

**КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ**

**АКАДЕМИЯ МВД КР ИМЕНИ ГЕНЕРАЛ-МАЙОРА
МИЛИЦИИ Э.А. АЛИЕВА**

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д.12.14.490

На правах рукописи
УДК: 321+352 (575.2) (043.3)

Ахметов Мирдин Алыкулович

**ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек-2014

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Керезбеков Канат Керезбекович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Копабаев Омрали Кажыбаевич

доктор юридических наук, профессор
Алибеков Сайлаубек Тынышбекович

Ведущая организация: кафедра теории и истории государства и права историко-юридического факультета Ошского государственного университета, адрес: 723500, г.Ош, ул. Ленина, 331.

Защита состоится «27» июня 2014 года в 12.00 ч. на заседании диссертационного совета Д.12.14.490 по защите диссертации на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики и Академии МВД КР им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева, по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а, конференц-зал (ауд. 412)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан «26» мая 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
к.ю.н., доцент

Рысмендеев Б.Дж.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В Конституции Кыргызской Республики установлено, что единственным источником власти в Кыргызской Республике является народ, который реализует свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Местное самоуправление в качестве наиболее приближенной к населению власти, обеспечивающей защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, является неотъемлемой частью основ конституционного строя Кыргызской Республики, действительно превращаясь в институт выражения воли и интересов народа.

Важность развития местного самоуправления в Кыргызстане обусловлено тем, что оно способствует формированию демократического режима, иницируя его со стороны самого местного сообщества и позволяя ему участвовать в решении вопросов местного значения. Местное самоуправление призвано, оптимально сочетать общегосударственные интересы с интересами отдельного территориального сообщества.

На сегодняшний день принципы местного самоуправления реализуются на территориях городов всех уровней, и городское самоуправление является одним из важных звеньев всей системы народовластиа. Это предопределяется, в частности, и тем, что именно в городах в настоящее время проживает большинство населения Кыргызстана, сосредоточена большая часть финансово-экономического, производственного, культурного и научного потенциала страны. Следовательно, от уровня развития местного самоуправления в городских территориальных образованиях зависит жизнь большинства населения государства.

Сегодня городские образования, их представительная и исполнительная власть воспринимаются в качестве политически и экономически значимых звеньев в системе публичной власти государства, идет процесс осознания городов не просто как определенного уровня власти на местах, а как особого измерения устойчивого и управляемого общественного развития. И последние политические события, которые разворачиваются вокруг формирования органов местного самоуправления в городах Кыргызской Республики, являются ярким тому доказательством.

Строительство городского самоуправления является одной из трудных задач становления государства. На пути этого процесса стоит целый комплекс экономических (непоследовательный характер осуществляемых преобразований и др.), финансовых (ограниченность

доходной базы и несбалансированность городских бюджетов), социальных (распад некогда существовавшей социальной инфраструктуры, резкое снижение уровня жизни населения), политических (падение доверия граждан к институтам власти), правовых (отсутствие четкого правового механизма решения) проблем.

Поэтому возникает необходимость исследования роли городов на различных этапах становления общественности и государственности Кыргызской Республики и, как следствие, выявления наиболее оптимальных решений дальнейшего их развития.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена также в недостаточной теоретической разработанностью вопросов организации городского самоуправления, важностью уяснения специфических его аспектов, а также потребностью совершенствования соответствующего законодательства.

Связь темы диссертации с крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным.

Цель и задачи исследования. Цель настоящего диссертационного исследования состоит в раскрытии места городского самоуправления в общей системе местного самоуправления посредством проведения комплексного анализа теоретических и практических проблем правового регулирования организации городского самоуправления, а также выработка соответствующих рекомендаций по их решению.

На основе поставленной цели необходимо было решить следующие **задачи:**

- рассмотреть теоретико-правовые основы организации городского самоуправления посредством проведения анализа различных научных взглядов и действующего законодательства;
- изучить порядок формирования органов городского самоуправления;
- проанализировать полномочия органов городского самоуправления;
- провести анализ законодательных основ прохождения муниципальной службы в органах городского самоуправления;
- исследовать различные формы и способы осуществления городского самоуправления;
- рассмотреть правоприменительную практику реализации права местных сообществ на самостоятельное осуществление местного самоуправления.

Научная новизна исследования заключается в том, что работа представляет собой первое комплексное и целенаправленное

диссертационное исследование городского самоуправления Кыргызской Республики на основе анализа исторического и зарубежного опыта, действующего законодательства, а также современной практики реализации права городского населения на местное самоуправление. Некоторые положения диссертационного исследования представлены по итогам опроса местного сообщества ряда городских самоуправлений проведенного посредством анкетирования.

Практическая значимость полученных результатов. В работе содержатся практические выводы и предложения, которые могут быть использованы:

- в научно-исследовательской работе – в процессе дальнейшего изучения проблем городского самоуправления в Кыргызской Республике;
- органами государственной власти – при разработке концепций развития городского самоуправления;
- органами городского самоуправления – при разработке и реализации программ развития городских территорий;
- высшими юридическими учебными заведениями в учебном процессе – при преподавании курсов: «Конституционное право»; «Муниципальное право»; «Избирательное право»; а также на курсах по повышению квалификации муниципальных служащих.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Впервые было проведено комплексное исследование городского самоуправления в качестве отдельного звена местного самоуправления, обладающего специфическими чертами.

2. Дано авторское определение понятия городского самоуправления: «Городское самоуправление – это право и реальная возможность населения городских территорий в пределах представленных прав управлять делами местного значения через формируемые ими представительные и исполнительные органы городского самоуправления, а также через органы территориального общественного самоуправления с учетом специфики города».

3. Предлагается внести изменения в избирательную систему Кыргызской Республики, где необходимо вместо пропорциональной системы формирования представительных органов городского самоуправления ввести смешанную систему.

4. Предлагается внести изменения в Закон КР «О местном самоуправлении», в соответствии с которыми избрание мэра будет проводиться путем прямых выборов.

5. В результате анализа полномочий органов городского самоуправления делается вывод о том, что деление полномочий органов городского самоуправления на собственные и государственные является

условным, т.к., по сути, перед органами государственной власти и органами местного самоуправления стоят одни и те же задачи.

6. Предлагается внести в законодательство, регулирующего деятельность руководителя исполнительно-распорядительных органов городского самоуправления, дополнения, устанавливающие статусные ограничения его деятельности.

7. Обосновывается, что наиболее эффективной формой, обеспечивающей самоуправление в городе, являются органы территориального общественного самоуправления.

Личный вклад соискателя состоит в том, что научные результаты диссертационного исследования получены лично автором. Положения, выносимые на защиту, разработаны диссертантом единолично.

Апробация результатов исследования. Основное содержание диссертации отражено в выступлениях на международных научно-практических конференциях, семинарах и в научных статьях, содержащих правовой анализ проблем городского самоуправления. Диссертационная работа обсуждена на заседании кафедры Конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики.

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

Структура диссертации. Структура диссертации определяется целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь разделов, выводов, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, определены цели и задачи исследования, отмечается научная новизна, изложены положения, выносимые на защиту, определяется практическая значимость работы, даны сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава – «Организационные и правовые основы становления и развития городского самоуправления в Кыргызской Республике» – состоит из двух разделов.

В разделе первом главы первой – **«Городское самоуправление: теоретико-правовой аспект»** – проводится анализ имеющихся в юридической науке научных трудов и нормативных актов, касающихся городского самоуправления.

Теоретические и практические аспекты осуществления местного самоуправления является предметом научно-исследовательских изысканий ведущих отечественных и зарубежных ученых. Результаты специальных исследований, на основе которых была написана данная работа, отражены в различных источниках, которые можно условно разделить на три группы.

К первой группе относятся труды кыргызских ученых: Ж.М. Батырканова, Э.Ж. Бейшембиева, А. Бердалиева, Э.Э. Дуйсенова, Б.С. Дубанаева, К.К. Керезбекова, И.Б. Канаевой, А.А. Карашева, О.М. Коркмазова, А.О. Кожошева, Г.К. Кулдышевой, А.Ш. Мамбеткулова, Э.Н. Рахимбаева, Б.Дж. Рысмендеева, О.С. Тарбинского, Н.Т. Шерипова, К.Б. Шадыбекова и др.

Ко второй группе источников относятся труды зарубежных ученых: С.А. Авакьяна, Г.А. Алибаевой, А.А. Аскерова, Г.В. Барабашева, Е.И. Васильева, Б.Н. Габричидзе, Л.А. Григоряна, О.К. Кобабаева, М.А. Краснова, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А.И. Лепешкина, В.А. Пертцика, М.И. Пискотина, А.Я. Сливы, Ю.А. Тихомирова, К.Ф. Шеремета и др.

Третью группу источников составляют диссертационные исследования, затрагивающие отдельные вопросы организации и деятельности органов городского самоуправления, а именно: докторские диссертации: «Конституционно - правовые основы и генезис системы народовластия в Кыргызской Республике» (Э.Н. Рахимбаев, 2010); «Теоретико-правовые проблемы государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике» (Г.К. Кулдышева, 2011 г.); кандидатские диссертации: «Администрация города в системе местного самоуправления» (М.В. Коростелева, 2003 г.); «Организационно-правовые особенности местного самоуправления в малых городах РФ» (Е.С. Четвертакова, 2003 г.); «Правовой статус города – административного центра субъекта РФ» (С.И. Штань, 2003 г.); «Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Республике Казахстан (А.Б. Жумадилова, 2005 г.); «Правовое регулирование форм местного самоуправления в Кыргызской Республике» (К.Б. Шадыбеков, 2006 г.); «Правовое регулирование финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления» (А.Ш. Мамбеткулов, 2008 г.); «Конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц по законодательству Кыргызской Республики» (К.Т. Сарыков, 2010 г.); «Формирование и развитие системы органов местного самоуправления в Республике Казахстан: Конституционно-правовые аспекты» (Н.О. Сулейменова, 2011 г.) и др.

Однако научные работы отечественных ученых, направленные на комплексное исследование проблем организации городского самоуправления, пока отсутствуют.

В данном исследовании рассматриваются основные концепции и теории, представленные в научных работах, на основе которых проводится анализ существующей модели местного самоуправления, доказывающаяся значимая роль городского самоуправления в качестве основного звена системы местного самоуправления и одновременно особой территориальной единицы государства, призванной решать целый ряд вопросов общегосударственного характера, где необходимо умело совмещать решения вопросов местного значения с реализацией общих задач.

В итоге проведенного анализа дается авторское определение городского самоуправления, которое представляет собой право и реальную возможность населения городских территорий в пределах представленных прав управлять делами местного значения через формируемые ими органы городского самоуправления, а также через органы территориального общественного самоуправления с учетом специфики города.

В разделе втором первой главы – **«Исторические аспекты становления и развития городского самоуправления»** – рассматриваются вопросы возникновения и развития местного самоуправления на территориях городов и сел в Кыргызстане, а также дается подробное описание становления городского самоуправления на примере исторического опыта зарубежных стран, проводится исторический анализ реализации самоуправления на различных этапах кыргызской государственности.

Установлено, что возникновение местных органов управления на территории Кыргызстана связано с вхождением кыргызских земель в состав Российской Империи, где Туркестанское генерал-губернаторство состояло из областей, уездов, волостей и аилов.

По мнению отечественных ученых наибольшее развитие системы управления в городах, получило с началом возникновения Советского государства. В частности после обретения кыргызами государственного образования, которым управляли Советы, произошло формирование новых и развитие существующих населенных образований [Борубашов Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики . – Б.: КРСУ, 2003. – С. 127].

В итоге анализа установлено, что городское самоуправление в должном виде стало формироваться только с обретением независимости Кыргызской Республики, однако даже сейчас, по истечении двух

десятилетий после возникновения местного самоуправления в Кыргызстане, мы до сих пор находимся в поиске оптимальных вариантов построения системы, как городского самоуправления, так и местного самоуправления в целом.

Вторая глава – «Организация городского самоуправления в Кыргызской Республике» – состоит из трех разделов.

В первом разделе второй главы – **«Порядок формирования и структура органов городского самоуправления»** – были изучены нормативные правовые акты, касающиеся вопросов формирования и структурирования органов городского самоуправления. В результате были выявлены очевидные недостатки установленной системы выборов депутатов городских кенешей. Было установлено также, что применяемая в настоящее время пропорциональная система выборов, по сути, не в состоянии обеспечить должного представления интересов избирателей в городском кенеше, что сопряжено с некоторыми весьма важными проблемами, а именно:

- 1) потеря большого количества голосов избирателей при подсчете итогов выборов в городские кенешы;
- 2) отсутствие индивидуальной подотчетности депутата городского кенеша перед местным сообществом;
- 3) наличие противоречий между партийной программой и интересами местного сообщества;
- 4) неосведомленность отдельного депутата избранного по партийному списку о специфике местных проблем и особенностей.

Избирательная система призвана обеспечить максимальное участие местного населения в управлении делами местного значения. Вопрос состоит в том, чтобы использовать именно ту систему выборов, которая может еще и учитывать особенности реального времени нашего общества.

Так какая же система позволит сформировать эффективно работающий, компетентный местный кенеш?

Обоснованный ответ заключается в необходимости формировать представительный орган городского самоуправления с использованием смешанной системы, в которой две системы будут удачно дополнять друг друга. Т.е. кроме политических партий, представляющих единую программу развития территории, интересы населения будут защищать и отдельные представители местного сообщества, хорошо осведомленные о местных проблемах и спецификах.

Неоднозначные мнения существуют вокруг вопроса формирования исполнительных органов городского самоуправления, в частности избрания градоначальников – мэров городов, в связи с тем, что согласно законодательству мэр города избирается городским кенешем. Избрание

градоначальника депутатами городского кенеша, исходя из представленной в исследовании правоприменительной практики, ограничивает местное население в полномочном самоуправлении.

В качестве обоснования вышеназванного утверждения о несовершенстве имеющейся избирательной системы исполнительного органа городского самоуправления можно привести следующий пример. 15 января 2014 года прошли выборы мэра города Ош, в которых за избранного руководителя исполнительного органа проголосовали 25 депутатов из 45, то есть кандидат заручился поддержкой чуть более половины представителей местного населения. Согласно действующему законодательству данный результат является достаточным, чтобы выигравшее лицо могло возглавить второй по значимости город республики. Для того чтобы опередить проблематику данного вопроса, необходимо обратиться к итогам выборов самого представительного органа.

Так, 4 марта 2012 года был сформирован представительный орган города Ош, куда вошли 7 политических партий, за которые в общей сложности проголосовали 88 429 жителей города из 96 151 избирателей, принявших участие в выборах [Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики «Об утверждении Протокола Ошской территориальной избирательной комиссии об определении результатов выборов депутатов Ошского городского кенеша» от 13 марта 2012 года № 39 // ИПС «Токтом»].

Анализируя итоги выборов представительного органа и непосредственно мэра города, мы с помощью несложных математических операций можем сделать вывод о том, что действующий градоначальник представляет интересы половины избирателей или же малой части всего городского населения. Необходимо также отметить, что при определении итогов выборов в Ошский городской совет не учитывался 7% барьер для прохода в кенеш, который установлен ст. 56-1 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей», с одной стороны, призванный обеспечить качественный состав представительного органа, с другой, обуславливающий возможность потери голосов избирателей партий, не набравших установленный минимум.

Данный факт с незначительным отличием наблюдается практически во всех городах Кыргызской Республики. Это в свою очередь требует принятия нормативных изменений, регламентирующих способ избрания градоначальника.

Во втором разделе второй главы – **«Компетенция органов городского самоуправления»** – раскрываются механизмы наделения органов городского самоуправления полномочиями, максимально

отвечающими их функциям и целям деятельности. Поскольку, как правило, чем правильнее определена компетенция органов местного самоуправления, тем четче работает весь механизм системы местного самоуправления, эффективнее используются организационные, материально-финансовые и иные средства.

Компетенция органов местного самоуправления является сложной правовой категорией, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей.

В различные исторические периоды приоритетное значение приобретали те или иные виды деятельности органов местного самоуправления, и следовательно, соответствующие функции. Они зависят от объективных условий, таких как, экономические возможности общества, потребности и интересы населения, отдельных социальных слоев и групп, возможности партнерства между ними, нравственный и культурный уровень общества, профессионализм местных структур власти и других факторов. Исчезают одни функции органов местного самоуправления, на смену им приходят другие. Каждая функция местного самоуправления имеет определенное содержание, предполагает определенное направление деятельности в конкретной сфере жизни. Анализ содержания этих функций позволяет определить, в чем состоит основная деятельность органов местного самоуправления, какие вопросы они решают.

Безусловно что наделение органов городского самоуправления компетенцией, максимально отвечающей их функциям и целям деятельности, является важнейшей предпосылкой правильного решения задач, связанных с функционированием местного самоуправления [Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - 2 - е изд. – М.: Профтехобразование, 2000. – 800 с.].

Полномочия органов городского самоуправления можно разделить на две части. Во-первых, это полномочия, установленные в законодательстве в рамках, реализации которых орган самоуправления является самостоятельным. Во-вторых, это полномочия, делегированные государством, где городское самоуправление подотчетно центральным органам [Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года, ст. 17]. Однако, по нашему мнению, вне зависимости от специфики полномочий основным фактором их реализации все же остается территориальность. По мнению некоторых ученых, в компетенцию органа местной власти входят его пространственные пределы в связи с тем, что в юридической литературе, посвященной проблемам компетенции, часто применяется юридическая формулировка, в соответствии с которой «орган действует в пределах компетенции и на

подведомственной территории» [Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридич. лит., 1988. – С. 243].

Соглашаясь с данным мнением, необходимо, однако, отметить, что вопросы имеют местное (городское) значение лишь в том плане, что они решаются на определенной территории и конкретным субъектом городского самоуправления. Деление на полномочия собственно органов городского самоуправления и государственные – условно, так как, по сути, перед органами государственной власти и органами местного самоуправления стоят одни и те же задачи.

Третий раздел второй главы – **«Правовой статус муниципальных служащих органов городского самоуправления»** – посвящен исследованию правового статуса муниципальных служащих в рамках рассмотрения установленной системы муниципальных должностей. Из соображения, что особенности правового статуса муниципальных служащих определяются возложенными на них обязанностями и характером служебных полномочий, был определен правовой статус служащих, который представляет собой совокупность их прав, обязанностей, запретов, ответственности, установленных законодательством.

Специфика выполняемых задач, профессиональных прав и реализуемых служащими функций и полномочий распространяется на особенности правового статуса всех категорий муниципальных служащих. Для полноценного рассмотрения статуса муниципальных служащих необходимо рассмотреть вопрос о классификации муниципальных должностей. Согласно закону о Муниципальной службе, муниципальные должности подразделяются на политические и административные. Однако в вышеназванном нормативном акте имеются некоторые неясности и неточности при определении статуса муниципального служащего. В частности, закон не относит к муниципальным служащим мэра, хотя характер занимаемой им должности в полной мере соответствует статусу муниципального служащего. В связи с этим, возникает необходимость в четком и точном определении статуса руководителя исполнительного органа города.

Существующие неясности и пробелы в законодательстве, охватывающие регламентацию статуса муниципального служащего вызвали и такие последствия, как отсутствие в регламентации статуса мэра каких-либо статусных ограничений, так как закон о муниципальной службе регулирует статус, в том числе и статусные ограничения только административных муниципальных должностей. Также, нами хотелось бы отметить, что в отличии от мэра статус депутатов городских кенешей подробно регулируется законом о статусе депутатов местных кенешей,

где наряду с правами, обязанностями депутата предусмотрены и ограничения в их деятельности, тогда как статусные ограничения мэра ни в одном законе не предусмотрены.

Исходя из вышеизложенного, по нашему мнению, необходимо внести дополнения в соответствующее законодательство, предусматривающие статусные ограничения для лиц, занимающих должности мэров городов Кыргызской Республики, определяющие границы его ответственности и подотчетности перед местным сообществом.

Глава третья – «Проблемы совершенствования городского самоуправления в системе местного самоуправления Кыргызской Республики» – состоит из двух разделов.

В первом разделе третьей главы – **«Проблемы выбора форм и средств осуществления городского самоуправления в Кыргызской Республике»** – было установлено, что эффективность решения вопросов местного значения во многом зависит от организационных форм, составляющих механизм местного самоуправления, т.е. от совокупности институтов непосредственной демократии и от организации деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

К формам прямого волеизъявления граждан и к другим формам непосредственного осуществления местного самоуправления законодательство относит:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- собрания (сходы) граждан;
- народную правотворческую инициативу;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- территориальное общественное самоуправление.

При всем многообразии форм осуществления самоуправления заслуживающей наибольшего внимания формой осуществления местного самоуправления, и особенно городского, является территориальное общественное самоуправление, представляющее собой согласно ст. 55 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории айыльного аймака, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в форме советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов, жамаатов (общин) и других формах, не противоречащих законодательству [Закон

Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года, ст. 55].

В ходе исследования было выявлено, что с учетом специфики городов Кыргызстана, представляющих, как правило, небольшие территории компактного проживания населения, характеризующейся инфраструктурным единством, целостностью механизма функционирования и организационного строения производственно – хозяйственной и финансово-экономической деятельности, рассматриваемая форма самоорганизации граждан является наиболее оптимальной, оправданной и эффективной применительно к городскому самоуправлению.

Во втором разделе третьей главы – **«Проблемы разграничения полномочий органов государственной власти и органов городского самоуправления»** – определяются недостатки в законодательстве по вопросам разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

В результате проведенного исследования было установлено, что не всегда можно найти границу между государственными и местными полномочиями. И это понятно, ведь органы государственной власти и органы местного самоуправления, по сути, решают одни и те же задачи, которые стоят перед всей страной. Они важны как для местных органов, так и для государства в целом.

Одним из важных проблем в вопросах передачи полномочий органам местного самоуправления является нарушение системы той или иной сферы жизнедеятельности не только отдельно взятого города, но и всего государства. Т.е. с одной стороны органам городского самоуправления необходимы соответствующие полномочия для удовлетворения всех нужд местного населения, с другой же передавая полностью, какую либо сферу жизнедеятельности органам городского самоуправления мы можем нарушить существующую единую систему организации управления, что может привести к неопределенным последствиям.

В настоящее время отсутствуют единые критерии оптимального разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти. Однако очевидно, что к вопросам местного значения могут быть отнесены только вопросы: 1) которые могут самостоятельно решаться населением или органами местного самоуправления и не требуют вмешательства органов государственной власти; 2) последствия решения которых не выходят за пределы территории органа местного самоуправления.

Вместе с тем необходимо отметить, что не все государственные полномочия могут быть переданы. К таким полномочиям относятся, например, осуществление правосудия, надзор за исполнением законодательства и состоянием законности, гражданская оборона и т.д. Вместе с тем вопросы местного самоуправления довольно обширны и призваны решать весь спектр вопросов, необходимых для удовлетворения потребностей местного населения.

Проведенный анализ показал, что невозможно создать единственно правильный унифицированный для всех городов Кыргызской Республики перечень предметов ведения хотя бы потому, что нет и двух городов, имеющих одинаковые характеристики и показатели. Из существующих в республике 31 города только города республиканского значения обладают наибольшими организационными и финансовыми возможностями для осуществления управления делами местного значения. Зато можно попытаться обозначить в законодательстве подходы, которыми следует руководствоваться при закреплении данных положений в отдельных законах, и особенно в уставах органов городского самоуправления.

ВЫВОДЫ

1. Городское самоуправление в качестве основного звена системы местного самоуправления и одновременно особой территориальной единицы, предназначенной решать целый ряд вопросов общегосударственного характера, призвано умело совмещать решения вопросов местного значения с реализацией общих задач. Поэтому представляется возможным дать следующее определение понятия городского самоуправления: «Городское самоуправление – это право и реальная возможность населения городских территорий в пределах представленных прав управлять делами местного значения через формируемые ими органы городского самоуправления, а также через органы территориального общественного самоуправления с учетом специфики города».

2. Действующее законодательство дает довольно расплывчатое представление о том, что представляет собой город. Основное требование, критерий сводится лишь к количеству местного населения. Остальные требования носят абстрактный характер, что может повлечь некоторые трудности в развитии административно-территориального устройства республики, так же как и в организации городского самоуправления. Исходя из вышесказанного, возникает необходимость дать четкие характеристики городу как основного звена осуществления самоуправления в Кыргызской Республике, что в свою очередь может выражаться в следующем определении: «Город – населенный пункт,

являющийся административным, экономическим и культурным центром, на территории которого имеются промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, жилищный фонд, сеть учебных, культурно-просветительных, лечебных и торговых учреждений, с численностью населения не менее 10 тысяч человек, из которых рабочие и служащие и члены их семей составляют не менее половины населения территории, а также с перспективами дальнейшего развития и роста населения».

3. Избирательная система пропорционального представительства, установленная в законодательстве для избрания депутатов городских кеңешей, ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед избирателями. Проблема применения пропорциональной системы на деле заключается в неразвитости политической структуры общества, отсутствии устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне. Для формирования городского кеңеша, компетентного в решении вопросов местного самоуправления, необходимо использовать смешанную систему, т.е. такую систему, когда кроме политических партий, представляющих единую программу развития муниципалитета, интересы населения будут защищать и представители местного сообщества, хорошо осведомленные о местных проблемах и специфике.

4. Согласно действующему законодательству депутатом городского кеңеша может стать любой гражданин Кыргызской Республики, являющийся членом местного сообщества, т.е. на момент регистрации он должен быть прописан по месту проведения выборов. Это говорит о том, что в качестве кандидатов в депутаты от различных партий могут зарегистрироваться граждане Кыргызской Республики, которые практически не знакомы с местной спецификой того или иного города, что может привести к проблемам в решении вопросов местного значения. Несмотря на относительно небольшую территорию нашего государства, у каждой местности существуют множество непохожих друг с другом проблем и вопросов, которые зачастую требуют незамедлительных решений. Также необходимо отметить, что согласно законодательству работа органов городского самоуправления в первую очередь направлена на решение специфических проблем, вопросов местного значения. В этой связи единственным решением проблемы, по нашему мнению, является введение законодательной нормы, определяющей «ценз оседлости» с минимальным сроком на один календарный год, что даст возможность местному населению избрать депутата, который своей деятельностью может в полной мере отвечать потребностям и интересам данного населения, что немаловажно для местного сообщества.

5. Существующая в действующем законодательстве норма, по которой мэр города избирается представительным органом городского самоуправления, не может в полной мере обеспечить право местного сообщества на осуществление местного самоуправления и ограничивает представленность в управлении города. Выходом в данном случае является ведение прямых выборов местным населением, что даст возможность избирать именно того мэра, который в полной мере будет представлять интересы местного сообщества.

6. Вопросы, решаемые на местном уровне, имеют местное (городское) значение лишь в том плане, что они решаются на определенной территории и конкретным субъектом городского самоуправления. Деление на собственные полномочия органов городского самоуправления и государственные – условно, так как, по сути, перед органами государственной власти и органами местного самоуправления стоят одни и те же задачи.

7. Мэр города является должностным лицом, обладающим для выполнения должностных обязанностей необходимым объемом соответствующей компетенции. Однако статус должностного лица органа городского самоуправления включает в себя и некоторые статусные ограничения в соответствии с занимаемой должностью, установленные в законах Кыргызской Республики, касающихся муниципальных служащих и депутатов местных кенешей. К сожалению, подобные статусные элементы, предусматривающие некоторые ограничения для мэров городов, не предусмотрены, что в свою очередь является достаточно весомым пробелом в законодательстве, который может привести к некоторым должностным злоупотреблениям и негативно отразиться на работе всего исполнительного органа. Выходом из данной ситуации может быть внесение в соответствующее законодательство некоторых статусных ограничений для лиц, занимающих должности мэров городов Кыргызской Республики, определяющие в итоге границы ответственности и подотчетности всего исполнительного органа перед местным сообществом.

8. Одним из эффективных средств осуществления городского самоуправления является орган территориального общественного самоуправления, в деятельность которого можно привлекать все большее число граждан при решении вопросов местного значения.

9. Для эффективной работы органов городского самоуправления возникает необходимость пересмотра главным образом способов формирования и четкого отграничения полномочий, в пределах которых в решении вопросов местного значения исполнительный орган города

оперативно и, что немаловажно самостоятельно, будет реализовывать полномочия в установленных пределах.

10. Независимо от степени детализации вопросов местного значения в законодательстве невозможно установить точный перечень вопросов местного значения. Даже детально рассмотрев все вопросы местного значения, невозможно создать единственно правильный унифицированный для всех городов Кыргызской Республики перечень предметов ведения хотя бы потому, что нет и двух городов, имеющих одинаковые характеристики и показатели. Из существующих в республике 31 города только города республиканского значения обладают наибольшими организационными и финансовыми возможностями для осуществления управления делами местного значения. Зато можно попытаться обозначить в законодательстве подходы, которыми следует руководствоваться при закреплении данных положений в отдельных законах и уставах органов городского самоуправления.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

1. Ахметов, М.А. Правовое положение местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст] / М.А. Ахметов // Право и политика. – 2009. – № 2. – С. 49–52.

2. Ахметов, М.А. О некоторых вопросах теоретических основ местного самоуправления [Текст] / М.А. Ахметов // Право и политика. – 2010. – № 1. – С. 78–81.

3. Ахметов, М.А. Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления [Текст] / М.А. Ахметов // Вестник Академии МВД им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева – 2011. – № 1. – С. 214–216.

4. Ахметов, М.А. Место и роль исполнительных органов в системе местного самоуправления [Текст] / М.А. Ахметов // Инновационное развитие науки и образования: современные тенденции и перспективы: сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию независимости Республики Казахстан и 10-летию Кокшетауского университета им. А. Мырзахметова. – Кокшетау, 2011. – С. 133–137.

5. Ахметов, М.А. Экономическая основа – как фактор развития местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / М.А. Ахметов // Инновационное развитие науки и образования: современные

тенденции и перспективы: сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию независимости Республики Казахстан и 10-летию Кокшетауского университета им. А. Мырзахметова. – Кокшетау, 2011. – С. 138–142.

6. Ахметов, М.А. Правовое положение муниципального служащего в Кыргызской Республике [Текст] / М.А. Ахметов // Проблемы права в Современной России: сборник статей международной межвузовской научно-практической конференции Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. – СПб, 2011. – С. 10–17.

7. Ахметов, М.А. Кыргыз Республикасында шаардык өз алдынча башкарууну уюштуруунун айрым көйгөйлөрү [Текст] / М.А. Ахметов // Вестник КГЮА. – 2012. – № 2. – С. 9–13.

8. Ахметов, М.А. Место и роль местных кенешей в системе органов местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст] / М.А. Ахметов // Вестник Гуманитарного университета транспорта и права им. Д.А. Кунаева – 2013. – № 3 (48). – С. 3–7.

Ахметов Мирдин Алыкуловичтин 12.00.02 - конституциялык укук, муниципалдык укук адистиги боюнча юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн «Кыргыз Республикасында Жергиликтүү өзүн өзү башкаруу системасындагы шаардык өзүн өзү башкаруу» темасында жазылган диссертациясына

РЕЗЮМЕ

Негизги түшүнүктөр: жергиликтүү өзүн өзү башкаруу, шаардык өзүн өзү башкаруу, жергиликтүү коомчулук, шаардык өзүн өзү башкаруу органдары, шаар, шаардык кеңеш, аткаруу-башкаруу органы, муниципалдык кызматкер, шаардык өзүн өзү башкаруу органдарынын ыйгарым укуктары, аймактык коомдук өзүн өзү башкаруу.

Изилдөөнүн объектиси болуп шаардык өзүн өзү башкарууну ишке ашыруу чөйрөсүндө пайда болгон коомдук мамилелер эсептелет.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты болуп шаардык өзүн өзү башкарууну уюштурууну жөнгө салуунун теориялык жана практикалык проблемаларына комплекстүү анализ жүргүзүү жолу менен жергиликтүү өзүн өзү башкаруу системасындагы шаардык өзүн өзү башкаруунун ордун ачып берүү, жана да аларды чечүүнүн тиешелүү сунуштамаларын иштеп чыгуу эсептелет.

Изилдөөнүн методологиялык негизин таануунун жалпы илимий методдору сыяктуу эле, жеке илимий методдору да түздү. Алар: салыштырма-укуктук, формалдык-логикалык, тарыхый, статистикалык.

Диссертациялык иштин алынган жыйынтыктары жана жаңылыгы төмөндөгүдө: тарыхый анализдин жана чет элдик тажрыйбанын, учурда аракеттеги мыйзамдардын, жана да жергиликтүү өзүн өзү башкарууну ишке ашырууга шаардык калктын укугун ишке ашыруунун заманбап тажрыйбасынын негизинде Кыргыз Республикасында шаардык өзүн өзү башкарууну биринчи жолу комплекстүү жана максаттуу иликтөөгө алган диссертациялык иш экендигинде.

Колдонуу боюнча сунуштамалар. Чыгарылган жыйынтыктар шаардык өзүн өзү башкаруу тармагындагы учурда аракеттеги Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын өркүндөтүү үчүн, жана да “Конституциялык укук”, “Муниципалдык укук” жана “Шайлоо укугун” окутууда окуу процессинде колдонулса болот.

РЕЗЮМЕ

диссертации **Ахметова Мирдина Алыкуловича** на тему: **«Городское самоуправление в системе местного самоуправления в Кыргызской Республике»** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право.

Ключевые слова: местное самоуправление, городское самоуправление, местное сообщество, органы городского самоуправления, город, городской кенеш, исполнительно-распорядительный орган, муниципальный служащий, полномочия органов городского самоуправления, территориальное общественное самоуправление.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере осуществления городского самоуправления.

Цель диссертационного исследования состоит в раскрытии роли и места городского самоуправления в общей системе местного самоуправления посредством проведения комплексного анализа теоретических и практических проблем правового регулирования организации городского самоуправления, а также выработка соответствующих рекомендаций по их решению.

Методологическую основу составили как общенаучные, так и частно-научные методы познания, такие как: сравнительно-правовой, формально-логический, исторический, статический.

Полученные результаты и новизна заключается в том, что она представляет собой первое комплексное и целенаправленное диссертационное исследование городского самоуправления Кыргызской Республики на основе анализа исторического и зарубежного опыта, действующего законодательства, а также современной практики реализации права городского населения на осуществление местного самоуправления.

Рекомендации по использованию. Сформулированные выводы могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства Кыргызской Республики в области городского самоуправления, а также в учебном процессе при преподавании дисциплин: «Конституционное право»; «Муниципальное право»; «Избирательное право».

RESUME

Akhmetov Mirdin Alykulovich's theses on the subject "City Self-government in System of Local Government in the Kyrgyz Republic" on competition of a scientific degree of the candidate of jurisprudence in the specialty 12.00.02 – a constitutional law; municipal right.

Keywords: local government, city self-government, local community, bodies of city self-government, city, city кеңеш, executive administrative organ, municipal employee, powers of bodies of city self-government, territorial public self-government.

The object of research are the public relations arising in the sphere of implementation of city self-government.

The purpose of dissertation research consists in disclosure of a place of city self-government in the general system of local government by means of carrying out the complex analysis of theoretical and practical problems of legal regulation of the organization of city self-government, and also development of the corresponding recommendations about their decision.

Methodological basis made both general scientific, and chastnonauchny methods of knowledge, such as: comparative and legal, formal and logical, historical, static.

The received results and novelty is that it represents the first complex and purposeful dissertation research of city self-government of the Kyrgyz Republic on the basis of the analysis of historical and foreign experience, the current legislation, and also modern practice of realization of the right of urban population on implementation of local government.

Recommendations about use. The formulated conclusions can be used for current legislation improvement in the field of city self-government, and also in educational process when teaching disciplines: "Constitutional law"; "The municipal right"; "Electoral right".