоречия между производительными силами и производственными отношениями, что было обусловлено отставанием управленческого механизма, основу которого составляли Советы;
- недостатки в подборе кадров в советском аппарате;
- несовершенство системы контроля;
- отсутствие системы гласности по вопросам работы Советов и их аппарата [Электронный ресурс: 148 URL // http://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/noveishee_vremia/sovetskoe_obshestvo_50-x-60-x_godov.htm].

К числу субъективных факторов, обусловивших нежизнеспособность концепции полновластия Советов логично отнести:

- культ личности в сочетании с командно-административной системой;

- КПСС как фактический регулятор управления хозяйством и другими сферами;
- политика изоляционизма, известный «железный занавес»;
- недостаточная концептуально-теоретическая разработка проблем полновластия Советов;
- партийно-номенклатурное квотирование в представительные органы;
- регулирование социального состава исполнительных и представительных органов [82, с.239].

Говоря в целом об нормативной источниковой базе МСУ, важно отметить, что в апреле 1990 г. по инициативе М.С. Горбачева начался процесс реформирования власти и был принят Закон «Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР». Данный закон явился основной предтечей реформирования местного управления в Кыргызстане.

Конституция КР 1993 г. закрепляла самостоятельность административно-территориальных единиц в управлении местными проблемами с ограничениями, установленными законами.

Так, принципы организации и деятельности органов государственной власти как основополагающие начала образования, формирования и функционирования органов государственной власти зиждятся на принципах:

- 1) суверенности власти;
- 2) единстве системы органов власти;
- 3) разграничении предметов ведения и полномочий между органами;
- 4) выборности главы государства – Президента КР и законодательных органов;
- 5) участие граждан в формировании и деятельности органов власти;
- 6) право обжалования решений и действий (или бездействия) органов власти;
- 7) принцип открытости в деятельности органов [5].

Указанные выше положения требуют четкой детализации. Итак, рассмотрим комплексно с позиций политологической науки Конституцию

КР (1993г.) установившую, что власть основывается на принципе ее разделения и МСУ.

В редакции (1996 г.), как отмечают Кожошев А. и Шадыбеков К., указывалось, что власть основывается на принципе разграничения функций власти и МСУ [53, с. 29].

Новейшая история суверенного Кыргызстана подошла к 24 марта 2005 г. и обусловила системные изменения и проведение конституционной реформы, и, как показали события 2005 и 2006 гг. цель реформы заключалась в принципе «сдержек и противовесов» внутри системы власти.

В ноябре 2006 г. была введена в действие новая редакция Конституции КР, согласно которой трансформировалась содержательная часть институтов публичной власти. Существенно возросла роль законодательной и исполнительной ветвей власти.

В отношении МСУ ключевым стало изменение субъекта МСУ. В частности, если в утратившей силу Конституции образца 1993 г. субъектом и носителем права на МСУ являлось местное сообщество (население), то в обновленной Конституции КР – административно-территориальная единица (территория) и местный кенеш (орган) [Электронный ресурс: 153 URL // <http://lawtheses.com/normativno-pravovye-osnovy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike>].

Указанному пониманию корреспондирует идея, что МСУ не может существовать вне государства в силу ряда факторов, которые важно выделить:

- государство определяет наличие форм МСУ;
- административно-территориальную принадлежность;
- государство политико-правовыми актами предопределяет компетенцию органов МСУ;
- принудительная сила государственных органов обеспечивает исполнение НПА органов МСУ;
- государство наделяет правом на участие в МСУ и гарантирует осуществление этого права.

Следовательно, органичное взаимодействие органов государственной власти и МСУ предопределяет их равенство в отношении главного объекта управления, и оно осуществляется ради достижения общей цели - повышения уровня и качества жизни в каждом уголке КР.

Другое понимание также опосредовано примером, когда в государственной доктрине осмысление назначения МСУ привело к изменению ст. 7 Конституции КР. (в ред. от 26 октября 2007 г.) где были разграничены функции и полномочия органов государственной власти и МСУ.

В августе 1994 г. издан Указ Президента КР «О реформе МСУ» и «О составе Комиссии по реформе МСУ». Итогом реализации вышеуказанных актов стала разработка Положения «Об основах организации МСУ в КР», которое было утверждено Указом Президента КР «Об утверждении Положения «Об основах организации МСУ в КР».

Как отмечает Дубанаев Б.С., «Положение» явилось причиной коллизий института МСУ, поскольку по своей модели организации она расходилась с принципами МСУ, установленными Законом «О МСУ и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Следствием этого явилось то, что действовали оба НПА и создало немало проблем [123, с. 12].

Как правильно замечено Черкасовым А.И., применительно к российским условиям, большинство проблем имеют как местное, так и общенациональное значение, и ограничение компетенции местных органов лишь сугубо локальными вопросами, означало бы отведение МСУ второстепенной роли [90, с. 34-35].

Можно утверждать, что в условиях становящейся государственности, не вышедшей из кризиса экономики, относительно развитых демократических институтов, противопоставление государственной власти и МСУ порождает идею отказа от МСУ, не наделенного властными функциями, и заменить его институтами власти, функционирующей исполнительной вертикалью в целях

эффективного решения проблем на местах.

Можно также полагать, что государству необходимо присутствовать на всех уровнях административно-территориального деления. Между тем, функционирование механизма на местном уровне имеет свои особенности.

Несмотря на то, что местные органы принимают решения не от имени всего государства, а местный орган выражает интересы лишь части, все же последние являются населением государства. Вполне логично, что часть не может присвоить себе осуществление функций целого, но вместе с тем не перестает быть его частью [Электронный ресурс: 153URL // [http:// lawtheses.com/normativno-pravovye-osnovy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike](http://lawtheses.com/normativno-pravovye-osnovy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike)].

Отметим также, что закрепление получили категории - «коммунальная собственность» и «делегированные государственные полномочия». Право органов МСУ на коммунальную собственность было закреплено в ст. 92 Конституции КР (1996 г.), предоставлявшая МСУ возможность владеть коммунальной собственностью.

Так, известная категория «коммунальная собственность» с 2004 г. стала именоваться муниципальной, которая заметным образом трансформировала всю последующую институционализацию МСУ в Кыргызстане.

Теоретическая и концептуальная значимость данной новации определяется, по нашему мнению, спецификой текущего периода, когда управление процессами, увязывался с серьезными трудностями очередной волны мирового экономического кризиса.

Указанный недостаток был восполнен по итогам референдума 1998 г., когда в Основной закон КР были введены положения о коммунальной собственности как самостоятельной форме, наряду с государственной и частной.

Рассмотрим некоторые концептуальные аспекты, которые в некоторой степени тормозили становление МСУ в КР.

Так, повышение эффективности управления можно сформулировать

как сокращение затрат на управление в корреляции с повышением его результативности. Детализируем эти аспекты эффективности:

- общие аспекты;
- критерии общей социальной эффективности;
- критерии специальной социальной эффективности управления.

Общая сумма направленности корреспондирует достижению результата и запланированным целям. В указанной связи резонно обратить внимание на такой аспект, как зависит качественный или некачественный результат управления (профессиональные кадры, эффективные технологии, совершенные законы и т.д.) на конечные итоги.

Также логично рассмотреть критериев общей социальной эффективности:

- Производительность труда (мировые стандарты).
- Темы и масштабы прироста национального богатства (по методике ООН).
- Повышение благосостояния на душу населения (в сравнении с мировыми образцами).

Критерии специальной социальной эффективности также можно разделить на группы:

- Соответствие целей управления общественным ожиданиям.
- Оперативность или актуальность управленческих задач.
- Снижение сложности алгоритмов управления.
- Издержки на содержание аппарата управления.
- Эффективность управления.

От общих теоретических вопросов логично перейти на уровень анализа ряда НПА указанной направленности [103, с. 245].

Принятый еще до распада СССР Закон «О МСУ в Республике Кыргызстан» от 19 апр. 1991 г.[9], основанный на союзном Законе «Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР» от 9 апр. 1990 г., не отвечал требованиям начавшихся в стране преобразований.

Можно было признать, что отсутствовала институциональная база. Отсутствие какого-либо опыта в проведении реформ, по сути, являлось сдерживающим фактором. И уже в новой редакции от 4 марта 1992 г. он назывался Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» [9].

Как отмечает ряд экспертов в этой области, в определенной степени это было откатом назад, несмотря на то, что реформа МСУ ворвалась в практику управления, но внесенные новации обусловили ограничение прав органов МСУ, что, по сути, стало откатом реформы на пятилетие.

По мнению Омуралиева Т.Э. Закон в новой редакции забирал исполнительную власть от местных советов и передавал ее новой системе госорганов - местным государственным администрациям, включавшим в себя областные, районные и городские государственные администрации [110, с. 14].

Возможно, следует выделить основные векторы прогноза, которые отражают взгляды на такой шаг. Объединим их по группам теоретических позиций:

I) Правы исследователи, которые утверждают, что введение института местных государственных администраций с одновременным ограничением сферы МСУ было жизненно необходимым для КР с неустоявшейся системой политической власти. Так, действуя на принципах коллегиальности, местные советы:

- не могли сконцентрироваться на принятии оптимальных решений в условиях социально-экономической реформы,
- разработать программы переориентации территориального управления на новые принципы хозяйствования,
- выработать систему социальной защиты населения.

Итогом такой непродуманной политики стало то, что получив власть, они не смогли ее достойно реализовать, в связи с чем понадобилось создание органа, который взял бы на себя всю полноту ответственности за решение

вопросов местного значения на принципе единоначалия.

II) Позиция, согласно которой, замедление реформы было связано с тем, что центральные государственные органы власти могут потерять контроль за ситуацией на местах, а это в период становления государственности могло привести к регионализации настроений по примеру бывших республик некогда единого СССР.

III) Позиция о том, что МСУ в том виде не отвечало современным требованиям, предъявляемым к местному народовластию. К примеру, в практику муниципального управления не были внедрены «институты повседневной демократии», обеспечивающие прямой контроль со стороны населения за деятельностью муниципальных органов, а для населения самоуправление ограничивалось периодическим участием в выборах своих депутатов.

Между тем, резонно отметить, что МСУ должно корреспондировать сообществам с формируемыми ими на демократической основе органам власти и устанавливать над последними эффективный контроль, что требует времени для повышения самосознания сообществ, формирования четкой гражданской позиции и на этой основе создания процедур участия населения в МСУ, которое должно осуществляться не только от имени населения, но и самим населением [39, с. 45].

Более того, также уместно признать, что при отсутствии демократического контроля опасно разрушать вертикаль государственного управления.

Итогом проведенной в 1996 г. реформы был осуществлен ряд организационных преобразований в системе территориального управления. При этом следует отметить, что большую роль в этом сыграл Указ Президента КР «О мерах по дальнейшему повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и МСУ» от 20 марта 1996 г. В соответствии с этим Указом на самоуправление была переведена вся сельская местность КР.

Важно отметить роль и значение в проводимой реформе МСУ Указ Президента КР от 23 июня 1998 г. «Об организации МСУ в городах районного подчинения КР». В соответствии с этим Указом на МСУ были переведены 12 городов Кыргызстана [Электронный ресурс: 153 URL // <http://lawtheses.com/normativno-pravovye-osnovy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike>].

Особое место, как нам представляется, принадлежит принятой в 1999 г. Концепции дальнейшего развития МСУ в КР на 1999-2001 гг., утвержденной Указом Президента от 2 августа 1999 г. Так, данный документ включал в себя направления развития МСУ, в частности:

- обосновывается необходимость усиления полномочий представительных органов МСУ;
- перевод на самоуправление городов областного подчинения.

Указом Президента КР от 2 мая 2001 г. «Об основах организации МСУ в городах областного подчинения КР» [26] начался процесс перевода на принципы МСУ городов областного подчинения.

В мае 2001 г. была принята общенациональная стратегия -«Комплексная основа развития КР до 2010 г.». В данном документе была предпринята попытка научного обоснования приоритетных направлений реформы госуправления и МСУ, а также определены направления децентрализации.

Правомерно признать, что МСУ коррелирует с понятиями децентрализация и деконцентрация. Дифференциация между вышеуказанными понятиями заключается в том, что деконцентрация - это передача полномочий назначаемым из центра чиновникам, а также дробление властей одного уровня, в то время как децентрализация, - это передача центром отдельных властных полномочий местным органам [47, с. 49].

На практике в КР в рамках этой концепции был разработан проект Национальной стратегии «Децентрализации госуправления и развитие МСУ в КР до 2010 года», утвержденный Указом Президента КР от 17 дек. 2002 г.[23], которая поставила перед органами власти и МСУ задачи:

- создание эффективной базы МСУ;
- создание системы господдержки органов МСУ;
- реформирование административно-территориального устройства КР;
- разграничения функций госвласти и МСУ;
- создание экономической базы органов МСУ и управление коммунальной собственностью;
- проведение налогово-бюджетной децентрализации.

Важно отметить, что целью «Стратегии» являлось определение направлений и способов децентрализации госуправления и развитие эффективной системы МСУ до 2010 г., как условия обретения Кыргызстаном качеств демократического государства.

Указанный документ был разработан при поддержке ПРООН в КР. Отметим, что итогом в реализации задач в 2001 г. явился процесс перехода населенных пунктов КР на принципы МСУ [23].

На текущий момент функционируют свыше 489 сельских, поселковых и городских органов МСУ, также активно функционирует Ассоциация городов КР и Конгресс органов МСУ КР [Электронный ресурс: 153 URL // <http://lawtheses.com/normativno-pravovye-osnovy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike>].

Можно признать вслед за разработчиками А. А. Карашевым, и О.С. Тарбинским, что осуществление процессов децентрализации госуправления и недостаточная господдержка органов МСУ заметно замедляют эти процессы и, к сожалению, не получили власти в требуемом объеме, как и финансовых рычагов для реализации своих прав, что отражается на слабости действующих механизмов. Эти аспекты препятствовали быстрому внедрению реформ, а активность местных сообществ в процессе их развития остается пассивной [51, с. 211-217].

Также признается, что для передачи полномочий существенным аспектом признается многозвенность вертикали, где одномоментно признается недостаточность функционирования налоговой базы. В

дополнение отмечается и ограниченность бюджетных возможностей органов МСУ [URL: // <http://municipalkg.narod.ru/tiva.htm>].

Также отметим, что предполагалось создание механизмов и институтов МСУ в рамках «Стратегии устойчивого развития», «Комплексных основ развития КР до 2010 г.» и «Национальной стратегии сокращения бедности».

Логично признать, что относительная эффективность указанного политико-правового документа заключается в некорректном установлении этапов реформирования МСУ.

Можно признать, что принятая в январе 2002 г. новая редакция Закона «О МСУ и местной госадминистрации» позволила устранить ряд противоречий в сфере МСУ, и обусловила продвижение реформы в целом. Вместе с тем, не отрегулированными оказались аспекты делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ, разработки уставов местных сообществ и др.

В КР уже в марте 2002 г. был принят Закон «О коммунальной собственности на имущество», который полноценно подошел к концепции децентрализованного управления. Так, органы МСУ наделялись правом владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью, т.е. было реализовано конституционное право органов МСУ на коммунальную собственность [46].

Также в контексте анализа верным будет признать, что преобразования привели к расширению прав и ответственности регионов, новых подходов к осмыслению политической роли местных органов власти. Однако, рецидивы распределительной системы финансов, налогов, полномочий вносили некую условность в эти институты, т.к. все вопросы решались в центральных отраслевых органах [Электронный ресурс: 153 URL // <http://lawtheses.com/normativno-pravovye-osnovy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike>].

Если признать логической позицию о том, что местные органы власти должны были обладать правом распоряжаться местным бюджетом, то

акцентируется внимание на том факте, что не следует отождествлять распоряжение местным бюджетом с правом утверждать его, однако, на практике реальность и эффективность МСУ определяются материально-финансовыми ресурсами.

В указанных обстоятельствах актуализируется постановка ряда проблем:

- сохранение территориальной целостности;
- проведение государственно-правовых и экономических реформ и выхода из кризиса;
- демократизация политической жизни;
- создание профессиональных органов государства - Парламента, Правительства, судебных и местных органов власти.

Академик Г. С. Сапаргалиев выразил позиции относительно МСУ и разнообразии моделей в разных государствах, в которых имеется общность, выражающая сущность МСУ, которое коррелирует с местным государственным управлением, является продолжением осуществления управления со стороны государства местными делами. Именно в силу этого фактора, государство:

- участвует в финансировании МСУ;
- в управлении местными делами участвуют государственные служащие (выбираемые, назначаемые);
- в управлении местными делами основную роль играют местное население, избираемые им органы;
- органы МСУ обладают разной степенью самостоятельности [111, с. 39-47].

Общеизвестно, что организация МСУ осуществляется в рамках закона, а значит должен приниматься закон, в котором содержатся положения о МСУ наряду с регламентацией других вопросов, предоставляя его органам право регламентировать значительную часть государственных дел и управлять этими делами.

Следовательно, логичен вывод о том, что органы МСУ выполняют функции двойного характера: государственную и негосударственную функции.

Следует подчеркнуть, что Европейская Хартия проводит идею государственно-общественной природы МСУ. То, что Европейская Хартия говорит о «значительной части государственных дел», регламентируемых и управляемых МСУ, дает основание считать, что МСУ в значительной степени есть продолжение государственной власти. В то же время МСУ осуществляется с участием местного населения, поэтому оно имеет и общественную природу [2].

Отметим, вслед за рядом авторов, что Европейская хартия не отрывает МСУ от госуправления и на низовом уровне сливает их вместе, что дает полное основания считать, что источником государственной власти является народ.

Безусловно, промежуточным выводом можно считать, что нормы Конституции КР соответствуют положениям Европейской Хартии о МСУ.

Можно также полагать, что осуществление власти по принципу ее разделения создало предпосылки развития организации и деятельности местных исполнительных органов. В этой связи важно констатировать, что исследователи еще не сделали концептуальных выводов о том, что местные исполнительные органы есть не что иное, как основной субъект местного госуправления, поскольку они обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

Безусловно, логично отметить, что механизм функционирования государства состоит из различных подсистем, различных частей со своей сложной и многогранной структурой, призванных выполнять свойственные им функции, однако самым низовым и образующим элементом являются органы МСУ, без которых немислимо существование ни одного государства

[Электронный ресурс: 173 URL // http://studbooks.net/1052203/pravo/istoriya_razvitiya_teorii_razdeleniya_vlastey].

В указанной логической увязке можно отметить, что местные госорганы осуществляют свои функции в административно-территориальных единицах (районах, поселках и т.д.). При этом, логично признать, что роль местных госорганов, на первый взгляд, может показаться менее значимой, чем высших органов власти, однако на самом деле именно с населением непосредственно работают местные госорганы и органы МСУ и объем их работы весом и значителен.

В указанной связи вполне очевидно, что развитие рыночных трансформаций происходит неоднозначно, а зачастую и драматично, можно вспомнить всем известную приватизацию, немногим позднее, формирование институтов МСУ с момента суверенизации КР.

Важно признать, что наиболее остро конфликтный потенциал проявляется в экономической сфере, где самостоятельность хозяйствующих субъектов на фоне имеющегося кризиса и низкой эффективности госуправления, все чаще и чаще обуславливает некоторые негативные последствия.

Учитывая и признавая, что конституционные реформы 2016 г. еще не нашли должного отражения в научных исследованиях, сочли принципиально важным исследование нормативной источниковой основы институционализации МСУ в Кыргызстане с позиций политологической науки.

Обратимся к некоторым теоретическим положениям, осмысленным отечественными исследователями и сформированным на начальном этапе эволюционирования. По поводу самоуправления Э.Э. Дуйсенов верно и обоснованно отмечает, что оно «в точном смысле слова, означает наивысшую форму демократического управления в обществе, отражающую высший уровень производства, организации труда, культуры, сознания и самодисциплины граждан»[43, с. 29].

Вместе с тем, цивилизованные и адаптированные к реалиям формы нынешних процессов, определяют их взвешенную социальную регламентацию. Можно полагать, что для минимизации общественных издержек переходного, трансформационного периода, необходима целенаправленная научно и методологически выверенная деятельность в организации и реализации социально-экономических процессов, формированием новых по своей природе муниципальных отношений.

Анализируемая деятельность по форме, на наш взгляд, может быть не только социальной, но и в ряде случаев, более развернутой, поскольку ее фундамент должны составлять нормы-принципы управления сложными, как линейными, так и нелинейными системами.

Исследование ряда аспектов совершенствования системы госуправления и МСУ, учитывая специфику КР, актуализирует собственно, емкую по содержанию, проблему управления в целом.

Имеющиеся обобщения в опыте управления в сфере МСУ носят разноаспектный характер, поскольку исследуются различные стороны механизмов управления. В данной связи можно полагать, что проведенный анализ позволит частично разработать и обосновать некоторые новые суждения и практические аспекты в сфере регулирования МСУ в Кыргызстане.

Отметим, что принципиальным вопросом стало признание принципа дуальности в организации местной власти, что стало практическим руководством к осуществлению управления территориями в КР. Так, логично выделить, что в тесном взаимодействии функционируют органы МСУ и территориальные подразделения министерств и ведомств.

На первом этапе реформирования, с принятием Закона о МСУ, указанный аспект присутствовал в наиболее полном объеме. Стоит отметить, что вплоть до 1995 г. в г. Бишкек функционировали и городской кенеш, депутаты которого избирались по одномандатным округам, а также государственный исполнительно-распорядительный орган - городская

государственная администрация. Такой тип организации управления функционировал и в городах областного подчинения.

Другим, не менее важным концептуальным документом, исследователи Т. Э. Омуралиев, Т.К. Кошоев, Д.И. Нарынбаев признают Положение об основах организации МСУ в КР, утвержденным Указом в 1994 г. В Кыргызстане к тому моменту были очерчены основные направления реформы. Так, согласно концептуальной позиции МСУ осуществляется местными сообществами в населенных пунктах. Районы и области - территориальные объединения местных сообществ [53, с. 29].

Отметим в данном вопросе справедливое мнение А.А. Карашева, который утверждает, что управление в условиях децентрализации, должно было формироваться «снизу»: МСУ выполняет полномочия, реализуемые на местном уровне. Относительно полномочий МСУ не закрепленных в компетенции, то они должны передаваться в верхние «эшелоны» управления [104, с. 211].

Большое внимание приобретает так называемый субсидиарный подход, суть которого фиксируется в Положении, задав тем самым задел дальнейшего реформирования. Между тем, при наличии определенных противоречий, в полной мере идею субсидиарности, реализовать не удалось, то есть превратить области, районы республики в ГОСы.

В Кыргызстане к 1996 г. Правительством была разработана Программа господдержки МСУ и его органов в КР. Так известные в Кыргызстане авторы Ю.С. Шкуропатов, Н.П. Давыдов отмечают, что были заложены принципы деятельности МСУ и переход к децентрализации управления посредством правового, организационно-методического и иных форм воздействия на цельную систему МСУ [104, с. 221].

На наш взгляд, верно выстроена концепция задачи, которая существенно продвинула политику государства в отношении МСУ.

Безусловно, развитие института МСУ предполагает, прежде всего, укрепление основ народовластия, реализации конституционных прав,

свобод и интересов всех слоев населения, их прямого участия в осуществлении МСУ. Перечень задач в указанном формате документа весьма обширен.

Так, для поддержки МСУ предполагалось обеспечить переход к децентрализованному управлению посредством разграничения функций между органами власти и МСУ, передачи им отдельных функций в управлении социально-экономическим развитием регионов [Электронный ресурс: 150 URL // https://studopedia.su/14_15292_sootnoshenie-gosudarstvennogo-upravleniya-s-drugimi-vidami-upravlencheskoy-deyatelnosti.html].

Стоит отметить, что большим достижением явилось то, что финансовая поддержка МСУ была обеспечена четким водоразделом в вопросе доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами, которые на каждом из уровней должны были соответствовать возложенным на них задачам.

В контексте анализа можно признать, что процессу дальнейшей институционализации МСУ препятствует слабая профессиональная подготовка муниципальных служащих, неслаженность действий в кадровой работе.

Следствием данной проблемы можно признать пассивность и индифферентное отношение людей к процессу принятия решений, которые, по нашему мнению, заметно поспособствовали бы улучшению их жизни в регионах. Конечно в этом же ряду, и недостаточная система партнерских отношений и взаимодействие органов власти, МСУ и ГО.

Логично также в контексте предпринятого анализа отметить, что действенное функционирование ГО предполагает институционализацию МСУ, и обуславливает, как теоретические, так и практические поиски.

При рассмотрении вопроса принципов институциональной организации власти и управления, разграничение полномочий должно фиксироваться на оптимальном принятии решений, учитывая интересы всех субъектов [Электронный ресурс: 150 URL // https://studopedia.su/14_15292_

sootnoshenie-gosudarstvennogo-upravleniya-s-drugimi-vidami-upravlencheskoy-deyatelnosti.html].

Следовательно, вполне логично утверждение о том, что требует совершенствования, приведение НПА в соответствие с Основным законом КР (в редакции 2021 г.), а также внесения ряда новелл в законы "О финансово-экономических основах МСУ в КР" [20] и "О муниципальной службе" [21]. Как отмечает автор постатейного научно-практического комментария А. Кожошев, указанные законы были приняты в 2003 и 2004 гг., но на данный момент ряд норм заметно утратил свою актуальность, и обуславливает внесения новаций [Электронный ресурс: 156 URL // <http://libed.ru/knigi-nauka/883614-1-shadibekov-b-kozhoshev-nauchno-prakticheskiy-kommentariy-zakona-kirgizskoy-respubliki-municipalnoy-sluzhbe-postatey.php>].

Считаем также необходимым обратить внимание на проблему дальнейшей профессиональной подготовки всех звеньев в органах МСУ на базе функциональной реформы для того, чтобы избежать дублирования, упразднение бесцельных функций местных органов государственного управления и МСУ в КР.

Предпринятый анализ позволяет признать, что следует также заострить внимание на проблеме подготовки выборов, как депутатов местных кеңешей, так и глав МСУ, повышения политической активности населения всех местных сообществ в КР.

При этом также важно обратить внимание на то, что в истории функционирования института Президента КР активно использовались формы связи с местными сообществами. Так, в указанных целях функционировали следующие формы:

- Конгресс местных сообществ, проводившийся с участием Президента КР;
- Национальное агентство по делам МСУ при Президенте КР;
- Общереспубликанские совещания с участием всех руководителей органов МСУ и Президента КР.

Как отмечается в одном из последних докладов по функционированию МСУ, по состоянию за 2020 г. указанные выше формы обладали определенными преимуществами и недостатками, но, в целом, достигали результатов, в части влияния Президента на государственную политику в сфере МСУ и регионального управления [44, с. 4].

Вместе с тем, стоит признать, что на текущий момент формализованная связь Президента с местными сообществами ослабила естественные связи с сообществами, потребность в которых высока, поскольку именно в сообществах проводятся выборы, и простые кыргызстанцы возлагают на Президента КР надежды, связанные с защитой не только персональных и общенациональных интересов, но и интересов своих сообществ и малой родины [44, с. 6].

Из представленной парадигмы логично вывести ряд выводов:

- Новаций коснулся статус председателя Совета. Согласно прежним нормам закона, он был «высшим выборным должностным лицом на территории Совета» и одновременно - председатель исполкома, При организации работ нес ответственность за обеспечение развития территории.

- Статус сведен к организационным аспектам работы Совета, обеспечения соблюдения законов, Указов Президента КР, других актов вышестоящих госорганов, исполнения постановлений Совета.

- Разграничение функций и полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов исполнял глава местной администрации, подотчетный главе областной администрации и подконтрольный соответствующему Совету.

- Глава администрации не мог являться депутатом Совета любого уровня, и не мог совмещать свои обязанности с предпринимательской деятельностью, должностями в других госорганах, кооперативах, назначался Президентом КР и соответственно главой областной администрации.

- Глава местной администрации руководил на принципах единоначалия органами местной администрации, издавая решения, обязательные к

исполнению [Электронный ресурс: 168 URL // https://vuzlit.ru/1242587/kratkoe_opisanie_situatsii_sfere_mestnogo_samoupravleniya_kyrgyzskoy_respublike].

К основным полномочиям главы местной администрации были отнесены:

- разработка и предоставление проекта бюджета, обеспечение исполнения бюджета;
- образование внебюджетных фондов, определение их целевого назначения, расходование включенных в них средств;
- разработка предоставления на утверждение Совета планов и программ развития области, района, города, района в городе;
- предоставления информации, необходимой для составления республиканских, областных, городских программ;
- решение вопросов об образовании, реорганизации и ликвидации предприятий, учреждений коммунальной собственности, их передача в другую собственность, аренду и т.д.;
- назначение и освобождение от должности их руководителей;
- вопросы о размещении и расширении предприятий, организаций на соответствующей территории;
- назначение и освобождение от должности первого заместителя, руководителей органов местной администрации; рассмотрение заявлений, жалоб, относящиеся к деятельности местной администрации [44, с. 12].

Если затронуть еще одну проблему, то также важно отметить, что в структуре ЖК КР нет института или лица, представляющего интересы органов МСУ и местных сообществ. Так, в условиях текущих реалий, МСУ относится к ведению Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР, но не становилось приоритетной задачей для комитета в силу загруженности его более важными проблемами.

Правительство КР в лице ГАМСУМО прилагает усилия для стимулирования развития МСУ и местных сообществ. Вместе с тем, по

мнению представителей ОЮЛ «Союз местных самоуправлений КР» объективно Правительство КР не может выразить мнение и защищать интересы органов МСУ, не являясь частью системы МСУ.

Также Аппарату Правительства КР приходится балансировать между различными группами интересов, чтобы решать социально-экономические проблемы, и в этой связи потребности МСУ не находятся в центре внимания исполнительной власти. Как известно, сформированная на текущий момент вертикальная система ведомственного планирования и управления не связана с МСУ напрямую [44, с. 14].

По мнению экспертного сообщества в лице ОЮЛ «Союз местных самоуправлений КР», успешное региональное развитие невозможно без существенного улучшения системы управления. Органы МСУ активно поддерживают начинания в части наращивания потенциала в инфраструктуре, в цифровизации управления и считают, что этот процесс может улучшить качество управления и доступ к услугам.

Следовательно, для придания нового качества системе управления и ее элементам, способности решать новые комплексные задачи, требуются серьезные усилия по оптимизации административной модели в силу сложности процессов, что затрагивает интересы различных уровней систем и подсистем управления в КР [44, с. 15].

Таким образом, итогом представленного анализа могут послужить следующие выводы:

1. Концепция власти, частью которой являлись местные Советы, были нижним звеном единого госаппарата. Законы о местных органах госвласти закрепляли право вышестоящих Советов осуществлять руководство, вся деятельность государства осуществлялась на основе известного принципа демократического централизма, предполагающего обязательность решений вышестоящих органов.

2. Отраслевая централизация в 50-х гг. XX в. в СССР заменяется системой совнархозов, которые сочетались с функциональными комитетами.

С 60-х гг. «министерское управление» воссоздается, но в последующем дополнялось системами комплексного управления группами отраслей.

3. При рассмотрении вопроса принципов институциональной организации управления, разграничение полномочий должно предполагать их максимальную корреляцию. В указанной сфере требуют совершенствования НПА в соответствии с Основным законом КР.

4. Можно признать, что в Стратегии четырехуровневая система не соответствовала развивающимся демократическим процессам и обусловила переход к трехуровневой системе.

5. В условиях становящейся государственности, не вышедшей из кризиса экономики, относительно развитых демократических институтов, противопоставление государственной власти и МСУ порождало методологически неверную идею отказа от МСУ, не наделенного властными функциями, и заменить его институтами власти, функционирующей исполнительной вертикалью в целях эффективного решения проблем на местах.

6. На текущий момент актуализируется вопрос о необходимости принятия Закона, регламентирующего статус жамаатов - организаций, на уровне своих территорий занимающихся вопросами самоорганизации. Иначе говоря, вопросов, которые не всегда решаются муниципальными органами.

7. На момент, охватывающий период с 2000 по 2010 гг. включительно в Кыргызстане было образовано 1,8 тыс. жамаатов, где было зарегистрировано свыше 50 тыс. чел. Тенденция роста указанных организаций, в связи с прекращением финансовой поддержки ПРООН в Кыргызстане для кредитования жамаатов также является нерешенной текущей проблемой в КР.

ГЛАВА 2 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИЙ МСУ В КОНТЕКСТЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

2.1 Институциональные аспекты трансформации МСУ в КР

В освещении вопросов методологической направленности важно определить ряд институциональных аспектов, берущих начало и свои истоки в деятельности местных органов в бытность СССР.

Концептуальность института МСУ в целом признает, что они были сформированы на базе некогда существовавших местных Советов народных депутатов, как одного из звеньев единого госаппарата.

Восходя к лучшим традициям советского управления, необходимо признать, что принципы деятельности вполне оправдывают себя и на текущий момент.

В контексте исследования также стоит признать констатацию, что самоуправление у кыргызов с момента образования первых элементов государственности в форме традиционного общества, наряду с общественным самоуправлением также имеет характеристики двойственной природы.

Указанному пониманию о необходимости выработки концепции, основанной на том, что данный субъект управления не может функционировать вне государственно-властных отношений, нами отмечается в одной из публикаций [Электронный ресурс: URL // <https://www.elibrary.ru/defaultx.asp?>].

Кыргызская Республика признает МСУ, как особый институт, посредством его конституирования в Основном законе, а также ряде НПА, регламентирующих деятельность МСУ.

Целесообразно также признать, что проводимые конституционные реформы на протяжении многих лет новейшей политической истории КР, так

же существенно повлияли на преобразования и институционализацию института МСУ.

Так, еще раз отметим, что в ст. 3 Закона КР «О МСУ и МГА» [9] было определено, что МСУ - право населения управлять частью дел под свою ответственность в рамках закона. Здесь отечественным законодателем понимаются процессы децентрализации и деконцентрации власти, которые нами будут скрупулезно детализироваться в последующих подразделах.

Необходимо выработать понимание, что самоорганизация подразумевает самостоятельный формат, иначе говоря, автономии, что влечет:

- право и возможность под свою ответственность решать вопросы местного значения [Электронный ресурс: 159 URL // [http:// docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukturuu-sayasat-institutu.html](http://docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukturuu-sayasat-institutu.html)].

- финансово-экономической самостоятельности посредством действующего механизма управления ресурсами;

- наличия собственности;

- политическую самостоятельность через формирование органов управления.

Отрадно отметить, что опыт функционирования МСУ в государствах, где учитывались все аспекты политико-административной автономии, институционализация была достаточно успешной. Думается, что такому положению дел способствовал и учет другого аспекта, а именно, более высокой активности людей, реально вовлеченных в развитие территорий.

В КР процессу становления МСУ способствовало принятие важнейших по сути и по содержанию НПА, которые целесообразно привести в хронологических рамках:

- Закон КР «О МСУ и МГА» от 19 апреля 1991 г. [9], где впервые законодательно дано определение МСУ.

- Новации в редакции Конституции КР (от 18 февр. 2003 г.), закрепивших основы МСУ [Электронный ресурс: 159 URL // <http://docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukтуруu-sayasat-institutu.html>].

- Последующие редакции Конституции КР, (а также новой редакции от 2021 г.).

Для уяснения природы эволюционирования *процесса становления МСУ*, необходимо выделить основополагающие вехи:

В **1995 г.** концептуализируется процесс децентрализации власти. Как нами отмечается в одной из публикаций, он носил фрагментарный характер из-за некоторых несовершенств в национальном законодательстве. Так, конституционное реформирование на протяжении всей истории суверенного Кыргызстана обусловило его дальнейшее совершенствование. К примеру, г. Бишкек переходит к новой системе управления: БГК и мэрии.

В **1996 г.** повсеместно стали формироваться айыл окмоту как исполнительно-распорядительные органы МСУ при сельских кенешах.

1998 г. – процесс перевода городов районного значения г. Кара-Балта, г. Кант, г. Нарын, г. Кара-Су, г. Узген, г. Чолпон-Ата, г. Шопоков, г. Кок-Жангак на принципы местного самоуправления [Электронный ресурс: 151 URL // <http://shopokov.kg/>].

2001 г. перевод городов областного значения г.Ош, г. Джалалабат, г. Талас, г. Балыкчи, г. Таш-Кумыр, г. Кызыл-Кия на местное самоуправление [Электронный ресурс: 159 URL // <http://docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukтуруu-sayasat-institutu.html>].

Важно также отметить, что базу МСУ составляют 472 сел и поселков КР, 24 города, в том числе г. Бишкек и г. Ош. В итоге - это 484 органа МСУ. В 2021г. ЖК КР поддержал инициативу о придании статуса города Базар-Коргону, а Президент КР подписал соответствующий указ. Они распределены следующим образом: в Ошской области 3 города и 89 айылных

аймаков, в Джалал-Абадской области 9 городов и 67 айильных аймаков, в Баткенской области 6 городов, 31 айильных аймаков, в Таласской области 1 город, 37 айильных аймаков, в Чуйской области 7 городов, 105 айильных аймаков, в Нарынской области 1 город, 63 айильных аймаков, в Иссык-Кульской области 3 города и 61 айильный аймак. Более подробная информация представлена в **Приложении 1**.

Важно также признать организационную обособленность МСУ, и соответственно, уровни МСУ охватывают часть территории, где местные жители являются гражданами. Такая категоризация позволяет говорить о институционализации МСУ, когда местные дела решаются самостоятельно, но в русле политики, проводимой Правительством КР, что не вызывает противоречий в осмыслении тенденций развития МСУ.

Начиная с 2003 г. и на текущий момент способствовали тому, что на конституционном уровне основы формирования МСУ, содержат нормы, прямо относимые к МСУ [5].

Необходимо учитывать, что на данном отрезке социальной реальности в Кыргызстане принята новая редакция Конституции (2021 г.), которая, в целом сохранила элементы преемственности норм относительно института МСУ [6].

Необходимо для объективности провести сравнительный анализ норм предыдущей и ныне действующих редакций (2016г.) [5] и (2021 г.) [6]. Также, как и в редакции Конституции КР (2016 г.)

Так, в редакции (2016 г.) в п. 2 ст. 2 Раздела 1 фиксируется, что именно народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно, через систему госорганов и органов МСУ [5].

В редакции (2021 г.) эти нормы зафиксированы в этом же Разделе 1, в п. 3. ст. 2. [6].

Если в редакции (2016 г.) в п. 3. и п. 4 ст. 3, закреплялось признание МСУ, в контексте «принципа разграничения функций госвласти и МСУ» [5], то в ныне действующей редакции (2021 г.) необходимо выделить новации относительно запрета государственным и муниципальным должностным

лицам осуществлять действия, создающие условия для коррупции. А также это коснулось введения конституционно-правовой ответственности госорганов и органов МСУ перед народом [6].

Следовательно, правомерно сделать вывод о том, что МСУ - один из значимых аспектов, реализованных в Конституции КР, признающих основополагающий принцип власти народа.

Необходимо обратить внимание на организационную обособленность МСУ, следствием чему является право на создание и функционирование представительных и иных органов МСУ, а также участвовать в референдумах и др. формах прямой демократии [Электронный ресурс: URL // <http://knigi.news/munitsipalnoe/predmetyi-vedeniya-polnomochiya-mestnogo-53629.html>].

Также в новой редакции отмечена в с. 7 Раздела 1 особая роль Народного Курултая, как общественно-представительного собрания. Он зафиксирован, как совещательное, наблюдательное собрание с правом давать рекомендации по направлениям общественного развития, а организация и порядок его деятельности определяются Основным законом КР и конституционным законом [6].

Согласно ст. 110 МСУ в предыдущей редакции Конституции КР (2016 г.) [5] осуществляется местными сообществами, гарантированное право и возможность самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность управлять делами местного значения. А в новой редакции Конституции КР (2021 г.) в Разделе 4 в ст. 111, 112, 113, 114 дается четкая регламентация деятельности и емкий перечень вопросов, касающихся деятельности, прав и полномочий МСУ в Кыргызстане [6].

Продолжая анализ институционализации МСУ, крайне важно выделить право в с. 112 формировать свои органы.

Так, МСУ целесообразно рассматривать на нескольких значимых уровнях, которые указывают на постоянный генезис этого института. Для

того, чтобы проследить тенденции его развития важно отметить все этапы его становления:

- Исполнительно-распорядительные органы (айыл окмоту, горуправы и мэрии). На данный момент горуправ нет, функционируют только мэрии. А советы микрорайонов пока находятся в стадии их формирования.

- Это также органы ТОС: (домкомы, квартальные, советы микрорайонов, уличные комитеты).

Так, местный кенеш - представительный орган, которому подотчетны исполнительные органы МСУ, что также закреплено в Основном законе КР в ст. 112 [6].

На уровне местных референдумов, собраний и сходов решаются важнейшие вопросы местного уровня, что говорит о непосредственных формах демократии в реальности.

МСУ, будучи действенным институтом власти, имеет круг компетенции и полномочий, которые важно выделить, чтобы уяснить их природу и определенное содержание.

Так, к примеру, к ведению МСУ отмечены все аспекты развития территории:

- социально-экономическое развитие;
- коммунальное хозяйство;
- ведение техкоммуникаций на вверенном участке;
- сфера образования и медицины;
- охрана традиций, составляющих культурный код народа;
- аспекты, касающиеся развития физкультуры, спорта и туризма;
- охрана общественного порядка;
- ООС.

Как видно из этого перечня, по сути, все аспекты касаются непосредственного участия граждан, присущих МСУ, которые решаются местными сообществами. Однако, предложенный перечень может

варьироваться в допустимых пределах, что отражает динамичность института МСУ.

В Основном законе КР за МСУ четко зафиксированы права. Необходимо их детально рассмотреть. Так, в п. 3 ст. 113 за местными кенешами закреплены права:

- утверждать местный бюджет и его контроль;
- утверждение и контроль программ социально-экономического развития и соцзащиты населения на обозначенном территориальном участке;
- право сбора местных налогов и сборов, и соответственно, установление определенных льгот [6]. Указанная совокупность прав дает основания к утверждению, что в Кыргызстане создан и реально функционирует институт МСУ.

Рассмотрим ряд аспектов в части компетенции МСУ. Здесь речь идет о нескольких аспектах, касающихся административной, финансово-экономической деятельности и вопросов социального характера с элементами специфичности, присущей кыргызстанской институционализации МСУ.

На административном уровне решаются вопросы относительно:

- права представлять интересы местного населения во взаимодействиях с другими уровнями власти;
- непосредственно управлять территорией;
- новшества по административно-территориальному устройству;
- установления сфер деятельности;
- делегирование части компетенции,
- рассмотрение, мониторинг жалоб и их решение.

Если рассматривать финансово-экономические аспекты, то они актуализируют решения в указанной сфере и требуют:

- комплексного социально-экономического развития МСУ;
- коммунального хозяйствования;
- управления имуществом;

- управления земельным хозяйством;
- формированием налогов и сборов;
- формированием, исполнением и отчетом по бюджету.

Сфера действия социальных аспектов, предполагает решение проблем более узкого формата, но одновременно признанию МСУ, как системы, не конкретизирующихся до масштабов всего государства [Электронный ресурс: 159 URL // [http://docplayer.ru/ amp /56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukтуруu-sayasat-institutu.html](http://docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukтуруu-sayasat-institutu.html)].

Целесообразно отметить ряд полномочий айылных кенешей. К примеру, они призваны решать аспекты, связанные с:

- согласованием при назначении заместителей глав МСУ;
- отмены решений главы МСУ из-за превышения полномочий;
- 2/3 голосов о выражении недоверия главе МСУ.

Все отмеченные выше аспекты в определенной мере нацелены на решение вопросов местного значения и могут иметь свои специфичные проявления.

Между тем, нами лишь в общих чертах отмечены основные функции МСУ, которые также имеют тенденцию к увеличению, поскольку все они отнесены к всеобъемлющим правам и могут корректироваться в рамках, не противоречащих Конституции КР.

Обобщая в представленном подразделе итоги проведенного анализа целесообразно их выделить:

1. В Кыргызстане созданы все предпосылки для дальнейшей институционализации МСУ, что нашло четкую фиксацию в Конституции и законах КР.

2. Выявлена значимость и роль административной, финансово-экономической автономии, что отвечает требованиям поэтапного эволюционирования института МСУ в КР.

3. Все уровни МСУ охватывают часть территории, где местные жители являются, прежде всего, гражданами КР. Такая категоризация позволяет

говорить об институционализации МСУ в части сочетания и реализации местных и общегосударственных интересов.

4. Подвергнута системному, комплексному, сравнительному анализу система МСУ, как итога децентрализации власти.

5. Указана условная периодизация процессов становления и развития МСУ в Кыргызстане с учетом его специфичности и ряда особенностей.

5. Проанализирована роль и компетенция местных кенешей, которые формируются населением для решения задач местного уровня, где также есть много аспектов, требующих своего решения.

6. Проанализированы полномочия и компетенция МСУ на основе сравнительного анализа прежней редакции (2016г.) и действующей (2021 г.) представлен ряд основополагающих выводов относительно усиления роли МСУ в Кыргызстане.

2.2 Системные аспекты трансформации МСУ в КР

Стоит признать, что процессы децентрализации в КР преопределили на перспективу несколько тенденций, а именно:

- функции переданы на местный уровень власти;
- переданы на уровень органов МСУ, что, как нами уже отмечалось в одной из публикаций, требует взвешенного научного, политологического анализа.

Можно полагать, что опыт функционирования МСУ в КР наглядно демонстрирует действия органов власти в несколько формализованном аспекте. Как нами отмечалось в одной из публикаций, передача части функций не подкрепляется должным объемом финансирования, что порождает массу нерешенных вопросов. [Электронный ресурс: DOI: 10.17117/na.2016.01.04 <http://ucom.ru/doc/na.2016.01.04.pdf>].

Верно отмечено, что, по сути, децентрализация формирует предпосылки для демократизации управления. Конечно, практика их реализации, напрямую коррелирует со спецификой того или иного государства. Подводя промежуточные итоги системной трансформации децентрализации власти в КР, необходимо вычленять сложившуюся сумму институциональных аспектов.

Так, признавая МСУ, как один из главенствующих принципов осуществления власти самим народом в конституционной парадигме диктуется его организационной самостоятельностью в КР. Это значит, что права, закрепленные в Основном законе КР, станут основой-базисом для формирования представительных органов МСУ, с возможным участием в референдумах и других ее формах [Электронный ресурс: 168 URL // https://vuzlit.ru/1242587/kratkoe_opisanie_situatsii_sfere_mestnogo_samo_upravleniya_kyrgyzskoy_respublike].

Гарантированное ст. 112, 113 право за МСУ в своих интересах и под свою ответственность управлять делами местного значения дает основания

считать, что МСУ один из элементов развивающегося гражданского общества (далее ГО) [Электронный ресурс: 187 URL // <https://www.elibrary.ru/defaultx.asp?>].

Так, по мнению ряда авторов, в частности, Кулдышева Г.К. полагает, что категоризация «МСУ» подразумевает «наличие уровней управления ниже государственного».

Соответственно, местная власть транслируется как «организация, действующая в интересах населения через совет и исполнительный орган», а МСУ определяется как «право автономной единицы управлять частью проблем в интересах населения», или как деятельность МСУ и его органов по решению местных вопросов [Электронный ресурс: 188 URL // [Kuldysheva_KSLA.pdf](#)].

Так, известный автор Барабашев Г.В. относительно российских реалий справедливо отмечает, что: «МСУ - власть населения в делах местного значения, осуществляемая непосредственно и через выборные органы и без вмешательства центральной власти» [37, с. 57]. Тожественное теоретическое понимание сформировано в концептуальном виде и в Кыргызстане.

Непреложным фактом является то, что МСУ существенно демократизирует аппарат управления, что в конечном итоге позволяет оптимально и непротиворечиво разрешать проблемы местного масштаба, что также ориентирует на учет интересов сообществ, прав индивида и государства. Такая триада позволяет говорить о действенности и демократизации системы управления, выстраивания новой модели МСУ в контексте развития гражданского общества.

Можно также согласиться с мнением Глазуновой Н.И., полагающей, что «МСУ логично рассматривать в органичном единстве с госуправлением, в силу корреляции их интересов и двуединства управления» [42, с.76].

В контексте реализации самоуправления МСУ было предоставлено право формировать свои органы. Как нами уже было отмечено МСУ отводит

особое значение местным кенешам, которые имеют весомый круг полномочий. Так, формируясь самим населением, они призваны реализовать волю народа и отвечать перед ним на итоговых встречах за отчетный период.

Необходимо также в процессе анализа дать пояснение, что же такое «децентрализация», каково ее сущностное наполнение? В данной связи целесообразно отметить, что "децентрализация" - сложный политико-правовой процесс, понимаемый, как делегирование власти на места.

Почему и зачем так происходит? Насколько эти процессы были необходимы для КР? Здесь уместно понимать под децентрализацией всеобщий процесс переноса центра тяжести в регионы, что является характерной тенденцией развивающихся демократических политических систем. В указанной связи в КР возник новый институт «акимов».

В качестве предыстории необходимо обратить внимание, что концептуальное понимание роли МСУ трактовалось так, что в КР административная власть находилась у акимов (областных и районных) по поручению Правительства. Местный кенеш, как представительный орган, закрепленный в национальном законодательстве, функционировал на уровне района и на уровне области, однако не обладал значительным контролем над полномочиями акима. Такая схема децентрализации зачастую приводила к определенным политико-правовым коллизиям.

На текущем этапе действующая система характеризуется наличием большей децентрализацией, нежели политическим делегированием власти.

Уместно все же признать, что несмотря на наличие институционализированных основ МСУ, присутствуют элементы централизованного госуправления [Электронный ресурс: 168 URL // https://vuzlit.ru/1242587/kratkoe_opisanie_situatsii_sfere_mestnogo_samoupravleniya_kyrgyzskoy_respublike].

И вместе с тем, процессы дальнейшего генеза позволяют отметить, что этот уровень трансформирован в институт представительства Президента КР в регионах.

Необходимо представить приоритизированное понимание, что же подразумевать под децентрализацией и политическим делегированием власти.

Детализируем теоретическое положение о том, что **"политическая децентрализация"** традиционно в политологических исследованиях трактуется как передача права принятия решений нижестоящим органам управления в форме актов МСУ. Такому пониманию корреспондирует наличие в мировой практике, как двухзвенной, так и трехзвенной моделей МСУ.

Обозначенный выше элемент политической децентрализации ориентирован на понимание реформирования для обеспечения эволюционного перехода к деконцентрации власти в «руках» центра, что будет способствовать активизации всех регионов Кыргызстана, в том числе т.н. «депрессивных».

Можно утверждать, что в номинативном понимании «депрессивные» районы заметно замедляют процессы децентрализации, поскольку всецело зависят от дотаций, которые ложатся «тяжелым бременем» для относительно стабильно развивающихся в социальном и экономическом формате областей КР.

Тогда, выходом из такой ситуации может стать *передача полномочий выборным, местным органам власти, осуществляющим МСУ*, что в определенной степени будет способствовать модернизации и оптимизации централизованных структур.

Все же в Кыргызстане на фоне глобального мирового кризиса и пандемии КОВИД, как и во многих государствах СНГ были имплементированы модели продвинутой демократии в сфере МСУ. Однако,

на практике встречаются трудности, как и само применение принципов децентрализованного управления местными органами власти [55, с. 137].

Отметим положительную тенденцию в сфере разграничения полномочий органов власти и органов МСУ. К примеру, Ассоциация городов КР провела ряд семинаров, целью которых стали позитивные аргументы относительно:

- предложений и рекомендаций по децентрализации о разграничении функций между органами госуправления и МСУ;

- внесении новаций в Закон КР «О МСУ» [9] [Электронный ресурс: <http://ucom.ru/doc/na.2016.01.04.pdf>].

Согласны с мнением о том, что ряд аспектов местного формата необходимо координировать с органами госвласти в силу примата конституционных прав и реализации социальной политики в КР. В данной связи целесообразно отметить т.н. «совместные полномочия», которые необходимо детализировать.

К примеру, в известных сферах образования и здравоохранения к «совместным полномочиям» отнесены - организация, содержание соответствующих учреждений [53, с. 29].

Отметим и то, что конкретизация полномочий МСУ в названных сферах коснулась не только прав, но и бремя содержания объектов муниципальной собственности. Здесь необходима выработка общего знаменателя (возможно на договорных началах) в части ремонтов, поддержании инфраструктуры и других сопутствующих вопросов.

Институционализация МСУ требует разрешения и других, не менее значимых вопросов. В ряду нерешенных аспектов все еще остаются вопросы, которые следует выделить:

- выработка общих подходов в решении проблем;
- госстандартов образования;
- контроль за их соблюдением;
- подготовка кадров муниципальных звеньев;

- специализированной медпомощи;
- формат ГЧП;
- формирования научных и прикладных исследований.

Практика координирования вопросов ведения и компетенции МСУ и местных госорганов также обращает на себя внимание в контексте их правовой неопределенности.

Так, к разряду спорных аспектов целесообразно отнести вопросы:

- контроля за использованием земель;
- вопросов планировки территорий, соотносимые и с компетенцией района, так и города [Электронный ресурс: 168 URL // https://vuzlit.ru/1242587/kratkoe_opisanie_situatsii_sfere_mestnogo_samoupravleniya_kyrgyzskoy_respublike].

Так, следует обратить внимание на текущую ситуацию в сфере землепользования. К примеру, 75 % с/х угодий, за исключением пастбищ, распределены на земельные доли гражданам и 25 % переданы в Фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПСУ). Позднее, руководствуясь нормами ст. 20 Закона КР «Об управлении землями с/х назначения» 5 траншами за счет земель ФПСУ были предоставлены земельные доли гражданам, однако по различным причинам, не получившим их к моменту введения в действие ЗК КР [7].

Как отмечает исп. обязанности директора ГАЗР А. А. Мырзаев, при 5 транше постановлением ЖК КР (2009 г.) прекращено предоставление долей за счет ФПСУ» [44, с. 17].

Можно признать верным мнение экспертов, утверждающих, что поскольку Земля – это исчерпаемый ресурс, и бесконечно ее раздавать невозможно. Следовательно, проводимая политика должна ориентироваться на разъяснение эффективного управления с/х землями, их консолидации в хозяйства. Также необходимо разъяснение того, что не все могут быть землевладельцами, а земля должна принадлежать тем, кто будет эффективно использовать ее.

Важно также уяснить, что назревающий конфликт носит субъективный характер, опосредованный, как низким уровнем финансовой, так и экономической грамотности и лежит в плоскости просвещения, информирования и убеждения.

Следует признать, что требуют своего разрешения вопросы по содержанию муниципальных учреждений. Так, их передача тому органу МСУ, на чьей территории они расположены будет более оптимально разрешать возникающие проблемы их содержания. Это школы, библиотеки, объекты соцкультбыта, которые все еще остаются в «плачевном» состоянии, поскольку перекладывание ответственности за их содержание можно признать «краеугольным камнем» в условиях дефицита бюджета, а в ряде случаев, его «недоосвоения» в отчетный период.

Национальное законодательство в указанной области определяет сферу компетенции лишь в обобщенном виде, что актуализирует принятие подзаконных НПА, разграничивая функции местных госадминистраций и органов МСУ.

Требует внимания и объем компетенции и задач МСУ, а также с предоставленными для этих целей материально-финансовых ресурсов. Можно утверждать, что активизируется в последнее время полемика местных сообщество относительно оптимального разграничения полномочий.

Другой комплексной задачей для МСУ остается вопрос кадровых полномочий, компетенции, системы формирования бюджета. В этом же ряду делегированные полномочия и финансовая компенсация за их выполнение самим государством [Электронный ресурс: 168 URL // https://vuzlit.ru/1242587/kratkoe_opisanie_situatsii_sfere_mestnogo_samoupravleniya_kyrgyzskoy_respublike].

В КР, для оптимизации указанной сферы, по нашему мнению, должны быть решены:

- 1) функциональные полномочия городов;
- 2) финансирование межбюджетных отношений;

3) свободы в распределения грантов.

Вполне логично, что города в КР, имея в арсенале широкий объем функций, но все же осложненное применением транспарентности в межбюджетных отношениях.

Попытаемся обосновать позиций, позволяющие оптимизировать сферу МСУ. К примеру, Асананкунов Б., как председатель Ассоциации городов КР по данному поводу правомерно считает, что:

- полномочия необходимо передать *исключительно* органам МСУ, для избежания конфликтов и, вытекающей меры ответственности.
- необходимо сконцентрировать только подробные полномочия городов;
- не раздроблять обязанности между уровнями управления, что свойственно централизованному министерскому управлению.

Такая дифференциация, по нашему убеждению, будет способствовать усилению ответственности самоуправления городов, что положительно скажется на общем понимании политической децентрализации.

- финансирования уровней управления, обусловленное системой грантов, чтобы города имели зафиксированные полномочия;
- создание транспарентных методик расходов на предоставление услуг.

Так, один из кыргызстанских исследователей Байназаров И.Н. утверждает, что полномочия органов МСУ в сфере недропользования несколько декларативны из-за их несогласованности в НПА, что сказывается на развитии горнодобывающей отрасли КР.

Так, необходимо признать, что руководители органов МСУ, к сожалению, не обладают достаточным уровнем знаний и опытом регулирования недропользования. В указанной связи, автор предлагает оптимизировать содержание полномочий МСУ, отраженных в законе с учетом муниципальной специфики.

Обзор НПА в части регулирования полномочий МСУ в сфере недропользования выявил несогласованность земельного,

административного, бюджетного права, законодательства об ООС, иных законов КР.

Логично согласиться с мнением указанного автора в том, что горнодобывающая деятельность осуществляется в границах административно-территориальных единиц, следовательно, взаимодействия между органами местных госадминистраций и МСУ с недропользователями должно иметь весомое значение для всех заинтересованных сторон КР.

Так, природоохранным полномочием может считаться, к примеру, организация выполнения местных экопрограмм, в которых должны быть предусмотрены рекультивация участков на условиях, предусмотренных НПА о недрах. Вместе с тем, зачастую, муниципальные служащие и депутатский корпус не готовы к осуществлению полномочий в силу низкой правовой грамотности в сфере экологии и ООС.

К тому же, известно, что делегированные полномочия могут реализовываться органами МСУ только на основании закона или договора и их финансовом обеспечении. На текущий момент перечисленные полномочия не делегированы МСУ. Требуется определенное внимание и слабая эффективность финансового менеджмента МСУ в области управления местным бюджетом.

Как отмечается в одном из исследований, для поддержки местного бюджета законодательством КР, регулирующим сферу недропользования, предусмотрен социальный пакет для развития местного сообщества [Электронный ресурс: 158 // http://nauka.x-pdf.ru/17_politologiya/453916-1-razrabotka-koncepcii-obucheniya-rabotnikov-organov-mestnogo-samoupravleniya-kirgizskoy-respubliki-sbornik-materialov-b.php].

Ведь не секрет, что именно местные сообщества становятся в защиту своих территорий от неоправданного, потребительского отношения к недрам, к проблемам, вызванным техногенным, разрушающим характером их получения.

В этом же ряду возникают проблемы слабого развития сопутствующих технических и социальных инфраструктур, слабого кадрового менеджмента для местных жителей, которые бы хотели работать на таких предприятиях, а, значит, была бы частично решена полемика вокруг безработицы в регионах.

В последнее время активно звучит позиция относительно прав МСУ получать денежные средства в виде грантов из ФРР, которые созданы на уровне района и области [44, с. 28]. Следует также признать, что к числу проблем важно отнести и неготовность МСУ предложить социально-значимые и эффективные проекты.

В контексте исследования логично выделить мнение о том, что ряд дотационных муниципалитетов не может оплатить услуги по подготовке проектно-сметной документации заявки, оплатить проведение экспертиз и процедур для получения заключений от госорганов.

Для решения можно предложить некоторые рекомендации, в частности:

- Оптимизировать содержание делегированных полномочий МСУ, отраженных в специализированном законе и отраслевых НПА.

- Разработать местные экологические программы, в которых предусматриваются аспекты организации общественной экспертизы проектов, учитывающих меры по уменьшению негативного воздействия на ООС, а также мониторинг и рекультивацию участков.

Другой формой организации МСУ являются – органы ТОС, т.е. органы, формируемые населением - жамааты. В ст.1 Закона КР «О жамаатах (21 февр. 2005 г. № 36 [22], зафиксировано, что жамаат - форма организации МСУ. Это - добровольное объединение местных сообществ, проживающих на территории улицы, квартала села для решения дел местного значения и под свою ответственность [Электронный ресурс: URL // [http:// docplayer . ru / amp/ 56472898- Development- policy- institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukтуруu-sayasat-institutu.html](http://docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukтуруu-sayasat-institutu.html)].

Отметим, что Уставы местных сообществ усиливают полномочия. Однако как целостная и наделенная властными полномочиями, самофинансируемая, функционирующая в территориальном масштабе и созданная повсеместно система МСУ пока еще не достаточно институировалась.

К примеру, в Кыргызстане в Уставе г. Бишкек говорится: городской кенеш и мэр на договорной основе могут наделять жамааты:

- по социально-экономическому развитию территории;
- контролю за правилами застройки;
- взимания штрафов за нарушение постановлений по соблюдению санитарных и др. правил;
- согласия на строительство торговых объектов;
- передавать в собственность объекты, жилой и нежилой фонд.

Руководствуясь тезисом о том, что именно конкретные административно-территориальные единицы в лице их органов являются выразителями интересов сообществ и реализующих общегосударственную политику в увязке с интересами населения, этот вопрос приобретает особую актуальность.

Так, именно этот спектр проблем обусловил рождение Указа Президента КР о придании статуса второй столицы городу Ош, определяющим его республиканский статус, позднее, создание новой Баткенской области.

Данные новации, по нашему мнению, будут способствовать более активному вовлечению регионов в реализацию проводимых новаций, укреплению границ, инфраструктуры экономики, в недавнем прошлом, депрессивного региона.

Вместе с тем, установление компетенции органов МСУ требует дополнительной адаптации к текущим реалиям всеми субъектами. В этом плане примечателен опыт Ассоциации городов Кыргызстана, которые обсудив проблему полномочий органов МСУ, вопросы взаимоотношений с

госорганами, отметили актуальность дальнейшей децентрализации и развития МСУ в КР.

Итак, в системе госуправления и МСУ, необходимо ориентироваться не столько на «разделение властей», сколько на их объединение в единой корреляции задач. Власть должна быть едина, которая в свой формат включает: выборные органы, их исполнительные органы, местные органы госуправления, чтобы сливаться в единое целое, что создаст эффективную и оптимальную форму управления.

В контексте анализа целесообразно отметить, что для органов МСУ необходимо создать новую форму диалога в форме **Совета по развитию регионов, местных сообществ и МСУ при Президенте КР.**

Вопрос указанной институционализации будет способствовать координации усилий госорганов и МСУ по развитию регионов и созданию достойных условий жизни в КР. По мнению экспертов, Совет обеспечит взаимодействие в сфере развития регионов, разрешит проблемы рассогласованности политических, финансовых и административных условий работы МСУ.

Также важно отметить, что стратегические направления, заложенные в Национальной стратегии развития КР до 2040 г., реализуются в недостаточном объеме потому, что между заинтересованными сторонами отсутствует системная координация [44, с. 19].

Оптимизация указанных вопросов осуществима посредством принятия ряда мер, в числе которых:

- взаимодействия органов МСУ с ЖК КР для обеспечения сбалансированного учета интересов МСУ;
- развития регионов через внедрение технологий управления земельными ресурсами;
- повышение качества финансового управления и прогнозирования доходов местных бюджетов с учетом полномочий МСУ, которая должна корреспондировать ведомственному планированию МСУ;

- оптимизация финансирования регионов, подразумевающая корреляцию интересов в сфере межбюджетных отношений и принятия решений Правительством КР, в контексте расщепления общегосударственных налогов и формирования местных бюджетов;
- баланс доходов местных бюджетов от использования недр, подразумевая, что часть доходов должна направляться на долгосрочные национальные цели УР в контексте мультипликативных проектов;
- часть доходов сохранять на региональном уровне с четким их разделом на экономические и социальные цели;
- разграничение функций госорганов и МСУ с отказом от расширения перечня вопросов местного значения;
- передачу в госсобственность муниципальных объектов, используемых госорганизациями, включая школы, объекты здравоохранения и соцкультбыта и т.д.

Можно полагать, что оптимизации процессов будут также способствовать муниципальные руководители, прошедшие через электронное тестирование на должности мэров и глав айыл окмоту, что позволит проводить ротацию руководителей между органами МСУ, снизив остроту проблемы nepотизма при выборах руководителей исполнительных органов МСУ.

Конечно в этом же ключе будут созданы объективные условия работы для депутатов местных кенешей.

Не менее важное значение приобретают вопросы т.н. «омоложения» кадров, подразумевающую оптимизацию штатного расписания с учетом возможностей бюджетов, а также привлечения специалистов по контракту.

В целом стоит отметить и негативные аспекты, имеющие место в текущих реалиях, которые являются своеобразным барьером, который бы мог ограничить увольнения служащих, занимающих административные должности, по политическим причинам, в контексте смены руководства исполнительного органа МСУ.

Как нам представляется, для оптимальности происходящих процессов и выработке понимания намерений государства по вопросам административно-территориальной реформы и обеспечения синхронности реформы в контексте системы комплексного планирования, что крайне важно для дальнейшего эволюционирования института МСУ в КР [44, с. 20-21].

Таким образом, можно заключить некоторые выводы по данному подразделу исследования.

- МСУ, как один из аспектов реализации власти народом предполагает организационную обособленность и самостоятельность МСУ от госвласти.

- В Кыргызстане конституционные права обеспечивают возможность формировать представительные и иные органы МСУ, и осуществляется местными сообществами, как гарантированное право в своих интересах и под свою ответственность управлять делами местного значения.

- Рассмотрены некоторые аспекты политической и административной децентрализации сквозь призму политологической науки.

- Требуется своего регулирования сфера финансирования уровней управления, системы грантов на условиях прозрачных методик определения расходов.

- Рассмотрен и проанализирован круг вопросов относительно т.н. «совместных полномочий», которые не могут решаться единолично органами МСУ, в силу корреляции конституционных прав и осуществлением социальной политики в КР в сферах образования и здравоохранения, культуры.

- Проанализированы присущие МСУ специфические характеристики на примере полномочий городов, и сферы недропользования в КР.

- Поскольку Земля – это исчерпаемый ресурс, и бесконечно ее раздавать невозможно, то необходимо проводить политику с упором на разъяснение эффективного управления с/х землями, их консолидации в хозяйства.

- Оптимизации процессов будут способствовать муниципальные руководители, прошедшие через электронное тестирование на должности мэров и глав айыл окмоту, что позволит проводить ротацию руководителей МСУ в процессе проведения местных выборов.

- Решаются вопросы т.н. «омоложения» кадров, подразумевающую оптимизацию штатного расписания с учетом возможностей бюджетов, а также привлечения специалистов по контракту.

ГЛАВА 3 НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МСУ В КЫРГЫЗСТАНЕ

3.1 Конституционное реформирование института МСУ в Кыргызстане

Отметим, что конституционная реформа 2016 г. в КР, а затем и 2021 г. сохранила в неизменном виде статус органов МСУ. Так, новая ред. Конституции (2021 г.) [6] содержит положения об органах и должностных лицах МСУ, в Разделе 4 МСУ в Ст.111, 112, 113 [6].

Целесообразно признать, что организационная самостоятельность МСУ в сфере управления концептуально оправданна. Также уместно говорить о самостоятельности *в кадровой политике*, что признает важность формирования органов местными жителями.

Только зная все проблемы, избранный местным сообществом индивид, в полной мере, будет способен понимать проблемы, их своевременно решать, содействовать оперативному решению. Также это вызывает отклик, в случае, если избранное лицо не оправдало доверий и на основе локальных актов может быть отозван либо переизбран.

Дискурс о компетенции МСУ и местных органов управления продолжается и сейчас. В предложенных обстоятельствах остро ощущается нехватка в концептуальном обеспечении базы МСУ категориями, определениями, терминами, т.е. понятийным аппаратом, которые заметно расширились.

Бесспорно и то, что деятельность органа МСУ должна отражаться в его компетенции. В данной связи Постовой Н.В. пишет: «компетенция органа начинается с установления отношений, в которых действует орган государства, и определяется как предмет ведения органа государства [75, с.251-258].

Рассмотрим теоретическую область определения предмета ведения органов власти, который определяется Конституцией КР [6], Законами «О Правительстве КР», Законом «О МСУ» [10] и «О МГА» [11].

В процессе анализа необходимо уточнить предметную область предметов ведения, которые структурно делимы в контексте признанного разделения властей на триаду. Итак, это:

- **исключительные предметы ведения высших органов власти** (Президента, ЖК, Правительства, Конституционной палаты, ВС КР);
- **предметы ведения центральных органов исполнительной власти** (министерств, госкомитетов, ведомств);
- **местных органов исполнительной власти** (областные), как было ранее, а также районные, городские госадминистрации);
- **иных госорганов** (Прокуратуры, Счетной палаты, ЦИК).

Итак, отметим, что *полномочия МСУ* – это закрепляемые права за населением, выборными органами МСУ для осуществления функций МСУ [Электронный ресурс: 163 URL // http://knigi.news/munitsi_palnoe/predmetyi-vedeniya-polnomochiya-mestnogo-53629.html].

Сообщество, которому принадлежит право избирать представительные органы МСУ, через выражение воли на местных выборах, реализуются представительными и исполнительно-распорядительными органами МСУ.

Детализируем некоторые подходы с точки зрения политологической науки. Так, в соответствии с Законом КР «О МСУ» [10] под полномочиями понимаются права органов госвласти и МСУ осуществлять деятельность по исполнению функций.

Полномочия МСУ, как известно, реализуются органами МСУ, что составляет их компетенцию.

Представим анализ *составных элементов компетенции*. Это предметы ведения *органа МСУ, которые можно транслировать, как сферу местной жизни*.

В контексте политической науки, указанное понимание трактуется, как регулирование компетенции органа МСУ, иначе говоря, круга его деятельности.

Предметы ведения, будучи составным элементом «компетенции», являются способом обозначения в качестве предмета властных действий органа МСУ.

Такое понимание вызывает к жизни определение категории – «права и обязанности», по сути, являясь выражением их содержания.

Конечно, можно согласиться с мнением Кармолицкого А.А., что определение предметов ведения органа отвечает на вопрос, в каких областях он компетентен. Тогда, права и обязанности транслируют пределы возможностей органа [106, с. 25].

Так, согласно Конституции КР (в ред. 2021 г.), Раздела 4 ст. 113. местные кенешы утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении [6], что можно понимать, как исключительное право местных кенешей, и в тоже время их обязанность, поскольку каждое административно-территориальное деление должно иметь свой бюджет [6].

Бесспорно, что принципы определения компетенции органов МСУ, провозглашены в формате известного конвенционального документа Европейской Хартии о МСУ [2]. Общеизвестно, что такого порядка МПА обязательны к имплементации (отражению в национальном конституционном законодательстве). Детализируем ряд положений. Так, ст. 4 указанного документа фиксирует, что:

- полномочия органов МСУ устанавливаются конституцией или законом, что не исключает отдельных конкретных полномочий;
- органы МСУ обладают свободой для собственных инициатив по вопросам, не исключенных из их компетенции;
- полномочия возлагаются на органы власти [2].
- передача части полномочий иному органу производится с учетом объема задачи.

Безусловно, следует отметить, что ряд положений Европейской Хартии [2] получили свое непосредственное закрепление и в Законе КР «О местном самоуправлении» [10].

Так, органы МСУ могут осуществлять другие полномочия уставов местных сообществ. Следовательно, можно признать, что органы МСУ могут дополнительно определять для себя совокупность собственных полномочий, регламентируемых их уставами.

Полномочия органов местного самоуправления заключаются в принятии совместных решений по вопросам:

- предложений об изменении границ,
- об образовании районов области,
- установлении адмцентров,
- о категоризации городов и т.д.

Рассмотрим эти аспекты более детально. Так, на текущий момент определена роль МСУ и МГА в осуществлении власти, где закреплены организационные основы, компетенция и принципы, а также гарантии права местных сообществ на самоуправление.

Важно обратить внимание на то, что МГА в КР осуществляется **на принципах:**

- законности;
- защиты прав и интересов;
- сочетания общегосударственных и местных интересов;
- демократизма, открытости и гласности;
- ответственности за результаты деятельности перед государством и населением;

- разграничении функций госвласти и МСУ [Электронный ресурс: 150 URL // https://studopedia.su/14_15292_sootnoshenie-gosudarstvennogo-upravleniya-s-drugimi-vidami-upravlencheskoy-deyatelnosti.html].

Целесообразно отметить, что что МСУ и МГА осуществляет деятельность в тесном корреляционном взаимодействии на соответствующей территории.

Анализ института МСУ не может быть проведен без учета роли и значения МГА, которая подразумевает:

- реализацию исполнительной власти на местах;
- формирование программ социально-экономического развития территории;
- исполнения после утверждения местным кенешем;
- контроля за целевым использованием средств стратегического назначения.

Если подвергнуть анализу полномочия представительных и исполнительных органов в КР, то к одному из важных полномочий, имеющим социальные последствия, связанные с историческим развитием государства, является право по согласованию с комиссией при Правительстве КР, с учетом мнения населения решать вопросы о наименовании айылных округов, сел.

Отвечает предметному содержанию и полемика в отношении границ между айылными аймаками, а также городами. Правительством КР в отношении границ принимаются решения не согласованные с мнением населения и МСУ, исторического контекста. Нерешенными остаются вопросы картографических неточностей и даже отсутствия картографических материалов.

Так, к примеру, предметом спора являются земли широко известного лечебного источника № 27, ранее принадлежавшие сельскому муниципалитету и переданные г. Джалал-Абаду. Обычной рутинной практикой стали споры пастбищных границ, возникающие между соседними муниципалитетами, пастбищными комитетами внутри аймака. Известно, что пастбища не включаются в карты муниципалитетов, что порождает споры между органами МСУ и пастбищными комитетами в отношении арендной платы под вышки сотовой, телевизионной и радиосвязи.

Ряд органов МСУ не имеют пространственных планов развития, без которых невозможна эффективная реализация программ развития [44, с. 22].

По ныне действующей редакции Конституции КР (2021 г.) [6] органам МСУ могут быть делегированы полномочия на основании закона или договора. *По делегированным полномочиям, как известно, органы МСУ подотчетны госорганам.*

В продолжение отметим, что все принципы и нормы, нашедшие фиксацию в Основном законе КР необходимо четко уяснить, с тем чтобы понимать дальнейшие перспективы развития МСУ.

Так, ***принцип выборности органов власти***, который закреплен в Конституции КР, обладает универсальностью. Такое понимание объясняется всеобщностью и неотчуждаемостью прав, как общепризнанное демократическое достижение. Так, согласно Основного закона КР п.2. ст.2 высшим выражением власти народа являются референдум (всенародное голосование) и свободные выборы [6].

Принцип участия граждан в деятельности органов власти и право на обращение в органы власти и МСУ также нашел закрепление в Основном Законе КР (2021 г.) [6].

Рассматривая право обжалования решений и действий органов власти, отметим, что все они прямо или опосредовано, призваны обеспечивать защиту прав и свобод.

Конечно, важно отметить такой демократический элемент, привнесенный в понимание эффективности власти, которое закреплено и осуществляется правом обжалования действий госорганов. Это право зафиксировано в Законе КР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб» (5 июня 1995 г.).

Целесообразно также отметить проблему прозрачности деятельности госорганов, что признает демократический потенциал Основного Закона КР, эффективности деятельности МСУ.

Так, на текущий момент в КР за органами МСУ закреплено 13 тыс. 72 объекта, из них 9 тыс. 499 или 73% прошли госрегистрацию, о чем свидетельствует отчет Департамента кадастра и регистрации на имущество при ГРС.

А вот, к примеру, на начало 2017 г. инвентаризация объектов муниципальной собственности ОМСУ завершена во всех 40 районах и 31 городе КР. Инвентаризация показала, что за 7 лет количество объектов увеличилось на 4228 единиц. Также из открытых источников известно, что их регистрации препятствует отсутствие финансирования [Электронный ресурс: URL // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/96695>].

Для выявления противоречивости данных процессов важно также обратиться и к другим источникам информации. Так, в 2017 г. между ГАМСУМО и ГРС был заключен меморандум о сотрудничестве, позволяющий для регистрации ОМСУ 20%, что позволило зарегистрировать еще 230 объектов муниципальной собственности [Электронный ресурс: 162 URL // <http://doc.player.ru/43146631-Nacionalnyy-doklad-o-chelovecheskom-razvitiy-kyrgyzskoy-respubliki.html>].

Определенной тенденцией можно назвать еще несколько факторов, которые крайне важно решить в ближайшей перспективе. Так, в 2017 г. число сельских местностей, получающих прямые дотации от Правительства КР в сравнении с 2016 г. увеличилось на 6 [Электронный ресурс: 155 URL // <http://gamsumo.gov.kg/ru/laws/acts/60>].

На текущий момент в КР зарегистрировано 382 села получающих дотацию и 71 вынужденных обеспечивать себя на самостоятельном уровне [Электронный ресурс: 155 URL // <http://gamsumo.gov.kg/ru/laws/acts/60>].

Таким образом, в данном подразделе исследования следует заключить следующие выводы:

- Целесообразно признать организационную самостоятельность МСУ в сфере кадровой политики при формировании их органов, которое находится в ведении жителей местного сообщества МСУ. Такой позитивный аспект

позволяет говорить о подлинных нормах демократии, которые воплощены в жизнедеятельность сообществ.

- В процессе анализа компетенции местных органов государственного управления и МСУ актуализируется поиск концептуального подхода, что вызвано различиями и дифференциацией в понимании категорий, определений и понятий для их обозначения.

- В процессе анализа также рассмотрена и обобщена сфера деятельности органа и его компетенции в контексте установления области отношений, в рамках которой он действует, в законодательстве это определяется как предмет ведения органа государства.

- Проведен анализ предметов ведения органов власти, который определяется Конституцией КР (2021 г.), Законами «О Правительстве КР», «О МСУ и «О МГА».

- По своему содержанию предметы ведения госорганов разделены на группы, которые подверглись детальному анализу.

- Представлен анализ полномочий представительных и исполнительных органов в КР.

- На основе принципов, закрепленных в Конституции КР даны обобщения дальнейших перспектив развития МСУ. В частности, отражены основополагающие **принципы выборности органов власти**, обладающие универсальностью и всеобщностью прав, как демократическое достижение. Также детализирован **принцип участия граждан в деятельности органов власти и право на обращение в органы власти и МСУ**.

3.2 Новые прогностические направления развития МСУ в Кыргызстане

В контексте анализа перспектив и прогностики необходимо уяснить, что институт МСУ реализует свои права на двух уровнях:

- в представительной форме;
- непосредственной демократии.

Продолжая анализ развития и перспектив МСУ в КР, важно также рассмотреть ряд аспектов, касающихся природы прав.

Так, представительная демократия в области МСУ, реализуется через местные кенешы и органы ТОС.

В теоретическом понимании к формам непосредственной демократии традиционно принято относить:

- местные референдумы. По сути, они имеют целью достижение консенсуса в вопросах общественной и государственной жизни, что также реализуется посредством собраний, сходов;
- выборов представительных органов;
- контроля деятельности МСУ.

Можно утверждать, что неверным будет проводить тождество и правопреемство концептуальных подходов института бывших местных советы народных депутатов в бытность СССР и местных кенешей. Так, последним отведена важнейшая роль в системе народовластия в КР.

Еще раз отметим, что на заре становления суверенитета и независимости, в Законе КР «О МСУ» (19 апр. 1991 г.) [9] местным кенешам были предоставлены полномочия в представительной и исполнительно-распорядительной деятельности.

Уместно признать, что в формате действовавшей на тот период Конституции Кирг. ССР местные советы народных депутатов считались органами госвласти в областях, районах, городах, сельских пунктах [4].

Уже к 1992 г. местные кенешы, за исключением представительных органов сельской местности и городов районного подчинения свои исполнительно-распорядительные функции передали образованным местным госадминистрациям.

Еще раз отметим, что принятый в начале 90-х гг., с последующими новациями, закон КР «О МСУ и МГА», на долгое время оставался единственным актом, осуществляющим организационное регулирование системы МСУ. Дополнительно отметим, что в 2002 г. в него были внесены новации, закрепившие принципы организации местной власти и определили их роль в осуществлении публичной власти [9].

Указанный исторически значимый документ, явился опорным в регулировании территориальных органов власти, обозначив при этом основные направления деятельности МГА и органов МСУ.

К числу положительных аспектов данного закона логично отнести сохранение преемственности норм, уже апробированных практикой по организации и деятельности системы МСУ.

Можно полагать, что к числу актуальных вопросов в системе местной власти следует отнести:

- противоречия в законодательства о МСУ;
- ряда несоответствий МСУ конституционным параметрам.

Как отмечается отечественными исследователями, с 1994 г. МСУ регулировалось подзаконными актами, Указами Президента и Постановлениями Правительства КР. Так, с 1994 г. по 2002 г., их насчитывалось порядка 40, которые не соответствовали ряду норм закона КР «О МСУ и МГА» (1991 г.) [9] и Конституцией КР.

Также резонно признать, что Закон, принятый уже в 2002 г. разрешил, по нашему мнению, проблему отсутствия единого приемлемого акта. В него были заложены:

- концептуальные положения о МСУ;
- компетенция местных кенешей;

- функции госадминистраций областей, районов, городов;
- формы непосредственной демократии.

Целесообразно рассмотреть в контексте анализа подходы в организации исполнительной власти МСУ в селах (айыл окмоту), в городах районного подчинения (горуправы), городах областного подчинения и столице республики (мэрии), чему заметно способствовала более четкая регламентация в подзаконных НПА.

Так, к примеру, в селах были созданы исполнительно-распорядительные органы - айыл окмоту [Электронный ресурс: 156 URL // <http://libed.ru/knigi-nauka/883614-1-shadibekov-b-kozhoshev-nauchno-prakticheskiy-kommentariy-zakona-kirgizskoy-respubliki-municipalnoy-sluzhbe-postatey.php>].

Традиционно еще в бытность советской истории, организаторами жизни были звенья единого хозяйственного комплекса СССР - колхозы и совхозы, в ведении которых находилась база материально-технических и финансовых средств.

Можно также вспомнить из истории т.н. «совхозы – миллионеры», когда совокупный доход от деятельности позволял местной власти активно использовать средства на развитие местной инфраструктуры, приглашались молодые специалисты, которые обеспечивались жильем, школой, детским садом.

Представительные же органы власти на селе, это местные советы, которые по сути, были органом, не имевшим рычагов управления.

К началу 90-х гг. XX в. в период становления новой государственности, как и переход к рыночному планированию актуализировал новые подходы и обусловил необходимость разгосударствления имущества колхозов и совхозов.

Признавая скорость таких процессов, можно обнаружить, что не все из предпринятых шагов новой системы управления стали действительно обоснованными. Это вызвало крупнейшие катаклизмы в перекосе экономики,

ее спаде, активной миграции, резкого скачка безработицы, «разбазариванию» колхозного имущества, когда житница Кыргызстана с огромным поголовьем скота сократилась до минимальных размеров, что стало огромным шоком, последствия которого можно ощутить и сейчас.

В качестве альтернативы, в нынешних условиях слома всей системы с\х предложены индивидуальные фермерские хозяйства, которые, к сожалению, не восполнить растущие потребности в с\х продукции, так и дальнейшей оптимизации депрессивных сфер инфраструктуры села.

Можно признать еще одну констатацию, так Сельсоветы не смогли адаптироваться к условиям социальной реальности, обозначивший период т.н. «безвластия», что в целом, обусловило разрушение социальной инфраструктуры, снижению жизненного уровня. К сожалению, сельчане остались «один на один» с таким положением дел, что также усугубилось активной сезонной и трудовой миграцией.

Кыргызстан, по официальным данным, стал страной, которая восполняет свои ресурсы за счет стран-реципиентов, т.е. государств в которые стали мигрировать наши граждане. Это, Россия, Казахстан, а также дальнее зарубежье.

Вместе с тем, в Кыргызстане наметилась положительная динамика. Стоит признать, что посредством айыл окмоту был логически оформлен орган, занимающийся вопросами села по налаживанию коммунального хозяйства, улучшению в социальной сфере.

Так, в процессе почти тридцати лет со времени провозглашения независимости, институт айыл окмоту активно содействовал:

- паспортизации объектов социальной инфраструктуры, земель и других с\х угодий;
- местным сообществам была передана коммунальная собственность на сумму порядка - 1,6 млрд. сомов (100 млн. долларов);
- более 5 тыс. объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения были переданы сельчанам.

Такие меры способствовали тому, что села стали заметно привлекательны. Так, передача объектов в коммунальную собственность стала верным шагом в восстановлении и благоустройстве сел.

В период с 1996 г. по 1997 г. были приняты уставы местных сообществ - айыл мыйзамы.

В указанной связи целесообразно отметить положительные аспекты. Так, в 1996 г. была образована первая в ЦА Ассоциация органов МСУ КР. Немного позднее, 25 дек. 1997 г. прошел I Курултай местных сообществ КР, на котором Ассоциация была преобразована в Конгресс местных сообществ КР [Электронный ресурс: URL // <http://docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukturuu-sayosat-institutu.html>].

Верно признать, что указанный выше общественный институт имел своей целью - развитие МСУ и дальнейшее продвижение реформ в Кыргызстане. Логическим продолжением этих тенденций стало и то, что 1998 г. был объявлен «Годом подъема села».

Основным инициатором таких преобразований на местах стали айыл окмоту, которые начали заниматься вопросами реконструкции объектов соцкультбыта, улучшением санитарного состояния, их благоустройством и озеленением.

Так, примечательны факты, когда много наших соотечественников посредством «ашара» возводят школы, мечети, фельдшерские пункты. Также известны примеры поддержки нашей молодежи, которых отправляют на учебу, и при этом финансово поддерживают одаренных.

В СМИ активно ведется пропаганда жизни на селе, активно строятся малые стадионы и тренажерные залы, облагораживаются местные парки, водоемы.

Села широко охвачены проектом «Таза суу», что позволило восстановить, а в некоторых регионах построить новые гидроузлы, продолжить работу по газификации местных хозяйств.

Все эти меры предпринимаются не только за счет средств местного бюджета, ФРР, но и активного вовлечения альтернативных средств, международных грантов АБРР, ВБ, а также спонсорских средств наших земляков.

В **Приложении 2** представлены проекты, которые были осуществлены при поддержке ФРР.

Стоит также признать констатацию, что на уровне НПА были закреплены взаимоотношения государства и МСУ. Так, резонно признать, что государство действительно создает условия для развития МСУ.

Следовательно, можно признать, что закон «О МСУ» закрепил сферу компетенции, пределы ответственности местных кенешей, исполнительно-распорядительных органов (айыл окмоту, горуправы, мэрии).

В процессе анализа также важно обозначить права МСУ, к которым относятся вопросы:

- управления территорией;
- предложений по административно-территориальному устройству;
- установлению границ деятельности;
- делегирования собственной компетенции;
- рассмотрения жалоб;
- согласия на назначение руководителей исполнительно-распорядительных органов;
- отмены решений глав МСУ;
- вотума недоверия главе МСУ;
- выступать от имени граждан и представлять их интересы с другими уровнями власти.

Представленный перечень можно пополнить еще рядом право, а именно:

- развития местного здравоохранения;
- дошкольного, школьного образования;
- пропаганды исторических и культурных традиций;

- развития физкультуры, спорта и туризма;
- охраны порядка и др. важнейшие вопросы.

Однако практического разрешения требуют некоторые аспекты, когда проблемы с собственником земли по поводу компенсации с/х потерь и расходы на трансформацию участков перекладываются на недропользователя. Это, к примеру, ОсОО KAZ Minerals Bozymchak, которое ведет разработку Бозымчак в Ала-Букинском р-не Жалал-Абадской обл. [Электронный ресурс: 159 URL // <http://docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukturuu-sayasat-institutu.html>].

К примеру, по отводу участка, расходы пришлось брать компании. Такое же отношение можно обнаружить в тендере 2016 г. по угольному месторождению Кара-Кече (строительство ТЭС и Ж/Д Балыкчи- Кочкор-Кара-Кече), проходившее без решения вопросов изъятия и трансформации соответствующих земель.

В указанных обстоятельствах органам МСУ следует информировать население и заинтересованных субъектов о нормах Ст. 28 ЗК КР о возможном предоставлении участков под недропользование или об их изъятии, находящихся в частной или муниципальной собственности, интересы которых могут быть затронуты в результате изъятия для недропользования [Электронный ресурс: 159 URL // <http://docplayer.Ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukturuu-sayasat-institutu.html>].

В указанном случае, речь идет об относительно развитой категории «государственные нужды», которые отражены в нормах ГК КР [7] и ЗК КР [9].

Как верно отмечает Байназаров И.Н., «возникают проблемы согласования по изъятию участков под недропользование» [Электронный ресурс: URL. 141. // Байназаров И. <http://www.ucentralasia.org/>

[Content/Downloads/Powers_and_powerlessness_of_Local_SelfGovernment_Bodies_in_the_Sphere_of_Subsoil_Use.pdf](#)].

Важно отметить позитивные сдвиги в этом направлении. К примеру, в целях поддержки регионов, в законодательство внесены новации в части развития социальных аспектов от инвестиций, выражающихся в развитии объектов соцкультбыта, дополнительные платежи в местные бюджеты [Электронный ресурс: 142 URL // [http:// docp layer. Ru /amp /56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukтуруu-sayasat-institutu.html](http://docp.layer.Ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukтуруu-sayasat-institutu.html)].

Следовательно, в бюджеты МСУ направляются в целевом плане:

- средства от аукционах согласно ст. 113 Конституции КР и ст. 3 Закона КР «О порядке делегирования органам МСУ полномочий» (9 июля 2013 г.) [17].

- платежи за удержание лицензий;
- 2 % от выручки, как неналоговые платежи на развитие инфраструктуры на местах;
- 50 % от роялти. Это также платежи недропользователей: земельный и подоходный налоги, арендная плата за землю, налог на имущество.

Вместе с тем, Байназаров И., будучи экспертом по данному кругу вопросов, полагает, что недостаточный уровень знаний и опыта у части руководителей органов МСУ, депутатов местного кенеша сдерживает управление местным бюджетом, финансовыми ресурсами и муниципальным имуществом.

Приведем некоторые данные по текущему состоянию дел. Так, Министерством финансов КР с 2019 г., в целях укрепления доходной базы местных бюджетов, было предусмотрено увеличение нормативов отчисления от подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом.

Так, в 2020 г. местные бюджеты получили 85 % налога, республиканский бюджет –15 %. Уже в 2021 г. подоходный налог в размере 100% должен поступать в местные бюджеты.

В 2020 г. 75 % налог с продаж направляется в республиканский бюджет. Указанная политика стимулирует МСУ к созданию рабочих мест, но не осуществима в силу невозможности для органов МСУ привлекать инвестиции.

Как отмечает ряд экспертов, по выборочной статистике, плановое повышение доли поступления в местный бюджет подоходного налога, не смогло компенсировать потерь местного бюджета от снижения доли местного бюджета в поступлении налога с продаж.

Так, представители МСУ верно полагают, что там, где развита торговля, эта мера имела негативные последствия для местных бюджетов [44, с. 22].

К примеру, потери бюджета г. Кара-Балта составили - 70 млн. сом в год, в г. Чолпон-Ата – 20 млн. сом, в г. Каинда – 20 млн. сом. Ряд айылных аймаков теряют порядка 1 млн. сомов в год.

Увеличение доли подоходного налога для таких территорий не компенсирует потери от налога с продаж. Оно сказывается позитивно только на небольших муниципалитетах, где не развита торговля и где поступления в бюджет происходят за счет налогообложения работников госучреждений социальной сферы.

Примечательно, что ГАМСУМО, как уполномоченный орган, признает, что Закон КР (8 июня 2020 г.) «О внесении изменений в Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2020 г. и прогнозе на 2021-2022 гг.», в 2020 г. поступление в бюджет от подоходного налога составило - 10 486,6 млн. сомов, где 8 913,6 млн. сомов останутся в ведении органов МСУ.

По налогу с продаж поступление в бюджет составило - 4 215,9 млн. сом, где 3 161,9 млн. сом будут направлены в республиканский бюджет, а 1 053,9 млн. сомов - в местные бюджеты.

Согласно данным ГНС при Правительстве КР, за шесть месяцев 2020 г. доход госбюджета от подоходного налога составил - 5 849,2 млрд. сом [44, с. 23].

В процессе анализа оптимизации системы МСУ, обращено внимание на сферу формирования и межуровневую структуру местных кенешей.

Если отметить прежнюю концепцию формирования МСУ, то местные кенешы имели трехуровневую структуру и состояли из первичного районного и областного звеньев. Немного позднее, после внесения новаций в закон КР «О МСУ и МГА» (2 февр. 2005 г.) были упразднены областные и районные местные кенешы.

Как отмечают отечественные исследователи, итогом таких новшеств стали противоречия, которые возникали в процессе назначения глав МГА районов и областей. Аналогичная ситуация сложилась в процессе утверждения и контроля бюджетов и реализации программ социально-экономического развития.

Чтобы устранить такие аспекты, в 2006 г. в Законы КР «О МСУ и МГА» и «О статусе депутатов местных кенешей» (6 фев. 2006 г.) [14] были внесены новшества, был восстановлен статус кенешей районного масштаба.

Кыргызстанские авторы Кожошев А., Шадыбеков К. отмечают, что в КР реализуется двухуровневая система местных кенешей, при этом формирование кенешей районного уровня формируется по новым принципам, которые «состоят из депутатов айильного, поселкового кенешей соответствующей территории [53, с. 29-32].

В целом, можно также признать, что в КР местная власть и МСУ находятся в тесном взаимодействии, что будет способствовать дальнейшему эволюционированию МСУ, дальнейшей децентрализации власти и деконцентрации властных полномочий центральных органов, что наиболее приближено к концепции правового государства, в котором все элементы гражданского общества активно функционируют и создают базис процветающего Кыргызстана.

В условиях социальной реальности в Кыргызстане назревает вопрос, почему система МСУ не отвечает запросам теории и практики? Почему реформирование всей политической системы таит в себе нерешенные

противоречия? Как часто будет возникать полемика вокруг конституционного реформирования, которое всегда несет переформатирование институтов власти?

Такому позиционированию отвечает опредмеченное содержание этапов конституционных реформ, которые в той или иной форме концептуально подходили к институту МСУ в КР, что нашло отражение в **Приложении 3**.

Попытаемся дать обоснование этим аспектам. Общеизвестно, что МГА, как власть государства на местах признается в ст. 93 Конституции КР (2021 г.) [6]. Став одним из аспектов осуществления публичной власти, она призвана решать вопросы:

- обеспечения публичных интересов;
- из регулирования;
- следованию строгому порядку и процедурным аспектам;
- определения сферы ответственности;
- реализации социальных функций.

Представленный перечень весьма широк и в достаточной степени отражает картину демократизации политической системы Кыргызстана. Так, исполнительная власть в лице Правительства КР является одной из составных частей госвласти в их общей триаде [6].

Из курса теории известно, что исполнительная власть выстраивается из множества компонентов, которые важно в процессе анализа вычленить:

- сформирована из корпуса госслужащих;
- отстранена от политических установок;
- ориентирована на процедурные аспекты деятельности.

В процессе анализа неоднократно было обращено внимание к ГАМСУМО, которое непосредственно занимается всеми аспектами деятельности МСУ [Электронный ресурс: 155 URL // [http:// gamsumo.gov.kg/ru/laws/acts/60](http://gamsumo.gov.kg/ru/laws/acts/60)].

Можно полагать, что отдельные местные исполнительные органы в неполной степени соблюдают «дух и букву» Закона КР «О МСУ» [10] и «О

МГА» [11], поскольку часть норм остается вне сферы компетенции данных органов, и зачастую допускаются «промахи» в их применении.

Обратимся к вопросу нормотворчества местных исполнительных органов в КР. Необходимо признать, что организационный аспект принимаемых решений остается относительно низким.

Нередки случаи, когда приказ или инструкция заменяют нормы закона, что принципиально недопустимо. Такая ситуация моментально отражается на ряде нарушений должностных характеристик, распределения функций и других сопутствующих аспектов.

Следовательно, для разрешения противоречий целесообразно предложить некоторые пути выхода из сложной ситуации:

1. В целях оптимизации и усиления ответственности местного сообщества необходимо значительно повысить роль судов аксакалов. В новой редакции Конституции КР в ст. 115, а их финансирование возложено на местный бюджет [6]. Данный формат позволит, по нашему мнению, существенно облегчить перегруженность судов. Это одна из доступных форм разрешения споров, поскольку принятие решений носит транспарентный характер. А самое главное – это возрождение культурных традиций кыргызского народа, где мнение старейшин всегда оставалось непререкаемым, а значит, обязательным к исполнению.
2. Внесение таких новшеств позволит МСУ осуществлять эффективное управление на вверенных территориях и повысит ответственность людей.
3. Возобновить практику прямых выборов глав исполнительных органов МСУ, что обяжет их решать более ответственно вопросы местного значения.
4. Обосновать необходимость административной юстиции, разрешающей споры между государством и МСУ.

В целом же объем и качество представляемых проектов существенно сократил бы новации, вносимые во вновь принимаемы концепции, стратегии, НПА.

5. Обеспечение финансирования уровней управления обусловит реформирование системы грантов, трансфертов, для функционального обеспечения полномочий, при условии транспарентности определения расходов и получения доходов из собственных источников.

Таким образом, признается, что механизм государства состоит из различных подсистем и частей, где органы МСУ занимают свое достойное место [Электронный ресурс: 167 URL // [https:// studopedia. ru/5_ 12495_ ponyatie-polnomochiy- msu-i-formi -ih-osushchestvleniya-sootnoshenie-kompetentsii-predstavitel'nogo-organa-msu-i-inih-organov-msu.html](https://studopedia.ru/5_12495_ponyatie-polnomochiy-msu-i-formi-ih-osushchestvleniya-sootnoshenie-kompetentsii-predstavitel'nogo-organa-msu-i-inih-organov-msu.html)].

МГА и МСУ осуществляют свои функции в административно-территориальных единицах (районах, поселках и т.д.), что позволяет конкретизировать фронт и масштаб работ, быть более приближенным к чаяниям и запросам населения, не ждать директив, посылаемых центром.

Дальнейшая институционализация института МСУ позволяет признать, что новации в Законе КР «О выборах депутатов местных кенешей» [13] были разработаны в целях оптимизации выборов депутатов что позволит обеспечить гарантии избирательных прав в КР.

К числу новшеств в анализируемом Законе относится право утверждение текста бюллетеня, а его формы оставить за ЦИК КР.

Таким образом, в данном подразделе следует вывести сумму итогов о том, что:

1. Институт МСУ реализует свои права на уровнях представительной и непосредственной демократии. Представительная демократия в области МСУ, реализовывалась посредством местных кенешей и ТОС.

2. К форме непосредственной демократии относят местные референдумы, т.е. обсуждение вопросов общественной жизни путем собраний, сходов; процедуры выборов; контроля деятельности МСУ.

3. Нельзя проводить тождество и правопреемство концептуальных подходов института бывших местных советов в бытность СССР и местных кенешей. Так, последним отведена важнейшая роль в системе народовластия в КР.

4. Принятый в начале 90-х гг., с последующими новациями, Закон КР «О МСУ и МГА», на долгое время оставался единственным актом, осуществляющим регулирование системы МСУ. В 2002 г. в него были внесены новации, которые закрепили принципы организации местной власти и определили их роль в осуществлении публичной власти.

5. Указанный исторически значимый документ, явился опорным в регулировании территориальных публичных органов власти, обозначил основные направления деятельности МГА и органов МСУ.

6. Нормотворчество в области местных исполнительных органов заметно отстает от реалий, поскольку организационный уровень принимаемых решений остается относительно низким, что недопустимо и прямо коррелирует с несвоевременным внесением новшеств в структуры, процедурные аспекты распределения функций.

7. Ввести требование о необходимости согласования НПА, регулирующие деятельность местных властей с Союзом МСУ, поскольку именно этот орган представляет их интересы. В то время как ГАМСУМО, в качестве регулятора является госорганом и выполняет госзаказ.

8. Обосновывается положение, что для финансирования уровней управления необходимо реформирование всей системы грантов, трансфертов, для функционального обеспечения полномочий, на условиях полной транспарентности определения расходов и получения доходов из собственных источников.

ВЫВОДЫ

Итогом представленного исследования можно признать следующие констатации. В системе политико-властных отношений институт МСУ - это самостоятельная форма реализации власти, с переносом ответственности на территориальный уровень.

Так, становление оптимально работающей структуры власти в КР остается одной из актуальнейших задач. Это - многоаспектный политический процесс, позволяющий говорить о длительном генезе развития МСУ, коррелирующих с демократическими принципами.

Созданию органов МСУ предшествовала длительная история пребывания в составе СССР, которая сформировала на перспективу неоднозначность и множественность концепций МСУ, из которых следовало выбрать наиболее оптимальную модель МСУ в КР.

Если же говорить о реальном разделении власти, то оно возможно в условиях гармонизации системы в целом, что, как тенденция, начало наблюдаться лишь с момента провозглашения на всем постсоветском пространстве новых государств СНГ, к числу которых относится и КР. Полноценно власть функционирует при отсутствии коллизий между ее органами, во взаимоотношениях с социумом.

Постановка проблемного поиска позволила исходя из имеющихся трактовок представить обобщенную формулировку, что понимать под категорией МСУ. Так, институт *МСУ - децентрализованная форма управления на принципах автономности самоуправляющихся сообществ в целях проведения политики в пределах обозначенной компетенции, а также являющимися ответственными за состояние дел на указанной территории.*

Определенной суммой итогов предпринятого анализа могут стать блоки выводы о том, что:

1. Предпринят анализ ряда исторических предпосылок, позволивших сформировать исследования в этом русле. МСУ, как и любому институту свойственно постоянное эволюционирование, а их завершенность в Кыргызстане еще преждевременна.

- Отождествление категорий «исполнительная власть» и «госуправление» представляется не совсем корректным, поскольку первая из категорий значительно шире понятия «исполнительная власть», так как под первым понимается управление, осуществляемое различными госорганами.

- Отрицание парламентаризма, идеи правового государства, и принцип разделения властей советская доктрина опиралась на партийно-диктаторский режим, который, получил «качественную» реализацию в республиках СССР, а затем во всей мировой системе социализма.

- Объединение законодательной и исполнительной властей в руках Советов привели к краху политическую систему, как в СССР, так и во всех странах социализма.

- Анализ развития института МСУ, а также почти тридцатилетний опыт государственного строительства должны сыграть позитивную роль в уяснении текущей деятельности госорганов в Кыргызстане, и в указанной следственной связи представляется активное развитие МСУ в КР.

- Проведенный расширенный обзор изученности указанной проблематики в КР позволил вывести итог о необходимости его теоретических доработок.

- Рассмотрен ряд концептуальных свойств института МСУ в КР.

- Обосновывается идея о том, что единая система в СССР регламентировала организацию и полномочия местных органов госвласти. На более позднем отрезке времени, тенденция унификации НПА не смогла вобрать многообразия моделей развития на перспективу.

- Система управления промышленностью, с/х, здравоохранением, образованием и др. сферами в СССР не смогла адекватно реагировать на

вызовы. В единстве Советов, всей системы власти, изначально были заложены противоречия в системе управления, что обусловило его коллапс.

- Представлен детализированный анализ НПА, регламентирующих деятельность МСУ, где спецификой статуса местных Советов по Конституции СССР 1936 г. стало регулирование организационной структуры и компетенции в масштабе СССР.

- Конституция Кирг. ССР (1978 г.) отразила тенденцию усиления планово-координационных и контрольных функций местных Советов по отношению к неподчиненным предприятиям и учреждениям. Такой подход, по сути, искажал сущность и природу МСУ, что порождало единство компартии и Советов, выхолащивало содержание концепции власти на местах.

- Концепция разделения властей, взятая в качестве базиса в Основном законе КР (1993 г.) обусловила принятие новой концепции системы и структуры местных представительных и исполнительных органов. В самом общем виде она не соответствовала требуемым стандартам, закрепленных в международных конвенциональных документах и требовала своего пересмотра.

- Перечень моделей организации власти на местах однозначно имеет тенденцию к увеличению. Более того, поскольку МСУ наиболее близко к проблемам населения, оно призвано разрешать проблемы эффективней.

- МСУ, будучи важнейшим звеном единой системы публичной власти, дополняет государственную власть и будет способствовать развитию МСУ в Кыргызстане, укрепив его финансово и организационно, с одновременным усилением контроля над деятельностью МСУ.

- От успешного решения проблем становления МСУ как социального института зависят перспективы движения к утверждению правового государства в КР. МСУ необходимо укреплять в контексте развития комплексной модели МСУ.

- Исходя из методологической посылки была выведена типология,

отражающая реалии современного порядка вещей в понимании МСУ в КР, формируемая на увязке демократических элементов в системе управления, как выборность и назначаемость.

- Для уяснения природы МСУ также целесообразно отметить, что корреляция между органами государственной власти и МСУ идет по пути большего «смягчение» давления «сверху», проецирующих способ организации муниципальных образований и их взаимоотношений друг с другом через усложнение форм.

- Закон КР «О МСУ и МГА» определил на перспективу концептуальный подход, что основным продуктом деятельности МСУ является оказание услуг населению.

- В СССР концепция власти, где местные Советы, были нижним звеном единого госаппарата, законом закрепляли право вышестоящих Советов осуществлять руководство на принципах демократического централизма. Такой подход был обусловлен идеологическим взглядом на сущность власти, и в силу ее доминирования не признавал перекосов в теории власти.

- Отраслевая централизация в 60-х гг. XX в. в СССР с системой «министерского управления» в последующем дополнялась системами комплексного управления группами отраслей. Такой подход был оправдан, чему свидетельствует выход на передовые позиции в контексте мировой экономики. Со временем признается, что перекосы в плановой экономике стали началом ее краха.

- Институциональная форма МСУ в контексте разграничение полномочий между уровнями единой власти в КР предопределяется их корреляцией, что требует оптимизации НПА.

- В условиях становящейся государственности, не вышедшей из кризиса экономики, относительно развитых демократических институтов, противопоставление госвласти и МСУ порождало методологически неверную идею отказа от МСУ, не наделенного властными функциями, и заменить его институтами исполнительной вертикали в целях решения

проблем на местах.

- Признается, что принятие Закона о статусе жамаатов в КР, станет решением вопросов, не входящих в пределы компетенции муниципальных органов. В период с 2000 по 2010 гг. в КР образовано 1,8 тыс. жамаатов, с охватом свыше 50 тыс. чел.

2. В Кыргызстане институционализация МСУ, начала свой отсчет с момента принятия специализированного закона и дальнейших Стратегий.

- Подвергнуты анализу формы административной, финансово-экономической и политической автономии, что обусловило дальнейшую институционализацию МСУ в КР.

- Все уровни МСУ охватывают часть территории, где местные жители являются, прежде всего, гражданами КР. Такая категоризация позволяет говорить о институционализации МСУ, когда местные дела решаются на основе сочетания местных и общегосударственных интересов.

- Подвергнута анализу система МСУ в КР, как промежуточный итог децентрализации власти. Указана условная периодизация процессов становления и развития МСУ в Кыргызстане.

- В системе МСУ местные кенешы конституированы, которые формируются самим населением для решения проблем на местах.

- МСУ, как институт, наиболее приближенный к народу, предполагает организационную обособленность от госвласти.

- Право формировать представительные органы МСУ, а также участвовать в референдумах и других формах демократии зафиксировано в ст. 111, 112, 113 Основного закона КР. Это - гарантированное право в своих интересах и под свою ответственность управлять делами местного значения [6].

- Рассмотрены некоторые аспекты политической и административной децентрализации сквозь призму политологической науки.

- Требуется регулирование финансирования управления, системы грантов на условиях транспарентных методик расходов.

- МСУ в отрыве от госорганов не может решать ряд вопросов, поскольку они коррелируют с осуществлением социальной политики в КР. Это т.н. «совместные полномочия» в образовании и здравоохранении в части их содержания.

- Проанализированы присущие МСУ специфические характеристики на примере полномочий городов, и сферы недропользования в КР.

- Земля, будучи исчерпаемым ресурсом, обусловлена проведением политики с упором на разъяснение эффективного управления с/х землями, их консолидации в хозяйства.

- Оптимизации процессов будут способствовать муниципальные руководители, прошедшие через электронное тестирование на должности мэров и глав айыл окмоту, что позволит проводить ротацию руководителей МСУ в процессе проведения местных выборов.

- Решаются вопросы т.н. «омоложения» кадров, подразумевающую оптимизацию штатного расписания с учетом возможностей бюджетов, а также привлечения специалистов по контракту.

3. Признание организационной самостоятельности МСУ, в том числе и в области кадровой политики, стало отправным толчком в процессе формирования органов МСУ самими гражданами.

- В процессе разграничения сфер деятельности органов МСУ назрела необходимость в доработке категорий, определений, понятий для их обозначения.

- Проанализированы предметы ведения органов госвласти, определяемых Конституцией КР (2021 г.), Законами «О Правительстве КР», «О МСУ и «О МГА».

- Предметы ведения госорганов разделены на группы, которые подверглись детальному и комплексному анализу. Рассмотрен уровень центральной власти, местной государственной власти и МСУ.

- Институт МСУ реализует свои права на уровнях представительной и непосредственной демократии. Представительная демократия в области МСУ, реализовывалась посредством местных кенешей.

- Проанализированы формы непосредственной демократии на примере местных референдумов, т.е. участие граждан в обсуждении вопросов общественной и государственной жизни на собраниях, сходах, осуществлении контроля деятельности МСУ.

- Объясняется понимание отказа от тождественности и правопреемства концептуальных подходов института бывших местных советов в бытность СССР и местных кенешей. Так, последним отведена важнейшая роль в системе народовластия в КР.

- Принятый в начале 90-х гг., с последующими новациями, Закон КР «О МСУ и МГА», на долгое время оставался единственным актом, осуществляющим организационное регулирование системы МСУ. В 2002 г. в него были внесены новации, которые закрепили принципы организации местной власти и определили их роль в осуществлении публичной власти.

- Указанный исторически значимый документ, явился опорным в регулировании территориальных публичных органов власти, обозначил основные направления деятельности МГА и органов МСУ.

- Нормотворчество в области местных исполнительных органов заметно отстает от реалий, поскольку организационный уровень принимаемых решений остается относительно низким, что недопустимо и прямо коррелирует с несвоевременным внесением новшеств в структуры, процедурные аспекты распределения функций.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Отметим, что в КР, для *оптимизации указанной сферы, необходимо решить следующие аспекты:*

1. Требуется комплексного концептуального подхода структура органов МСУ, которая им определяется самостоятельно.

2. Актуализируется потребность в информированности населения и прозрачности процессов муниципальных органов, которые должны стать нормой для формируемых органов, как местного, так и ТОС. Следовательно, представительные и исполнительные органы МСУ должны осуществлять мониторинг, учитывать его в решении вопросов местной жизни.

3. Для дальнейшего развития институтов и теории МСУ в КР созданы благоприятные предпосылки, но требующие детализации в механизме материально-финансового обеспечения МСУ.

1) Четко обозначить функциональные полномочия городов.

2) Финансирование межбюджетных отношений на принципах свободы в распределения грантов нижестоящим уровням управления.

3) Города в КР, в силу сложившихся обстоятельств обладая разным набором функций должны быть транспарентны в межбюджетных отношениях.

Полагаем, что для процесса оптимизации института МСУ необходимо создать новую форму диалога в виде **Совета по развитию регионов, местных сообществ и МСУ при Президенте КР**, что будет способствовать координации усилий госорганов и МСУ по развитию регионов и созданию достойных условий жизни в КР.

Совет обеспечит взаимодействие в сфере развития регионов, разрешит проблемы рассогласованности политических, финансовых и административных условий работы МСУ.

Также требуется единый перечень полномочий для городов, учитывающих:

- специальный статус;
- для городов областного значения;
- для городов районного значения.

Соответственно, для финансирования большинство городов районного значения должны:

- сформировать перечень базовых полномочий, применимый для всех городов;
- в тех же городах, которые неспособны предоставить услуги, могут передать полномочия району или области.

Актуализируется постановка вопроса полномочий органов МСУ в сфере недропользования. Так, практика последних лет наглядно демонстрирует множество конфликтов, поскольку население по возникшим проблемам обращается к местной власти.

РЕКОМЕНДУЕМЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ:

- Оптимизировать содержание делегированных госполномочий МСУ, отраженных в НПА.
- Предложить МСУ разработать экопрограммы, в которых должны быть предусмотрены:
 - осуществления общественной экоэкспертизы по недропользованию;
 - уменьшению негативного воздействия на ООС;
 - мониторинг недропользования и рекультивации участков и лицензионных объектов.
- Детализировать правила использования пастбищных угодий недропользователями, в целях реализации права пользования недрами.

- Обеспечить методологически органы МСУ для применения НПА, руководствами, пособиями.

- Активизировать деятельность ГАМСУМО при Правительстве КР (он вошел в состав Минсельхоза) и ГКС КР в части квалификации муниципальных служащих и депутатов местных кенешей.

Следовательно, для ***разрешения противоречий целесообразно рассмотреть:***

1. В целях оптимизации и усиления ответственности МСУ повысить роль судов аксакалов в разрешении споров.

2. Внесение новаций, позволяющих обосновать необходимость концепции административной юстиции, разрешающей споры, возникающих из отношений между государством и МСУ. В целом же объем и качество представляемых проектов существенно сократил бы новации, вносимые во вновь принимаемы концепции, стратегии, НПА.

3. Обеспечение финансирования уровней управления обусловит реформирование системы грантов, трансфертов при условии транспарентности определения расходов и доходов из собственных источников.

В местные бюджеты МСУ обоснованно направлять:

- часть средств, вырученных на аукционах согласно ст. 113 Конституции КР [6] и ст. 3 Закона КР «О порядке делегирования органам МСУ госполномочий» (9 июля 2013 г.).

- платежей по удержанию лицензий;
- 2 % от выручки, как неналоговые платежи на развитие местной инфраструктуры;
- 50 % от роялти.

Помимо этого, в местные бюджеты поступают: земельный и подоходный налоги, арендная плата за землю, налог на имущество.

4. Ввести требование о необходимости согласования НПА, регулирующие деятельность местных властей с Союзом МСУ, т.к. именно

этот орган представляет их интересы. В то время как ГАМСУМО в качестве регулятора является госорганом и выполняет госзаказ.

5. Вернуться к практике прямых выборов глав исполнительных органов МСУ, что обяжет их решать более ответственно вопросы местного значения.

ЗАДАЧЕЙ НА ПЕРСПЕКТИВУ ДЛЯ МСУ ПРИЗНАТЬ РЯД ОБСТОЯТЕЛЬСТВ:

- уточнить природу и суть органов МСУ;
- усилить гарантии самостоятельности МСУ;
- обеспечить их организационную и финансово-экономическую самостоятельность;
- детализировать в уставах разграничение функций между представительными и исполнительными органами МСУ, так и между уровнями МСУ, а также между органами госвласти и МСУ;
- детализировать статус муниципальной службы и статус муниципальных служащих.

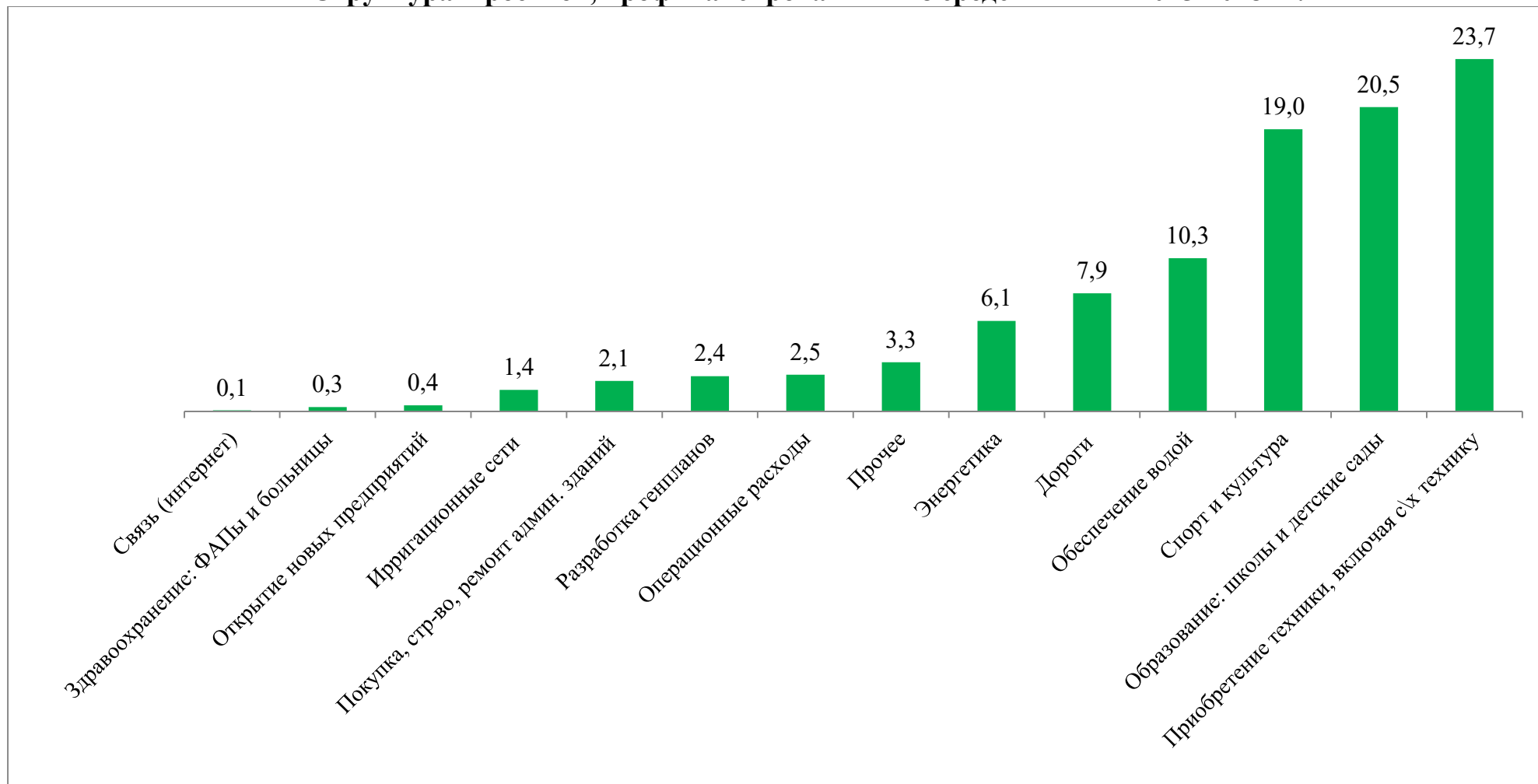
ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Количество органов МСУ в Кыргызской Республике

Район	Айылны е аймаки	Города район. знач.	Города обл. значения	Города республ. значения	Кол-во МСУ
Ошская область					92
Алайский	14	Кара-Суу			
Араванский	8	Узген			
Кара-Кульджинский	12	Ноокат			
Кара-Сууйский	16				
Узгенский	19				
Ноокатский	17				
Чон-Алайский	3				
Всего в области:	89				
Джалал-Абадская область					75
Аксыыйский	11	Токтогул	Джалал-Абад		
Ала-Букинский	8	Кербен	Таш-Комур		
Базар-Коргонский	8	Кок-Жангак	Майли-Суу		
Ноокенский	7	Кочкор-Ата	Кара-Коль		
Сузакский	13	Базар-Коргон			
Тогуз-Тороузский	5				
Токтогульский	10				
Чаткальский	4				
Всего в области:	67				
Баткенская область					37
Лейлекский	9	Кадамжай	Баткен		
Кадамжайский	13	Айдаркен	Кызыл-Кия		
Баткенский	9	Исфана	Сулукту		
Всего в области:	31				
Таласская область					38
Манасский	5		Талас		
Кара-Буринский	10				
Бакай-Атинский	9				
Таласский	13				
Всего в области:	37				
Чуйская область					112
Аламединский	17	Шопоков	Токмок		

Жайыльский	12	Кемин			
Панфиловский	6	Орловка			
Московский	12	Каинда			
Сокулукский	19	Кант			
Чуйский	10	Кара-Балта			
Кеминский	11				
Иссык-Атинский	18				
Всего в области:	105				
Нарынская область					64
Ат-Башынский	11		Нарын		
Ак-Талинский	13				
Джумгалский	13				
Кочкорский	11				
Нарынский	15				
Всего в области:	63				
Иссык-Кульская область					64
Иссык-Кульский	12	Чолпон-Ата	Кара-Кол		
Тонский	9		Балыкчы		
Ак-Сууйский	14				
Джети-Огузский	13				
Тюпский	13				
Всего в области:	61				
				Бишкек	
				Ош	
Итого в КР:	452	18	12	2	484

Структура проектов, профинансированных из средств ФРР в 2015-2018 гг.



Политика государства в отношении МСУ в Конституции Кыргызской Республики

5 мая 1993 год	22 октября 1994 год	1996 год 10 февраля	1998 год 17 октября	2001 год 24 декабря	2003 год 18 февраля	2007 год 21 октября	2010 год 27 июня	2016 год 11 декабря	2021 год 5 мая
<p>Признан институт МСУ и закреплён конституционный принцип самостоятельности местных сообществ в управлении делами местного значения и дано понятие «коммунальная собственность»</p>	<p>Законы создает двухпалатный парламент и изменения в законы могут выноситься на референдум.</p> <p><i>(раздел об МСУ без изменений)</i></p>	<p>Парламент может выразить вотум недоверия премьер-министру, что повлечет отставку Правительства.</p> <p><i>(раздел об МСУ без изменений)</i></p>	<p>Введена частная собственность на землю, введен статус суда аксакалов.</p>	<p>Кыргызский язык признан государственным языком, а русский язык – официальным.</p> <p><i>(раздел об МСУ без изменений)</i></p>	<p>Внесены поправки о государстве, о правах и свободах граждан. Дано понятие «муниципальная собственность». Появился термин «делегирование», а до этого использовался термин «передача отдельных полномочий»</p>	<p>Президент избирается на 5 лет, но не более 2 раз. В парламент идут по партийным спискам. Исключен пункт о судах аксакалов, появилось понятие айыльный округ. Глав МСУ избирают депутаты МК, а мэрии городов-представлений президента.</p>	<p>Парламент назначает Правительство, а Президент избирается один раз на 6 лет. МСУ гарантировано решение вопросов местного значения</p>	<p>Сохраняется статус МСУ, содержит пункты о полномочиях органов МСУ и должностных лиц МСУ</p>	<p>Принята президентская форма правления. Указывает органы МСУ не конкретизируя их, отсутствует пункт о введении местных налогов и вводится пункт о суде аксакалов. Делегирование полномочий возможно на основании законов и НПА</p>

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Международные документы, законодательные и нормативные акты:

1. Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах участниках содружества СНГ» от 29 октября 1994 г. - СПб. 1994.
2. Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г.
3. Конституция (Основной Закон) Киргизской ССР. 1937. Гл. 5.
4. Конституция (Основной Закон) Киргизской ССР. 1978 г. – Фрунзе, Политиздат, 1978 г.
5. Конституция Кыргызской Республики. (Принята на 12 сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года). // Ведомости ЖК КР. – 1993. - №7. – С. 175. (Введена в действие Законом КР от 28 декабря 2016 № 218).
6. Конституция Кыргызской Республики. (Принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 г.) *(Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года)*. Централизованный банк данных правовой информации Министерство Юстиции КР.
7. Земельный кодекс КР [Электронный ресурс: «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg](http://www.Toktom.Kg)].
8. Закон Кирг. ССР 14 декабря 1990 г. «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кирг. ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Кирг. ССР» // Ведомости Верховного Совета Кирг. ССР N 21, 1990 г., ст.305.
9. Закон КР «О МСУ и местной государственной администрации» от 19 апреля 1991 г. Электронный ресурс: [URL // Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/46617>].

10. Закон КР «О местном самоуправлении» (в ред. 12 дек. 2016 г. №196. [Электронный ресурс: «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)
11. Закон КР «О местной государственной администрации» [Электронный ресурс: «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)
12. Закон КР «Об административно-территориальном устройстве КР» [Электронный ресурс: «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)
13. Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» [Электронный ресурс: URL. // О внесении новаций в Закон «О выборах депутатов местных кенешей» // <http://kenesh.kg/ru/article/show/38/istoriya-kirgizskogo-parlamenta>].
14. Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» [Электронный ресурс: «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)
15. Закон КР «О государственной гражданской службе [Электронный ресурс: «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)
16. Закон КР [Электронный ресурс: «О муниципальной собственности на имущество» «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)
17. Закон КР [Электронный ресурс: «О порядке делегирования органам МСУ государственных полномочий» от 2013 г. № 127. // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203760/20?cl=ru-ru>].
18. [Закон КР](#) [Электронный ресурс: [«О государственных и муниципальных услугах»](#)].
19. Закон КР [Электронный ресурс: «О порядке проведения проверок деятельности органов МСУ].
20. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25.09. 2003 г. НПА КР для органов МСУ [Электронный ресурс: URL // <http://docplayer.ru/42202549-Normativnye-pravovye-akty-kyrgyzskoy-respubliki-dlya-organov-mestnogo-samoupravleniya.html>].

21. Закон КР «О муниципальной службе» от 21.08. 2004 г. НПА КР для органов МСУ [Электронный ресурс: URL // <http://docplayer.ru/42202549-Normativnye-pravovye-akty-kyrgyzskoy-respubliki-dlya-organov-mestnogo-samoupravleniya.html>].
22. Закон КР [Электронный ресурс: «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21.02. 2005 г.].
23. Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие МСУ в КР до 2010 г.», утверждена Указом Президента КР от 17 декабря 2002 г. [Электронный ресурс: [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg)].
24. [Указ Президента КР](#) [Электронный ресурс: [«О Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений в КР](#) «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)].
25. [Указ Президента КР](#) [Электронный ресурс: [«О дополнительных мерах по правовой защите субъектов предпринимательства и органов МСУ при и проверке деятельности правоохранительными и налоговыми органами.](#) «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)].
26. Указ Президента КР «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики» от 02 .05. 2001 г. НПА КР для органов МСУ [Электронный ресурс: URL // <http://docplayer.ru/42202549-Normativnye-pravovye-akty-kyrgyzskoy-respubliki-dlya-organov-mestnogo-samoupravleniya.html>].
27. Постановление Правительства КР [Электронный ресурс: «О вопросах Государственного агентства по делам МСУ и межэтнических отношений при Правительстве КР. БД «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)].
28. Постановление Правительства КР от 28 апреля 1997 г. [Электронный ресурс: «О Программе господдержки МСУ и его органов в КР и Основных направления реформы МСУ на уровне областей, районов, городов КР на 1997-1998 гг.» БД. «Информационный Центр Токтом», [www. Toktom. Kg.](http://www.toktom.kg)].

29. Постановление Правительства КР [Электронный ресурс: «О делегировании органам МСУ отдельных государственных полномочий. БД «Информационный Центр Токтом», www. Toktom. Kg.].
30. Постановление Правительства КР №91 от 9 февраля 2017 г. [Электронный ресурс: БД «Информационный Центр Токтом», www. Toktom. Kg.].
31. Указ президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года УП № 221. О национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг. Электронный ресурс: URL // загл. с экрана: <http://www.stat.kg/ru/ukaz-prezidenta-kyrgyzskoj-respubliki-o-nacionalnoj-strategii-razvitiya-kyrgyzskoj-respubliki-na-2018-2040-gody/>. Газ. // "Эркин Тоо" от 2 ноября 2018 года N 91.].
32. Указ «Об объявлении 2019 года - Годом развития регионов и цифровизации страны» от 11 января 2019 года УП № 1. [Электронный ресурс: БД «Информационный Центр Токтом», www. Toktom. Kg.].
- 33.

У

к

а

Научная, учебная и специальная литература:

з

34. Абрамзон С.М. Киргизы и их этногенетические и историко-культурные связи. [Текст] / С. М. Абрамзон. - Л., Наука, 1971.
35. Атаманчук Г.В. [Текст] / Теория государственного управления. / Г.В. Атаманчук. - М., 1997. - С. 35-36.
36. Азовкин И.А., Никитин Д.Н., Шеремет К.Ф. [Текст] / Советы народных депутатов / И.А. Азовкин, Д.Н. Никитин, К.Ф. Шеремет, - М., 1981. - С. 72-76.
37. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. [Текст] / Г. В. Барабашев. - М., 1996.

а

к

38. Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. [Текст] / Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2003. - С. 101-104.
39. Взаимодействие государственных органов власти и местного самоуправления: Проблемы и возможности развития. [Текст] / - Б., Фонд «Сорос-Кыргызстан», 2002.
40. Гаджиев, К.С. Политическая наука в 2-ух частях. [Текст] / К.С. Гаджиев, - М. изд. Сорос-Международные отношения. 1994. - 430с.
41. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ. [Текст] / Фонд Фридриха Эберта. 1995. - С. 33-36.
42. Глазунова Н.И., Забродин Ю.М., Поршнева А.Г. [Текст] / Государственное и муниципальное управление. /Справочник/. - М., 1997
43. Дуйсенов Э.Э., Кулдышева Г.К. [Текст] / Э.Э. Дуйсенов, Г.К. Кулдышева. Реформа МСУ в Кыргызстане (правовое регулирование). – Ош, 2003. - С. 29.
44. Доклад о ходе реализации приоритетных направлений политики Президента Кыргызской Республики с точки зрения органов местного самоуправления Кыргызской Республики. / Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики». – Б., 2020.
45. Зеевальд Оттфрид: Значение местного самоуправления и его модели в европейских странах. [Текст] / Местное самоуправление: теория и практика /Под общей ред. Г. Люхтерхандт. - М.: Фонд Ф. Науманна, 1996. - С. 10-11.
46. Законы Республики Кыргызстан. [Текст] / Сборник НПА.
47. Исследование ситуации об участии органов местного самоуправления и местного сообщества г. Бишкек в процессе нормотворчества и законотворчества. [Текст] / Б., Фонд «Сорос-Кыргызстан», 2001.
48. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. [Текст] / - М., 1995.
49. История Кыргызстана с древнейших времен и до конца века. [Текст] / Учебник для вузов. - Б., 1996.

50. История Киргизской ССР. [Текст] / Том 1. Фрунзе. Изд. «Кыргызстан», 1968.
51. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане в переходный период. [Текст] / Б., 1999.
52. Карашев. А.А., Тарбинский О.С. Современное состояние МСУ в Кыргызской Республике. [Текст] / /Под ред. А.А. Кутанова. Б., 2002.
53. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: [Текст] / Учебное пособие. – Б., «Шам», 2006. - С. 29.
54. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т.1. [Текст] / Конституционное право. Изд 3-е -СПб., 1913 С. 88-111.
55. Казанцев Ю.Д., Писарев А.Н. [Текст] / Муниципальное право России. - М., 1998. - С. 137-139.
56. Коваленко А.И. [Текст] / Муниципальное право: вопросы и ответы. - М., 1998.
57. Козлов Ю.М. [Текст] / Советское административное право. – М., 1984. – С. 11-14.
58. Курманов З., Джакупова Г. [Текст] / «Парламентаризм в Кыргызстане: первый опыт». – Б., 1998. – 200 с.
59. Кучуков М.М. [Текст] / Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики. – Б., 2002. – 230 с.
60. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. [Текст] / Компетенция местных Советов. - М., 1986. - С. 34-36.
61. Курашвили Б.П. [Текст] / «Очерк теории государственного управления». - М., 1987. – 523 с.
62. Ковешников Е.М. [Текст] / Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2002. - С. 57.
63. КПСС в резолюциях и решениях, съездов конференций и Пленумов ЦК. [Текст] / - М., 1972., Т. 9.

64. Кочумов Я.Х., Уваров В.Н. [Текст] / Органы управления и статус гражданина. - Алма-Ата. - С. 135-137.
65. Кыргызская Республика: перспективы развития[Текст] /. – Бишкек, 2001. - С. 4.
66. Карапетян Л.М. Местное самоуправление в комплексном развитии территории. - М., Наука, 2006. - С.22.
67. Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. [Текст] / Т.33. – С. 48, 109.
68. Нурбеков К. История государства и права Киргизской ССР. [Текст] / Ч. 1. - Фрунзе, 1965.
69. Нурбеков К. История государства и права Киргизской ССР. [Текст] / Ч. II.- Фрунзе, 1970.
70. Ожегов, С.И. Словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов. - М.,1990.
71. Отчет Национального статистического агентства КР [Текст] / - Бишкек.
72. Отчет «О проведении исследований по оценке осведомленности органов МСУ о бюджетном процессе и межбюджетных отношений на местном уровне». ГАМСУМО. [Текст] / - Бишкек, 2016.
73. Омаров, Н.М. Государства в Центральной Азии в эпоху глобализации: поиски стратегии развития [Текст] / Н.М. Омаров. – Б.: 2008. – С.67.
74. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. [Текст] / Изд.3.- М., 2000.
75. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. [Текст] / - М., 2002.
76. Прохоров В.Т. О политико-правовой природе Советов как звеньев системы местного самоуправления. [Текст] / . – СПб. 1993, - С. 84-86.
77. Политология. Энциклопедический словарь. [Текст] / М., 1993.
78. Разработка проектов и программ привлечения инвестиций на развитие территорий. / Под ред. А. Б. Красина, Р.Д. Разаматовой. Б., [Текст] / Фонд «Сорос-Кыргызстан». 2003 .

79. Сааданбеков, Ж. С. Авторитаризм и демократия на Востоке [Текст] // Ж. Сааданбеков. – Астана: Фолиант, 2003. – 284с.
80. Сооданбеков С., Укушев М. [Текст] / Конституционное право Кыргызской Республики. – Б., 2001. – С. 49-57.
81. Сборник Законов Киргизской ССР (1940- 1985)). [Текст] / - Фрунзе, 1985. - С. 312.
82. КПСС в резолюциях и решениях, съездов конференций и Пленумов ЦК. [Текст] / - М., 1972., Т. 9.
83. Толковый словарь обществоведческих терминов. [Текст] / СПб., 1999.
84. Томас Джефферсон. О демократии. [Текст] / СПб., Лениздат, 1992.
85. Токвиль А. Демократия в Америке. - М.: Дом книги, 1992. - С. 65.
86. Торшенок А.А. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций. [Текст] / Екатеринбург. 1994.
87. Тихомиров Ю. А. [Текст] / Власть и управление в социалистическом обществе. - М., 1968. - 340 с.
88. Чиналиев, У.К. Кыргызстан на пути к демократии: трансформация политической системы [Текст] / У.К. Чиналиев. – М.: РГГУ, 2004.
89. Чеботарев Г.Н. [Текст] / Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации. - Тюмень, 2005. - С.57-58.
90. Черкасов А.И. [Текст] / Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 34-35.
91. Шадыебеков К.Б. «Рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления». [Текст] / Монография.// Изд. фонд «Сорос-Кыргызстан». Бишкек, 2002. 82 с.
92. Шадыебеков К.Б., Карашев А.А., Тарбинский О.С. «Организационно-правовые основы местного самоуправления Кыргызской Республики»./Учебное, пособие. [Текст] / Изд. Академии управления при Президенте КР и фонда Ханса Зайделя. - Бишкек, 2004. 60 с.

93. Штобер: Значение местного самоуправления и его модели в европейских странах. Местное самоуправление: теория и практика /Под общей ред. Г. Люхтерхандт. [Текст] / - М.: Фонд Ф. Науманна, 1996. - С. 27 – 30.
94. Чиркин В.Е. [Текст] / Основы сравнительного государственоведения. – М., 1997. – С. 179.
- 95.
96. Хилл Д.М. [Текст] / Теория демократии и местное управление. - Лондон, 1974. - С. 17-18.
97. Холлис Г., Плоккер К. [Текст] / На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – М., 1995. - С. 293-295.

Периодические издания:

98. Акунов, А.А. Многопартийность и демократия в Кыргызской Республике (историко-политологический анализ) [Текст] / А.А. Акунов. // Сб. статей. - Бишкек, 1996. - Вып. 1. - С. 10.
99. Балгимбаев, А.С. Гражданское общество: модели и реальности [Текст] / А.С. Балгимбаев // Казахстан. Правда. – 2005. - №208. С.1.
100. Байназаров, И.Н. «Что мешает работать Фондам развития регионов» [Текст] // Муниципалитет, №11 (48), 2016.
101. Ведомости Верховного Совета СССР. [Текст] / 1976.- №44.
102. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. [Текст] / 1990. №16, - С. 267.
103. Карашев, А.А. Государственные концепции, стратегии и программы развития местного самоуправления в Кыргызстане [Текст] / А. А. Карашев // Вестник КазНПУ. - Алматы, 2010. - С. 245-247.
104. Карашев, А.А. Госуправление и МСУ в Кыргызстане. [текст] / А.А. Карашев // Вестник Казнпу, 2010. - Алматы. – с. 211-214.

105. Каверзин, М.Ю. [Текст] / Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия М.Ю. Каверзин. // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология, 2003. - № 4. - С. 13.
106. Кармолицкий, А.А. [Текст] / К вопросу о местной администрации как органе управления. Вест. Московск. Гос. универ. 1993. - №3. - С. 25-31.
107. Кыргызстан на новом этапе развития: [Текст] / Доклад ПРООН в Кыргызской Республике. 2005. – Б., - С. 15.
108. Местное самоуправление в России. Теория и практика. [Текст] / //Государство и право. - М., 1993. - №6.
109. Абдрашев А.Б. Эгамбердиева Ж.Ш. К вопросу о новой парадигме управления МСУ в КР. [Текст] / Научный альманах · 2016 · N 1-4(15) ISSN 2411-7609 DOI: 10.17117/na.2016.01.04 <http://ucom.ru/doc/na.2016.01.04.pdf>
110. Омуралиев, Т.Э. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане этапы развития. [Текст] Т.Э. Омуралиев. // Сборник материалов конференции «Управление государственным сектором в целях развития в переходный и постпереходный периоды в Кыргызстане». - Б., ПРООН, 1997.
111. Сапаргалиев, Г. С. Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан. //Мат. межд. круглого стола 23.06. 2005. «Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного управления и местного самоуправления государств-участников СНГ». Г.С. Сапаргалиев. [Текст] / - Астана, ЗАО Институт законодательства Республики Казахстан, 2005. – С. 39-47.
112. Тимофеев Н.С. [Текст] / О некоторых современных аспектах государственной политики развития местного самоуправления // Вест. Московского ун-та. Серия 11. Право. 2002. №4. - С. 49.
113. Томсинов В. А. [Текст] / Александр Семенович Алексеев // Вестник Московского университета. Право. - 1966. - № 1. – С. 48

114. Чиркин В.Е. [Текст] / Разделение властей: социальные и политические аспекты.// Советское государство и право. – 1990, -№6.
115. Шахрай С.М. [Текст] / Выступление в Конституционном суде представителя Президента РФ // Независимая газета, 1992,14 июля.
116. Эгамбердиева Ж.Ш. [Текст] / Процессы развития института местного самоуправления в контексте реформирования Кыргызстана [Текст] / – с. 100. Научный альманах. 2016, N 1-4 (15) ISSN 2411-7609 DOI: 10.17117/na.2016.01.04 <http://ucom.ru/doc/na.2016.01.04.pdf>.
117. Цветкова Г. О сущности местного самоуправления./ [Текст] / Управленческое консультирование. 1999. №2.
118. Фахрисламова Г.З. О законности актов органов местного самоуправления. [Текст] / Проблемы публичного права: Межвузовский сборник. №2.-Уфа, БашГУ, 2002.
119. Шахрай СМ. [Текст] / Выступление в Конституционном суде представителя Президента РФ // Независимая газета, 1992,14 июля.

Авторефераты и диссертации:

120. Абдрашев, А.Б. Образовательная политика стран Центральной Азии: сравнительный анализ / [Текст] А.Б. Абдрашев: Дисс. ... докт. полит. наук. - Бишкек, 2013. - 301 с.
121. Абдыраманова Ч.Ш. Об основах организации и функционирования местного самоуправления в Кыргызской Республики. Автореф. Дисс... канд. полит. наук. - Б., 2008. - с.21.
122. Алибаева Г.А. [Текст] / Развитие организационно-правовых основ деятельности местных исполнительных органов. – Алматы, 1997, автореф. дисс. к.ю.н. - 21с.

123. Дубанаев Б.С. [Текст] / Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов местного самоуправления Кыргызской Республики. – М., 1999. автореф. дисс. к.ю.н.
124. Дуйшеналиева А.Д. Этапы и пути развития МСУ в КР. Автореф. канд. полит. н. – Бишкек, 2009. [Электронный ресурс: URL // <http://cslnaskr.krena.kg/collections/uploads/%D0%94%D1%83%D0%B9%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B5%D0%B2%D0%B0%20%D0%90.%D0%94..pdf>].
125. Дуйшо К.Н. Жергиликтуу оз алдынча башкарууну уюштуруу. Автореф. Дисс... канд полит.наук. - Б., 2005. - с.22.
126. Карманов С. Н. Районные управы как субъекты политико-властных отношений: опыт, проблемы развития и управления: [Текст] / Автореф. дисс. канд. полит, наук. Москва, 1999.
127. Кашанина Т.В. Децентрализация в правовом регулировании (структурный анализ): [Текст] / Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Москва, 1992.
128. Масловская Т. С. Правотворчество в области МСУ в Российской Федерации: [Текст] / Правовые проблемы теории и практики: Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Тюмень, 2004.
129. Мацупа, И.В. Конституционно-правовые основы деятельности маслихатов местных представительных органов Республики Казахстан: [Текст] / Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - Челябинск. 2005.
130. Орозбекова, Р.С. Совершенствование деятельности местных органов власти в современных условиях (сравнительный анализ на опыте Японии и Кыргызстана). [Текст] / Автореф. дисс... канд. полит. наук. - Б , 2004. - с.21.
131. Сулайманова, Б. С. Правотворческая деятельность органов местного самоуправления: (на материалах КР). [Текст] / Автореф. дисс. канд. юрид. н. – М, 1999. [Электронный ресурс: Научная библиотека диссертаций и авторефератов disser Cat [http://www.dissercat.com/ content/](http://www.dissercat.com/content/)

pravotvorcheskaya-deyatelnost-organov-mestnogo-samoupravleniya-na-materialakh-kyrgyzskoi-res#ixzz5NgnNxGqw].

132. Сыдыкбаев, Ч.М. Жергиликгуу оз алдынча башкаруунун калыптанышында эл аралык уюмдардын ролу. Автореф. Дисс... канд. полит. наук. [Текст] / - Б..2006.- С.23.
133. Султанов, С.А. Институты представительства в условиях демократизации политических систем Казахстана и Кыргызстана в постсоветский период: компаративистский анализ. Автореф. докт. полит. наук. [Текст] / С.А. Султанов. – Б., 2014. <http://lib.kg/ky/sultanov-serik-askarbekovich-instituty-predstavitelstva-v-usloviyah-demokratizatsii-politicheskikh-sistem-kazahstana-i-kyrgyzstana-v-postsovetskij-period-komparativistskij-analiz/>].
134. Шадыбеков, К.Б. Правовое регулирование форм местного самоуправления в КР: "Общетеоретический аспект" [Текст] / Автореф. канд. юрид. наук.. – Екатеринбург, 2006. Научная библиотека диссертаций и автореф. disserCat <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-form-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoi-respublike-obshcheteoretic#ixzz514P4Tyj5>

Электронные ресурсы:

135. Электронный ресурс: [URL // Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/46617?cl=ru-ru>.(дата обращения 05.09.2017г.)].
136. Социально-экономическое развитие МСУ. Электронный ресурс: [URL // Режим доступа: <http://www.dslib.net/econom-teoria/socialno>

- jekonomicheskoe-razvitie-mestnogo-soobwestva.html (дата обращения: 04. 08. 2017)].
137. [Электронный ресурс: URL // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203760/20?cl=ru-ru>].
138. [Электронный ресурс: URL. // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2362?cl=ru-ru> (дата обращения: 04. 08. 2017)].
139. [Электронный ресурс: URL. // <http://municipalkg.narod.ru/tiva.htm>].
140. МСУ: финансово-экономическая основа МСУ в КР. [Электронный ресурс: URL. // <http://docplayer.ru/65145126-Mestnoe-samoupravlenie-finansovo-ekonomicheskaya-osnova-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike.html>].
141. [Электронный ресурс: URL. // Байназаров И. http://www.ucentralasia.org/Content/Downloads/Powers_and_powerlessness_of_Local_Self-Government_Bodies_in_the_Sphere_of_Subsoil_Use.pdf
142. МСУ как фактор политической стабилизации общества [Электронный ресурс: URL // <http://cheloveknauka.com/mestnoe-samoupravlenie-kak-faktor-politicheskoy-stabilizatsii-obschestva> (дата обращения: 04. 08. 2017)].
143. Практика децентрализации государственной власти в РФ. [Электронный ресурс: URL // <http://geum.ru/aref/konstitucionnaya-teoriya-praktika-decentralizacii-gosudarstvennoy-vlasti-rossii-specialnost-12-00-02-konstitucionnoe-pravo-municipalnoe-pravo-ref.php>].
144. Правовые проблемы организации МСУ [Электронный ресурс: URL // <http://mestnoe-samoupravlenie.ru/item/pravovye-problemy-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 04. 08. 2017)].
145. [Электронный ресурс: URL // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/952>].
146. АГУППКР: проблемный поиск. [Электронный ресурс: URL // <http://engime.org/akademiya-gosudarstvennogo-upravleniya-pri-prezidente-respubli.html?page=2>].

147. Конституционная основа МСУ [Электронный ресурс: URL // https://studopedia.Ru/2_78345_konstitutsionnaya-osnova-msu.html].
148. Отечественная история. Советское общество 50-60 гг. XX в. [Электронный ресурс: URL // http://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/noveishee_vremia/sovetskoe_obshestvo_50-x-60-x_godov.htm].
149. Основные теории МСУ [Электронный ресурс: URL // https://studopedia.ru/13_80938_osnovnie-teorii-mestnogo-samoupravleniya.html (дата обращения: 04. 08. 2017)].
150. Соотношение госуправления с другими видами управленческой деятельности. [Электронный ресурс: URL // https://studopedia.su/14_15292_sootnoshenie-gosudarstvennogo-upravleniya-s-drugimi-vidami-upravlencheskoy-deyatelnosti.html].
151. [Электронный ресурс: URL // <http://shopokov.kg/>].
152. [Электронный ресурс: URL // <http://doc.knigi-x.ru/22istoriya/99494-1-zharchisi-vestnik-kirgizskogo-nacionalnogo-universiteta-imeni-zhusupa-balasagina-sovershe.php>].
153. Нормативно-правовые основы органов МСУ в КР [Электронный ресурс: URL // <http://lawtheses.com/normativno-pravovye-osnovy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike>].
154. Пособие для представителей МСУ [Электронный ресурс: URL // <http://docplayer.ru/53712623-Posobie-dlya-predstaviteley-mestnyh-organov-samoupravleniya-po-zapolneniyu-pasporta-prozrachnosti.html>].
155. [Электронный ресурс: URL // <http://gamsumo.gov.kg/ru/laws/acts/60>].
156. Шадыбеков Б., Кожошев А. Научно-практический комментарий Закона КР о муниципальной службе (постатейный). [Электронный ресурс: URL // <http://libed.ru/knigi-nauka/883614-1-shadibekov-b-kozhoshev-nauchno-prakticheskiy-kommentariy-zakona-kirgizskoy-respubliki-municipalnoy-sluzhbe-postatey.php>].

157. Разграничение компетенции органов МСУ [Электронный ресурс: URL // http://studbooks.net/1133355/pravo/razgranichenie_kompetentsii_organov_mestnogo_samoupravleniya].
158. Обучение работников органов МСУ КР (сборник материалов) [Электронный ресурс: URL // <http://nauka.x-pdf.ru/17politologiya/453916-1-razrabotka-konceptii-obucheniya-rabotnikov-organov-mestnogo-samoupravleniya-kirgizskoy-respubliki-sbornik-materialov-b.php>].
159. [Электронный ресурс: URL // <http://docplayer.ru/amp/56472898-Development-policy-institute-institut-politiki-razvitiya-development-policy-institute-onukturuu-sayasat-institutu.html>].
160. Конституция КР. [Электронный ресурс: URL // http://www.president.kg/ru/konstituciya/razdel_vosmoy].
161. Конституция и закон в системе формально-юридических источников права в КР. [Электронный ресурс: URL // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ruru/96695https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-i-konstitucionnye-zakony-v-sisteme-formalno-yuridicheskikh-istochnikov-prava-kyrgyzskoy-respubliki>].
162. Национальный доклад [Электронный ресурс: URL // <http://docplayer.ru/43146631-Nacionalnyy-doklad-o-chelovecheskom-razvitiikyrgyzskoy-respubliki.html>].
163. Предметы ведения и полномочия МСУ [Электронный ресурс: URL // <http://knigi.news/munitsipalnoe/predmetyi-vedeniya-polnomochiya-mestnogo-53629.html>].
164. Вопросы местного значения [Электронный ресурс: URL // <https://wiselawyer.ru/poleznoe/61200-voprosy-mestnogo-znacheniya-ehlement-kompetencii-mestnogo-samoupravleniya>].
165. [Электронный ресурс: URL // <http://msu.kg/ru/news/read/683/kg.akipress.org/kg.akipress.org/news:1429126?f=cp>].
166. Какими специфическими чертами обладают полномочия МСУ [Электронный ресурс: URL // <https://vuzlit.ru/811193/obyasnite>

- [kakimi spetsificheskimi chertami obladayut polnomochiya organov mestnog o samoupravleniya](#)].
167. Понятия полномочий МСУ. [Электронный ресурс: URL // https://studopedia.ru/5_12495_ponyatie-polnomochiy-msu-i-formi-ih-osushchestvleniya-sootnoshenie-kompetentsii-predstavitel'nogo-organa-msu-i-inih-organov-msu.html].
168. Краткое описание ситуации в сфере МСУ КР [Электронный ресурс: URL // https://vuzlit.ru/1242587/kratkoe_opisanie_situatsii_sfere_mestnogo_samoupravleniya_kyrgyzskoy_respublike].
169. [Электронный ресурс: URL // <http://kyrgyzstan.sk.uz/politic/concept.htm>].
170. [Электронный ресурс: URL // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203102>].
171. Муниципальное право. Понятие МСУ [Электронный ресурс: URL // <https://knigi.news/munitsipalnoe/ponyatie-mestnogo-samoupravleniya-54764.html>].
172. Законы о МСУ. [Электронный ресурс: URL // https://shailoo.gov.kg/ru/ZakonodatelstvoMyyzamdar/ZakonyMyyzamdar/O_mestnom_samoupravlenii/].
173. [Электронный ресурс: URL // <https://wiselawyer.ru/poleznoe/61200-voprosy-mestnogo-znacheniya-ehlement-kompetencii-mestnogo-samoupravleniya>].
174. [Электронный ресурс: URL // <http://msu.kg/ru/news/read/683/kg.akipress.org/kg.akipress.org/news:1429126?f=cp>].
175. [Электронный ресурс: URL // http://studbooks.net/1052203/pravo/istoriya_razvitiya_teorii_razdeleniya_vlastey].
176. Эгамбердиева Дж., Абдрашев А.Б. К вопросу о новой парадигме управления МСУ в КР [Электронный ресурс: URL 176 // <https://www.elibrary.ru/defaultx.asp?>].
177. Эгамбердиева Дж. О некоторых системных аспектах децентрализации в Кыргызстане [Электронный ресурс: 177 URL // <https://www.elibrary.ru/defaultx.asp?>].

178. Кулдышева Г.К. К вопросу о природе местного самоуправления в Кыргызстане [Электронный ресурс: 178 URL // Kuldysheva_KSLA.pdf].