

УДК 342

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/17>

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

©*Кыдыралиев Ж. Б.*, ORCID: 0000-0002-6181-7888, SPIN-код: 5192-5903,
Национальная академия наук Кыргызской Республики,
г. Бишкек, Кыргызстан, zhanybekkydyraliev@gmail.com

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

©*Kydyraliev Zh.*, ORCID: 0000-0002-6181-7888, SPIN-code: 5192-5903,
National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic,
Bishkek, Kyrgyzstan, zhanybekkydyraliev@gmail.com

Аннотация. Местное самоуправление в Кыргызской Республике в силу изменений в государственном устройстве и политической обстановке в мире претерпела множество изменений в правовом статусе, полномочиях и обязанностях и заслужила такой конституционно-правовой статус, который ныне имеет. Каждое предстоящее изменение конституционно-правового статуса местного самоуправления сопровождалось предпосылками изменений в Основном законе страны. Развитие же местного самоуправления связано с приобретением соответствующего конституционного статуса на каждом этапе изменений происходивших в стране.

Abstract. Local self-government in the Kyrgyz Republic, due to changes in the state structure and the political situation in the world, has undergone many changes in the legal status, powers and responsibilities and has earned such a constitutional and legal status that it now has. Each upcoming change in the constitutional and legal status of local self-government was accompanied by the prerequisites for changes in the Basic Law of the country. The development of local self-government is associated with the acquisition of an appropriate constitutional status at each stage of the changes taking place in the country.

Ключевые слова: местное самоуправление, основные принципы, Кыргызская Республика.

Keywords: local self-government, basic principles, Kyrgyz Republic.

История развития местного самоуправления Кыргызской Республики претерпело много изменений, которым предшествовали те или иные исторические события, многие из которых стали судьбоносными в жизни и быте народа. Первые предпосылки организации местного самоуправления на территории современного Кыргызстана произошла после присоединения Кыргызстана к Российской империи, что в полной мере закончилось в 1876 г.

Территории населенные кыргызами входили в состав четырех областей генерал-губернаторства, каждая из которых делилась на уезды, уезды на волости, а волости на старшинства которые управлялись биями (правителями) кыргызских племен [1, с. 129]. Именно с этого периода истории Кыргызстана появляются первые зачатки образования местного самоуправления, хоть и с ничтожной властью народа.

К лету 1918 г. на территории Кыргызстана устанавливается Советская власть. С этого момента история органов местного самоуправления Кыргызстана связана с историей Советского государства. После установления власти советов в Кыргызстане начались преобразования в государственном управлении, т. е. старый управленческий режим заменяли новым, более подходящим к ново-установленной власти. Быстрыми темпами создавался советский государственный аппарат, упразднялись уездные и участковые комиссариаты, земельные комитеты, городские думы на их место пришли так называемые Советы.

Первым шагом для образования национальной Кыргызской государственности послужила успешно проведенная Октябрьская революция. В 1917 году Советским правительством была принята «Декларация прав народов России». Данный документ провозглашал суверенитет и равенство всех народов Советского государства и определял их права на самоопределение, которое включало право на образование самостоятельного отдельного государств [1, с. 161].

Благодаря этому историческому событию кыргызы создали первое государство на его исконных территориях, хоть и в составе СССР. Таким образом в 1929 году 3 апреля была принята первая конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической республики. Раздел 3 (О местной власти) которой был посвящен местным органам власти. Конституция этого периода не в полной мере закрепляла правовую суть органов местного самоуправления, потому что «в условиях тоталитарного режима в теории и тем более на практике отрицалась сама необходимость местного самоуправления как такового» [2, с. 289]. Исходя из этого можно точно сказать, что в сущности это было местное управление где органы местного самоуправления были низшим звеном пирамиды централизованной власти. Да нельзя упускать тот факт, что советы на местах избирались населением конкретной территории и избирали Исполнительные комитеты но, эти самые комитеты как органы исполнительной власти на местах подчинялось вышестоящему Исполкому и Центральному исполнительному комитету [3].

В отличие от нынешних представительных органов местного самоуправления, советы депутатов на местах в период СССР не обладали широкими полномочиями. Так например бюджет, его составление и принятие было в компетенции Исполнительных комитетов и это только один пример из многих.

Следующий немаловажный этап в государственном строительстве Кыргызстана, как в целом, так и изменения в местных органах управления связан с принятием новой Конституции Союза ССР, согласно которому Киргизская Автономная Республика (АССР) была центральным правительством преобразована в «Киргизскую Советскую Социалистическую Республику» [1, с. 164].

Природа местных органов власти несущественно меняется с принятием Конституции Киргизской ССР 1937года, где советам депутатов передаются полномочия утверждения местных бюджетов, управление культурно-хозяйственным строительством на своей территории и обеспечение правопорядка закреплением в статье 54, того что советы депутатов являются органами государственной власти.

После активизации движения за независимость начался скорый процесс по ликвидации СССР и выхода из него союзных республик, что не обошло стороной и Кыргызстан. Таким образом, 31 августа 1991 года с принятием Верховным Советом Кыргызстана постановления о «Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан» началась новая страница истории местного самоуправления в Кыргызской Республике.

«После распада Союза ССР во многих странах входивших в его состав были приняты

новые Конституции что, ждала и Кыргызстан» [2, с. 152].

Соответственно это коснулось и новообразованной уже Республики Кыргызстан, где изменения коснулись и в части правового регулирования органов местного самоуправления. Так еще 19 апреля 1991 года до принятия Верховным советом Кыргызстана декларации о независимости был принят Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» в которой были закреплены нормы которые, расширили права местных советов народных депутатов. Данный правовой акт также устанавливал широкие возможности органов местного самоуправления, в том числе впервые по республике ввел понятие «коммунальная собственность» тем самым создав в исполнительно-распорядительной сфере новые организационно-правовые и материально-технические предпосылки, которые в свою очередь были важной необходимостью для обеспечения эффективной работы органов самоуправления [4].

В дальнейшем рассматриваемый закон претерпел не мало изменений и после внесенных очередных поправок, которые имели место быть 4 марта 1992г она появилась в следующей редакции — «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от Закон КР от 4 марта 1992 года. Основной отличительной чертой кроме названия закона в ней еще закрепили норму которая более-менее демократизировала идею местного самоуправления в целом. Суть внесенных изменений заключалось в том что, они разграничивали функции центральной власти и местного самоуправления, тем самым законодатель дал понять что, высшие органы государственной власти лишаются права вмешиваться в дела местных кенешей (советы).

В рассматриваемом нормативном акте хотя и были значительные изменения, но законодатель не дал четкого разграничения местного самоуправления и местной государственной администрации, что могло приводить к конфликту интересов этих двух носителей власти. Так в статье 8 закона говорится, что местные кенешы (советы) являются представительными органами органов местного самоуправления в поселках, городах, районах, областях, районах в городах, и как правило председатели этих советов являются главами местного самоуправления и выполняют функции государственной администрации, что дает понимание по которому и органы местного самоуправления в части распорядительных функций обладают полномочиями государственной власти и возможно являются и частью системы государственной власти как такового (<https://goo.su/bJN7T83>).

В 1996 году с внесением изменений и дополнений в Конституцию страны, законом КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года №1 полномочия органов местного самоуправления были дополнены еще несколькими, по сути важными полномочиями, статьей 92 органам местного самоуправления даны права владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью. Также данным нормативным актом устанавливалась, возможность передачи муниципальным органам иных государственных полномочий с передачей финансовых средств необходимых и достаточных для осуществления этих функций. Этими конституционно-правовыми изменениями, бывшие исполнительно-распорядительные органы в лице государственных администраций были заменены уже качественно-новыми органами, которые назвали айыл окмоту (сельская управа).

Более качественные изменения органы местного самоуправления Кыргызской Республики претерпели в период с 2000–2007 гг. В 2000 г. все города республики перешли на местное самоуправление. Началось укрепление конституционно-правовых и организационных качеств органов местного самоуправления. В 2001 году в январе месяце в

полномочный состав Правительства Кыргызстана введена новая должность без портфеля, это делалось для того чтобы усилить внимание центральных органов власти к насущным проблемам местного самоуправления а также для тесного взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления. Новая должность называлась министр по делам самоуправления и регионального развития (<https://goo.su/SRUtx>).

Выборы глав местных самоуправлений состоявшиеся в 2001 году, дали основания для децентрализации местного самоуправления от государственной власти и стерли монополию государственной власти, при котором выборы глав муниципальных образований вышли за пределы полномочий государственной власти, которые сопровождалась прямым и тайным голосованием на всей территории страны.

12 января 2002 года принятие закона в новой редакции «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», разграничила полномочия государственной администрации и местного самоуправления. Понятие местная государственная администрация и органы местного самоуправления уже были размещены в двух разных разделах закона. Описывались гарантии финансовой независимости местного самоуправления, давались полномочия самостоятельно создавать исполнительно-распорядительные органы которые никак не соприкасались с местной государственной администрацией, местным сообществам разрешалось создавать общественные объединения, как правило некоммерческих организаций для достижения совместного решения проблем, координации действий и взаимопомощи и т. д. В закон были также введены нововведения в части касающихся города Бишкек в виду его особого статуса столицы, где были расписаны полномочия совета депутатов, полномочия мэра и другие.

Закон Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года №40 «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» установил новые положения, касающиеся органов местного самоуправления. Понятие «коммунальная собственность» был изменен на «муниципальную собственность» что в полной мере раскрыла сущность принадлежащего органам местного самоуправления имущества. Было добавлено положение по которому собрание граждан или местных кенешей (советов) на территории муниципалитета (аилов, поселков, городов) могут учреждать суды аксакалов и исключительно из числа старейшин пользующихся уважением среди населения.

Суды аксакалов — это общественные объединения, создаваемые на принципах выборности и на добровольных начала, призванные осуществлять рассмотрение некоторых категорий дел установленных Конституцией, Законом КР «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 года №113 и иными правовыми актами Кыргызской Республики.

Но самым значимым новшеством веденным в Конституцию рассматриваемой редакции было указание законодателя, что свою власть народ Кыргызстана осуществляет через систему органов государственной власти и местного самоуправления.

С 2003 г. по 2004 г. были произведены значимые для всей законодательной базы страны, реформы в сфере местного самоуправления. Были приняты ряд законов Кыргызской Республики, к примеру: №215 О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года, №165 «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года, №36 «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 года. Все эти нормативные акты стали основным закреплением регламентаций всех сфер деятельности органов местного самоуправления, которые считались жизненно-важными.

В 2008 году была принята новая редакция Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года №99, в котором численный

состав кенешей (советов) был изменен, так кенеша городов областного значения от 15–30 депутатов увеличился на 25–35 депутатов, кенеша городов районного значения от 11–21 депутата до 15–25 депутатов, также были добавлены районные кенеша в количестве 25–30 депутатов.

Таким образом заканчивается еще один этап развития и становления местного самоуправления в Кыргызской Республике как одного из институтов демократизации государственного управления. Как объективно считает Нурматова Г. А. — эти факты являются итогом многолетнего развития самоуправления в Кыргызстане, которые свидетельствуют о начале создания к 2007 году необходимой нормативно-правовой базы, способствовавшие функционированию самых первых институтов местного самоуправления [5].

Более новый этап развития основ, системы и функций местного самоуправления начинается с принятия на референдуме (всенародное голосование) Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. Если в Конституции 2003 года конкретно упоминался всего лишь один орган — представительный, в системе местного самоуправления, то в Конституции 2010 года четко давались два органа:

- 1) местные кенеша — как представительные органы муниципальных образований;
- 2) айыл окмоту в поселках или мэрии городов соответственно в городах — как исполнительные органы.

Данное дополнение уточнило для правоприменителя, что понимается под понятием «другие органы» местного самоуправления закрепленное в Конституции 2003 года. Учитывая международный опыт, в полномочия муниципальных депутатов включили возможность установления и отмены местных налогов и льгот в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Но в отличие от своего предшественника, в котором закреплялся срок полномочий депутата местных кенешей, Конституция 2010 года отдала эту возможность специальному закону о местном самоуправлении.

В след за основным законом был принят совершенно новый закон, регулирующий взаимоотношения в сфере местного самоуправления. Закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №101, вобрал в себя все международные стандарты, опыт зарубежных стран, национальные особенности, потребности граждан, новации отечественных правоведов, открытия ученых — все то, что должно развивать и улучшать систему местного самоуправления Кыргызской Республики.

Этим законом парламент страны еще больше расширил возможности органов самоуправления самостоятельно управлять делами местного сообщества и нести ответственность за принятые решения. В статье «Формы осуществления местного самоуправления» закрепилось право нормотворческой инициативы по вопросам, касающимся дел местного значения. Как правильно замечают многие правоведа-муниципалисты рассматривающие вопросы становления и развития местного самоуправления Кыргызской Республики, для эффективного регулирования отношений возникающих в процессе деятельности муниципальных органов необходимо закрепления соответствующих полномочий [6, с. 164].

Новизной еще явилось то, что при нарушении Конституции и законодательства Кыргызской Республики, а также при угрозе нарушения целостности государства или пропаганды насилия в любых ее формах исходящих от органов местного самоуправления их деятельность приостанавливается, и полномочия передаются в управление Правительству Кыргызской Республики. Установились ограничения для депутатов, по которым

определились некоторые должности, которые были не совместимы со статусом депутата, это значило что, некоторые депутаты местного совета не могут занимать должности как в аппарате управы муниципалитета, так и в государственном аппарате.

Обобщая вышесказанное можно с уверенностью утверждать что, установленные законодательством новые нормы разграничивают функции органов местного самоуправления и местной государственной администрации тем самым делая первое независимым, самоуправляемым но под свою ответственность органом. В сравнении с соседним Казахстаном, где по Конституции исполнительные органы местного самоуправления возглавляет аким (глава) который подчиняется президенту тем самым становясь и субъектом государственной власти, Кыргызстан избрал путь разграничения функций этих двух институтов [2, с. 298].

Постановлением Правительства от 18 декабря 2013 года №678 была принята «Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013–2017 годы». Согласно данной программе, было определено несколько важных задач для эффективного и устойчивого развития местного самоуправления, а также создания условий для реализации прав конституционно закрепленных гражданами на местное самоуправление. В этом же году 5 марта своим постановлением правительство было создано «Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики». В основные задачи, которого входили создание условий и для реализации права граждан на местное самоуправление, совершенствование деятельности муниципалитетов и их оптимизацию в обеспечении доступными муниципальными услугами по международным стандартам.

Список литературы:

1. Чотонов У. Ч., Досбол Нур уулу. История отечества. Бишкек, 2009.
2. Еремяна В. В. Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика. М.: Юнити-Дана, 2017.
3. Киргизская АССР. Конституция. Фрунзе, 1929. 19 с.
4. Жаныкеева Ч. Д. Конституционные основы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2008. Т. 8. №2. С. 136-142.
5. Нурматова Г. А. Демократизация местного самоуправления Кыргызской Республики // Закон. 2007. №2. С. 125-127.
6. Айтахунов Б. К., Исмаилбеков М. С., Рысмендеев Б. Д. Конституционная модель местного самоуправления в Кыргызской Республике // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2018. №3. С. 161-165.

References:

1. Chotonov, U. Ch., & Dosbol, Nur uulu (2009). Istoriya otechestva. Bishkek.
2. Eremyana, V. V. (2017). Munitsipal'noe pravo zarubezhnykh stran. Teoriya i sovremennaya praktika. Moscow. (in Russian).
3. Kirgizskaya ASSR Konstitutsiya (1929). Frunze. (in Russian).
4. Zhanykееva, Ch. D. (2008). Konstitutsionnye osnovy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Kyrgyzskoi Respublike. Vestnik Kyrgyzsko-Rossiiskogo Slavyanskogo universiteta, 8(2), 136-142. (in Russian).
5. Nurmatova, G. A. (2007). Demokratizatsiya mestnogo samoupravleniya Kyrgyzskoi

Respubliki. *Zakon*, (2), 125-127. (in Russian).

6. Aitakhunov, B. K., Ismailbekov, M. S., & Rysmendeev, B. D. (2018). Konstitutsionnaya model' mestnogo samoupravleniya v Kyrgyzskoi Respublike. *Mezhdunarodnyi zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy*, (3), 161-165. (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 10.07.2023 г.*

*Принята к публикации
19.06.2023 г.*

Ссылка для цитирования:

Кыдыралиев Ж. Б. Становление и развитие конституционно-правового статуса местного самоуправления в Кыргызской Республике // Бюллетень науки и практики. 2023. Т. 9. №8. С. 162-168. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/17>

Cite as (APA):

Kydyraliev, Zh. (2023). Formation and Development of the Constitutional and Legal Status of Local Self-government in the Kyrgyz Republic. *Bulletin of Science and Practice*, 9(8), 162-168. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/17>