

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Ж. БАЛАСАГЫНА**

Диссертационный совет Д. 12.10.419

На правах рукописи
УДК 352 (575.2) К668

КОРКМАЗОВ ОСМАН МАДЖИТОВИЧ

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В КЫРГЫЗСТАНЕ**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история правовых учений

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек – 2011

Работа выполнена в Кыргызской государственной юридической академии на кафедре теории государства и права, конституционного и муниципального права.

Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор
Алымкулов Сагынбек Алымкулович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Борубашев Бекбосун Ишенбекович

кандидат юридических наук, доцент
Шадыебеков Куванычбек Баймуратович

Ведущая организация: **Институт Философии и политико-правовых
Исследований Национальной академии наук
Кыргызской Республики**

Защита состоится 29 апреля 2011 года в 14.00 часов на заседании Диссертационного совета Д.12.10.419 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Кыргызском Национальном Университете имени Ж. Баласагына по адресу: 720001, г. Бишкек, ул. Киевская 132, корпус 2, юридический институт, аудитория № 202.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского Национального Университета им. Ж. Баласагына по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Жибек Жолу, 394, корпус №8.

Автореферат разослан 25 марта 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Косаков С.К

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С обретением политического суверенитета Кыргызстан приступил к строительству основ демократии – гражданского общества и местного самоуправления (далее – МСУ). Для современного демократичного общества МСУ является органичной его частью, необходимым компонентом власти в целом. Центральная власть по объективным и субъективным причинам не в состоянии проникнуться внутренними проблемами и интересами местных сообществ и его персоналий. Поэтому европейское сообщество считает, «что права граждан участвовать в управлении государственными делами относятся к общим для всех государств – членов Совета Европы демократическим принципам»¹. Только полномочный орган МСУ может наиболее полно учесть местные проблемы и определить оптимальные пути их решения. Таким образом, МСУ – одна из наиболее естественных и народо-властных форм реализации политических прав и свобод граждан².

Система МСУ в Кыргызстане находится в начальной стадии становления, ее правовая база уже заложена. Однако имеющихся нормативных правовых актов количественно недостаточно. Качественно они не отвечают требованиям самой идеи МСУ КР. Система МСУ КР противоречива в своих составляющих и является собой препятствие на пути развития демократических начал государства. Закон о МСУ и МГА, являясь базовой нормой реализации идей МСУ, противоречит требованиям Конституции КР и европейского сообщества, считающего, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств – членов Совета Европы демократическим принципам МСУ – есть одно из важнейших условий демократизации системы власти. МСУ содействует сокращению бюрократического аппарата и повышению эффективности управления обществом за счет децентрализации и деконцентрации чиновников. Таким образом, *актуальность* исследования обусловлена потребностью адаптировать систему управления МСУ к современным международным условиям, но с соблюдением обычаев и традиций Кыргызстана.

Степень разработанности проблемы. Исследования, проведенные в рамках настоящей диссертации, потребовали обращения к широкому кругу работ по истории муниципального права Древнего Рима, истории Кыргызстана, административному, конституционному, финансовому, трудовому праву, психологии, теории и истории государства и права.

Местное самоуправление Кыргызстана как система начала формироваться ещё в древности. В силу исторических причин система права КР и основные теоретические разработки в области юриспруденции осуществлялись на русском языке, что побуждает нас с особым вниманием относиться именно к российскому правовому опыту и правовой литературе³.

¹ Европейская Хартия о МСУ. Преамбула. Нормативная база. – М.: Деловой альянс, 1998, с 3.

² Там же.

³ См. Нормативная база МСУ РФ. – М.: Деловой альянс, 1998; Алымкулов С.А. Административное право КР. – Б., 2004; Нурбеков К. История государства и права Киргизской ССР. – Б., 1999; Омурзаков С.О. Курс лекций по истории Кыргызстана. – Б., 2002.

В формулировании теоретических положений и практических рекомендаций автор опирается на труды отечественных ученых Т. К. Кошоев, Г.К. Кудышева, К. Нурбеков, Б.С. Дубанаев, Э.Н. Рахимбаев, М. К. Соодонбаев, М. К. Укушев, С. А. Алымкулов, Шадыебеков К.Б. и др.

В научно-правовой литературе Кыргызстана мало трудов, посвященных МСУ. Так, вопросы децентрализации государственного управления МСУ и развития МСУ исследовались учеными Т. Кошоевым и Э. Н. Рахимбаевым в их труде «Децентрализация государственного управления и развитие МСУ в КР до 2010 года». Вопросы истории и права Кыргызстана исследовались К. Нурбековым в научной работе «История государства и права Кыргызстана», А. Асанкановым и О. Осмоновым – в их фундаментальном труде «История Кыргызстана», в работе С. Омурзакова «Курс лекций по истории Кыргызстана», Т. Омуралиевым в труде «О формуле власти в «генах» самоуправления». Об основах самоуправления говорится в труде академика Т. Койчуева, Б. Мокрынина и В. Плоских «Кыргызы и их предки», Кожосова А.О. и Шадыебекова К.Б. Основы МСУ КР (учебник).

Однако комплексное научное исследование на уровне диссертации в Кыргызстане относится к числу первых попыток. В процессе исследования изучался великий эпос кыргызов «Манас», который дал ответы на многие интересующие нас вопросы в области самоуправления кыргызов, обычаев, традиций и адатов, в итоге ставшие основой формального права.

Объектом исследования явились исторические и теоретические предпосылки формирования института МСУ КР; разработка и реализация конституционно-правовых и организационно-правовых основ деятельности системы муниципалитетов. Таким образом, объектом предстают *общественные отношения* в сфере муниципального права.

Предметом исследования явились историко-правовые и теоретические аспекты формирования самой системы муниципалитетов и института МСУ в муниципальном законодательстве Кыргызстана.

Цель работы – на основе комплексного исследования исторического опыта становления института МСУ в Кыргызстане, разработать рекомендации по муниципальному законодательству и дальнейшему совершенствованию института муниципальной власти. Целью определены и задачи:

1. Анализ историко-правовых, культурологических предпосылок возникновения системы МСУ, проследить основные этапы развития института МСУ;
2. Выяснить историческую значимость принципа народовластия в зарождении и формировании института МСУ, его роль в демократическом процессе;
3. Выяснить отличительные особенности института МСУ КР в сравнении с зарубежными странами;
4. Рассмотреть конституционно-правовые и организационно-правовые основы МСУ КР;
5. Дать классификацию источников муниципального права, муниципально-правовых норм и муниципально-правовых отношений.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют диалектический метод познания правовой действительности, общенаучные и частнонаучные методы исследования: сравнительно-правовой, структурно-системный, конкретно социологический, историко-юридический, познания, сравнительного правоведения. Кроме того, использованы: теоретико-прогностический метод, метод сравнительного и статистического анализа.

Новизна исследования состоит в следующем:

1. Осуществлено комплексное исследование исторических правовых и прикладных аспектов муниципального законодательства.

2. Осуществлена периодизация исторических этапов становления МСУ и развития муниципального права в Кыргызстане.

3. Системно исследована история правовых и организационных основ МСУ в Кыргызстане.

4. Проведена классификация источников муниципального права, муниципальных правовых норм и муниципальных правовых отношений.

5. Введено в оборот понятие «дебюрократизация» и «деконцентрация» властных государственных структур.

6. Предложена сетевая система организации КПМС. Система в полной мере согласуется с историческими традициями и обычаями кыргызов.

7. Выявлено, что помимо двух основных европейских моделей, существует третья – *кыргызская модель МСУ*, отличная по своей сути, целям, задачам и организации. Возможно, эта модель является частью Центрально-Азиатской системы.

8. Предложен второй (как временный, переходный) – модернизированный вариант существующей системы, с обязательной отменой Закона КР «О МСУ и МГА» от 29. 05. 2008 года № 99, и с изданием, вместо него, Закона КР «О *местном самоуправлении*» (проект прилагается).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Установлено, что для становления и развития МСУ необходима изначальная способность индивидуумов к определенной общественной организации, имеющей иерархическую форму.

2. Определено, что МСУ в Кыргызстане, в отличие от европейской системы, есть естественная народно властная форма организации управления обществом. Источником организационной форм МСУ в Кыргызстане является народ, с его способностью к самоорганизации по собственной инициативе. Оно частично существует по сей день в форме обычаев и традиций, которые надо беречь, как национальный золотой фонд и на этой основе строить систему МСУ КР, дабы не свалиться в манкуртизм или не впасть в трайбализм, или оказаться под гнетом доморощенного авторитаризма. Именно решению этой проблемы и служит предлагаемый «КПМС», поскольку он по духу и ментальности близок и приемлем для кыргызов. В этом коренное отличие исторической сущности кыргызской модели МСУ от Европы, где исторически источником и инициатором организации МСУ являлась высшая власть патрициев.

3. Выявлено, что цель древнеримских муниципалитетов – *милитаристская*. Цель кыргызского МСУ – *внутренняя организация общества*. Задача – *защита общества от внешней опасности*.

4. Выяснено, что для Европы наличие государства с его атрибутами – необходимые условия возникновения и формирования МСУ.

5. Анализ выявил, что исторически сложившиеся обычаи, традиции, поведенческие стереотипы и общественная мораль не совпадают с действующей моделью МСУ КР и только потому, что в ней не учтены особенности исторического развития общества кыргызов и их менталитет.

6. Экскурс в историю показал, что в советское время в Кыргызстане была создана система МСУ (советы), которая при всех её недостатках была ближе и понятней кыргызам.

7. Установлено, что обретение Кыргызстаном суверенитета интегрировало его в международную систему права, обусловило необходимость заимствования опыта развитых стран в создании системы МСУ.

8. Выяснено, что Кыргызстан располагает законодательной базой МСУ, однако она требует основательной переработки, конкретизации, демократизации и дополнения.

9. Определено, что решение задач МСУ лежит в плоскости комплексной реализации экономических, политических, социальных, правовых, нравственно-этических проблем общества.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем теоретические положения и выводы развивают и дополняют многие разделы общей теории права и государства, теории конституционного, административного и гражданского права. Исследуемые в диссертации проблемы определяют теоретически важные аспекты в кругу фундаментальных вопросов современной юридической науки.

Практическая значимость работы заключается в том, что материалы и выводы диссертации могут быть использованы в процессе совершенствования муниципального законодательства КР, практической деятельности служащих органов МСУ, научно-исследовательской работе, учебном процессе, преподавании курса «Муниципальное право Кыргызской Республики».

Апробация работы. Диссертация рассмотрена и обсуждена на расширенном заседании кафедр теории и истории государства и права (ныне, конституционного и муниципального права КГЮА), КНУ им. Ж. Баласагына и Академии МВД им. Генерал-майора Алиева

Основные положения исследования, содержащиеся в нем выводы и рекомендации, были изложены на международно-практических конференциях, заседаниях кафедры конституционного и муниципального права, на ученом совете КГЮА, в учебно-методическом комплексе по дисциплине «Муниципальное право Кыргызской Республики» и в 16 научных работах.

Структура работы состоит из введения, трех глав, 12 параграфов, списка использованных источников. Объем основного текста составляет 150 стр.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы и важность МСУ в системе управления государством. Определены объект и предмет исследования, цели и задачи. Изложена методологическая основа исследования, раскрыта научная новизна. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования.

ГЛАВА 1. «МСУ и предпосылки его возникновения» состоит из трех параграфов.

В § 1.1. «Понятие и сущность МСУ» изложены аспекты становления и развития МСУ как способа организации управления обществом при той или иной форме государства и его конституционного строя. В современном понимании МСУ не есть оппозиция государственной власти, но, дополняя её, оно служит своеобразным противовесом, способным сдерживать субъективный волюнтаризм и авторитаризм, ведущую, как правило, к тоталитаризму.

В основе МСУ лежит идея привлечения максимума местного населения к решению собственных проблем. Европейская хартия МСУ 1985 года под МСУ понимает право и способность его органов *«регламентировать часть государственных дел и управлять этой частью, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»*⁴. Сказанное означает: МСУ – это право местного сообщества самостоятельно и под собственную ответственность управлять местными делами, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью; МСУ есть деятельность граждан по реализации своих прав, предусмотренных Конституцией КР; МСУ – форма народовластия, при которой народ является носителем суверенитета, единственным источником государственной власти; МСУ – разновидность социального управления, существующая наряду с государственным управлением; МСУ – одно из основ конституционного строя, демократического института, который, является эффективной формой народовластия и который должен быть неприкосновенен.

При всем разнообразии моделей МСУ действующие международные нормы и практика определили ряд обязательных, общих для всех современных МСУ параметров: территория, население, выборные органы, местный бюджет, формы непосредственного участия населения в управлении местными делами, местные налоги и сборы, муниципальная собственность, нормативные правовые акты МСУ. Отсутствие хотя бы одного из этих параметров ставит существование МСУ под сомнение. Имеются и ряд признаков, общих для МСУ всех государств. Один из них – *целесообразность* существования деятельности МСУ.

Характерным признаком МСУ является то, что понятия «управляющий» и «управляемый» находятся в своеобразном соотношении. В силу уже самого определения управляющий воздействует как бы на самого себя, т. е. нет управляющего и управляемого в привычном понимании, а есть самоуправление.

⁴ Европейская Хартия о МСУ. – М.: Деловой альянс, 1998. – С.4.

§1.2. Исторические предпосылки возникновения муниципалитетов.

Природа человека, включенного в общественные отношения, предполагает такой тип взаимодействия между членами общества, когда *управление* является обязательным компонентом общественного бытия. Поэтому для нашего исследования чрезвычайно важен следующий **вывод**: *способность человека к организованной общественной жизни ведет к различным формам организации общества и соответственно, к различным формам власти, которые получают преобладание или даже становятся доминирующими под давлением внешних обстоятельств.* Человечество выработало такую форму организации общества, как государство только потому, что *человек не может выжить вне общества.* Именно внутри этой государственной формы зарождались и развивались многие основы бытия человеческого общества, в том числе и муниципалитеты.

Термин «муниципалитет» получил более или менее обстоятельное толкование в XVII в. в Англии⁵. Однако письменные доказательства возникновения муниципалитетов относятся к Древнему Риму периода правления Цезаря Гая Юлия (100-44 гг. до н.э.). Об этом свидетельствует труд известного историка античности Вила Дюранта «Цезарь и Христос»⁶, где доказательно освещены вопросы по интересующей нас проблеме. Важным для исследования является вопрос: почему Рим, безусловно заинтересованный в укреплении империи, «даровал муниципальную свободу полутысяче городов», по сути, поощряя местное самоуправление? Ответ один – *целесообразность.* Особенностью Римской империи было то, что она, хотя и подразделялась на провинции, но в реальности представляла собой *совокупность относительно самостоятельных городов-государств.*

Краткий экскурс в историю, предпринятый в данном пункте, дает возможность сделать следующие выводы. Основными предпосылками возникновения муниципалитетов являются: *способность индивидов к определенного рода общественной организации, имеющей иерархическую форму; необходимость и целесообразность объединения людей в сообщество, в пределах которого только и возможно выживание человека как вида.* Кроме того, для возникновения и формирования МСУ необходимым условием является наличие государства с его обязательным атрибутом – формализованным правом. Современные муниципальные модели есть адаптированная к нынешним условиям римская система МСУ.

Итак, муниципалитет как административная единица в составе государства – это изобретение древних римлян, которое предусматривает *децентрализованное* управление завоеванными территориями.

§ 1.3. Периодизация становления местного самоуправления в Кыргызстане.

Определены пять периодов, начиная с древнеисторических времен.

Периодизация предпринята потому, что каждому историческому периоду соответствует определенная обычная или формализованная правовая основа

⁵ См. Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М.: Изд. Дело. – 2000. – С.8.

⁶ Дюрант В. Цезарь и Христос. – М., 1995. – С. 719.

организации общественных отношений, что позволяет проследить этапы развития МСУ в кыргызском обществе.

ГЛАВА 2. Народовластие как предпосылка возникновения и становления местного самоуправления в Кыргызстане.

§ 2.1 Местное самоуправление – основа народовластия. Сделанные выше, позволяют говорить о наличии в прошлом у кыргызов организационных и управленческих элементов, в пределах которых проходила их жизнь. Речь идет о народовластии, что и является предметом анализа данного раздела.

Объединение кыргызов в сообщества стало первоосновой народовластия, на которой возникло МСУ, но не как административно организационная форма, а как принцип и соответствующая ему длительная практика какого-либо сообщества осуществлять власть на демократических, по своей сути, началах. Если рассматривать народовластие как принципиальную основу МСУ, то это дает возможность сделать на уровне открытия следующий фундаментальный вывод: *одним из исторических истоков МСУ для кыргызов явилась их уникальная способность к самоорганизации. Цель – организация внутри национальных общественных отношений. Задача – защита народа от внешних посягательств.* В то время как в древней Европе вплоть до XVIII историческим источником МСУ явилась *инициатива высшей власти*, которая преследовала сугубо милитаристские цели. Таким образом, вопрос: возможно ли в Кыргызстане *создание* вполне дееспособного института местного самоуправления не корректен и неуместен.

Источником обычного права всегда был народ. Обычаи глубоко укоренились в жизненное сознание народа, а следование им было так привычно и естественно, что поведение, которое входило в противоречие с обычаями и соответствующими им нормами, воспринималось либо как противоестественное, либо как преступное. Обычаи, как психологический поведенческий тип, так живучи потому, что они возникли и закрепились внутри самой нации, в его интересах и в условиях его естественного бытия. Таким образом, неотъемлемым элементом жизни народа было народовластие, опирающееся на обычаи и традиции, поскольку они являлись результатом жизненного опыта самой нации.

Военная, по сути, организация и соответствующий ей образ жизни кыргызов превращали народовластие в фактор, решающим образом влияющий на историческую судьбу народа, рождали в данном контексте способность и право народа самостоятельно, под собственную ответственность решать свою судьбу. В подтверждение приведем пример из эпической колыбели кыргызов – эпоса «Манас», когда Манас решал проблемы соотечественников на основе их же воли. «Сказал он: *«Люди, понимающие меня, Пусть придут выслушать меня, Люди, не понимающие меня, Пусть ответят через толмача (переводчика. – О.К.). Люди, знающие меня самого, Пусть придут, посчитавшись со мной. А те, что не знают меня и называют «правитель Манас», Пусть придут, внемля моим словам».* Так оповестил он свой народ – многочисленных кыргызов всех»⁷.

⁷ Манас. – М.: Наука, 1984. – Кн.2, с. 442.

Один из важнейших демократических принципов современного права – равенство всех перед законом – был, по сути, одним из основных принципов в повседневной жизни кыргызского народа. Вот что говорится об этом в эпосе: *«На поступки его посмотри, Вникни в его дела: Да будь то даже его отец Джакып, Но если он увидит его вину, То прольет кровь, зарубив».*

Если к сказанному добавить, что в эпические времена Манаса уже существовало право в форме письменного договора, то высокий цивилизационный уровень древнего кыргызского общества становится очевидным. Вот тому доказательство: *«Слов мне мало, слова – как дым. Я больше верю знакам немым (имеются в виду письменные знаки. – О.К.) Я больше верю в мою печать, Лучшие нам с присяги начать, Лучшие нам с бумаги начать!»! Писарь принес котел чернил, Присягу суровую сочинил».*

Конечно, кыргызы жили не по демократическим правилам в современном понимании этого термина. Но несомненно, что в основе бытия народа с древних времен лежали реальные, подлинно демократические принципы. Именно это обстоятельство в значительной степени формировало кыргызскую ментальность. С нашей точки зрения, демократия, будучи политической формой повседневной жизни народа, имеет своей основой не политические идеалы и цели, систему права и даже политическую практику, а преобладающий психологический тип, т.е. менталитет народа, который либо предрасположен к демократии, либо, наоборот, склонен отвергать демократические формы бытия. Военный образ бытования, постоянная необходимость защиты интересов и жизни сородичей обусловили тот факт, что *жизнь каждого отдельного человека древние кыргызы стали рассматривать как важнейшую ценность!* В дальнейшем это стало прочной и долговременной основой народовластия и ныне закреплено Конституцией КР.

Другое важное свойство власти – ее сила, без которой невозможно управлять, т.е. принуждать других делать что-то так, а не иначе. Однако у древних кыргызов не практиковался захват власти силовыми методами, что подтверждают строки из эпоса «Манас»: *«Был такой по имени Дардак. Довольно сильный он был. «Ты будь [ханом]», – говорили, приставали [к нему]. «У меня сила есть, а сноровки нет, Не умею я хорошо говорить, Какой же из меня хан? – сказал. – Пустое это дело, – сказал»⁸.*

За свою историю кыргызы многократно подвергались набегам могущественных внешних врагов. Наличие сегодня на политической карте мира кыргызского государства – свидетельство того, что политическая, дипломатическая, военная и житейская мудрость кыргызов позволила им пройти через горнило истории и сохранить свою самобытность, и в этом величие народа.

Только в 1855 году, после вхождения Кыргызстана в состав России, на основе Положения об управлении Туркестанским краем было относительно систематизировано судопроизводство Кыргызстана, которое действовало вплоть до 1917 года. Согласно этому положению, в Кыргызстане действовали народные судьи, избираемые одновременно с волостным управлением на волостном

⁸Манас. – М.; Наук, 1984. – Кн. 2, с.442.

съезде выборщиков сроком на 3 года. Суды Кыргызстана имели три инстанции: единоличные судьи-бии; волостной съезд судей; чрезвычайный съезд судей-биев. Реальной нормативной базой судопроизводства оставались обычное право и шариат.

С победой в 1917г. Октябрьской Революции, идеи реального народовластия в СССР не были реализованы из-за милитаризации экономики, вызванной главным образом внешними причинами и отсутствием конкурентов у Коммунистической партии внутри государства. Неумелые попытки перестроить политическую и экономическую систему СССР привели, по сути дела, к перевороту, имевшему катастрофические последствия – распад великого государства.

В 1991г. Кыргызстан открыл ещё одну страницу своей истории и вошел в новую для себя эпоху – становления суверенной государственности со всеми вытекающими отсюда последствиями.

§ 2.2. Гражданское общество – необходимое условие местного самоуправления. Этот параграф посвящен гражданскому обществу как необходимому условию МСУ и демократического государства. Великие мыслители прошлого, касаясь политики, теории, истории государства и права, всегда были озабочены главным – соблюдением прав и свобод личности, её непреходящей ценностью⁹.

Современному гражданскому обществу присущи характерные признаки, а именно: многообразие форм уклада жизни; наличие развитой системы права в пределах демократической организации общества; открытое социальное общество; сообщество свободных личностей в экономическом, социальном и политическом плане.

Выводы:

- права и обязанности граждан должны быть ими осознаны;
- без правосознания, которое являет собой правовую, социальную и нравственную культуру общества, гражданское общество невозможно;
- граждане должны не только верить в полезность и значимость своего участия в решении общественных проблем, но и воспринимать их как свои личные социальные проблемы и интересы;
- необходимо доверие народа ко всем ветвям власти, для чего политические, экономические, правовые и социальные обязательства государства должны быть переведены из декларативного поля в поле реального правоприменения.
- без веры народа в себя и без его доверия власти не может быть и национальной идеи;
- единая национальная идея, основанная не на «чистоте национальных кровей» (чего в природе не бывает), а на роли государства как организатора общества, и есть тот фактор, который объединяет население и делает его обще-

⁹ Аристотель. Политика. – М., 1999. – С.165; Цицерон. Диалоги. – 1996. – С.24.; Гроций Г. Естественное право. – М., 1996. – С. 45; Гоббс Т. Общественные отношения и право. – М., 1991; Маркс К., Ф.Энгельс. Соч. – Т.26, ч. 1, с. 371; Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1995. – С. 289. и др.

ством – основой государства, где МСУ является базовым институтом народовластия.

§ 2.3. Англосаксонская, континентальная, советская, российская и кыргызская модели местного самоуправления. Здесь даны характеристики перечисленных выше моделей.

Для нашего исследования важны советская, российская, и кыргызская модели.

Советская система отрицала разделение властей и провозглашала полноту власти представительных органов (Советов) на соответствующих территориях. Если бы в СССР на деле было реализовано им же провозглашаемое, то система Советов была бы одной из самых демократических в мире, поскольку отвечала принципам народовластия более чем любая иная система. Но этого не случилось. Советская система была окончательно вытеснена партийной системой (ВКП(б), ЦК КПСС и его Политбюро), а идея и практика народовластия на деле заменены идеей и практикой сильного государства, под руководством КПСС.

В.И. Ленин незадолго до своей кончины в письме III Съезду ВЛКСМ предупредил, что Генеральный секретарь ВКП(б) концентрирует в своих руках недопустимо огромную власть¹². ЦК КПСС сосредоточил в своих руках не только политическую, но и экономическую, административную и хозяйственную власть, что и послужило одной из причин распада СССР.

Российская модель самоуправления включает в себя институты непосредственной демократии, каковыми являются собрания, сходы граждан по месту жительства, референдумы. Представительным органом МСУ является местный депутатский корпус, уполномоченный решать проблемы местного значения. Однако по действующему ныне законодательству от 01.01.2005 года главы муниципальных образований избираются, аналогично кыргызскому варианту, из кандидатур, предлагаемых высшей властью, что неприемлемо с демократической точки зрения, ибо усиливает централизацию, государственной власти.

§ 2.4 Классификация источников муниципального права, муниципально-правовых норм и муниципально-правовых отношений.

ГЛАВА 3. «Местное самоуправление в Кыргызской Республике»

§ 3.1 «Государственная власть и местное самоуправление». Положение о том, что органы МСУ не входят в систему государственной власти не означает, их абсолютную самостоятельность. Власть всегда едина и неделима. Три ветви власти – это три органа единого организма – государства. Формулировка «разделение властей на местном уровне» неточна. Одна из функций местного кенеша – выражать волю населения муниципального образования в определенном нормативном акте, основанном на Законе. Функция исполнительных органов МСУ – организовать исполнение нормативного акта кенеша. Отсюда **вывод:** *органы, наделенные названными функциями, должны находиться в той же субординации, что и их функции. Именно такое разграничение, а не разделение власти имеется в виду.*

¹² Ленин В.И. Полн. Собр. соч. – Т.24. – С. 445.

Этот вывод подтвержден и Европейской Хартией о МСУ, где речь идет о праве местных сообществ контролировать и управлять под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел и подчеркнуто, что это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путём свободного, тайного прямого, равного и всеобщего голосования (в нашем случае это кенеш). *Советы или собрания могут располагать подотчётными им исполнительными органами* (Европейская Хартия МСУ, п.2 ст.3)¹³.

Приведенное положение было заложено и в документе Копенгагенской конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 29.06.1990 г., в п. 5 которого закреплено: *«К числу элементов справедливости, которые необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, равных и неотъемлемых прав всех людей относится... представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчётна избранным законодательным органам или избирателям»*¹⁴. Та же норма содержится и в п.2 ст.1 Декларации Межпарламентской ассамблеи СНГ от 29.10.1994 года¹⁵.

Вывод: исполнительный орган МСУ должен быть подчинен и подконтролен представительному органу, в нашем случае – местному кенешу.

§3.2. Основы местного самоуправления состоят из конституционно-правовых, территориальных, экономических, финансовых, организационных, гуманистических, социальных, политических правовых норм, т. е. это совокупность правовых нормативных актов, образующих базис, на котором зиждется система МСУ.

В статьях Конституции изложены нормы, непосредственно регулирующие вопросы МСУ. Однако эти нормы имеются более чем в 30 статьях Конституции КР. Следовательно, есть еще нормы общего характера, т.е. косвенного воздействия. Например, п.5 ст.4 Конституции КР предусмотрено, что государственная власть в Кыргызской Республике основана на принципе разграничения функций её и МСУ, что позволяет осуществить фундаментальную задачу, составляющую суть МСУ, определенную в Национальной стратегии КР «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года».

§ 3.3. Нормативная база местного самоуправления КР. Основными актами МСУ являются: Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29.05.2008 года № 99 (далее – Закон «О МСУ и МГА») и Закон КР «О муниципальной службе» от 21.08.2004 года № 165.

Будучи нормой, непосредственно регулирующей деятельность МСУ, закон о МСУ и МГА вступает в противоречие не только с принципами, предусмотренными Европейской Хартией о МСУ (преамбула и ст.2 Хартии), но и с кон-

¹³ Европейская Хартия о МСУ. – М.: Деловой альянс, 1998. – С. 4.

¹⁴ Копенгагенская Конференция ОБСЕ. – СПб: Норма, 2001. – С. 18.

¹⁵ Декларация о МСУ в государствах – участниках содружества. – М.: Деловой альянс, 1994. – С. 37.

ституционными нормами Кыргызской Республики. Анализ закона о МСУ и МГА показывает, что МСУ начинается там, где заканчивается функциональная деятельность высших органов государственной власти. Начиная со 2-го и 3-го уровней МГА, а также со 2-го и 3-го уровней кенешей, органы МСУ имеют, соответственно, почти одинаковые функции, разница только в объёмах. Их деятельность осуществляется на одинаковых принципах. Реальная же деятельность органов МСУ важна и необходима именно в пределах 1-го уровня. Все остальное – пристройка к надстройке, дублирующая другие органы и отягчающая бремя налогоплательщиков.

Закон о МСУ и МГА имеет и ряд существенных недостатков, в частности, исчезли: принципы выборности местных кенешей, органов территориального общественного самоуправления, их подотчетность населению; разграничение функций и полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов; сочетание местных и государственных интересов. Статья 23 называется «Взаимоотношения местных кенешей с органами государственной власти», а в тексте самой статьи говорится о взаимоотношениях «...кенешей с местной государственной администрацией». В ст.35 предусмотрены два основания для роспуска кенеша: в связи с образованием нового состава кенеша и в связи с досрочным роспуском кенеша. Однако п.6 Указа Президента КР от 02.05.2001 г. УП № 153 «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики» введено и третье, на наш взгляд, политически сомнительное основание для роспуска кенеша: в случае двукратного отклонения предложенных Президентом кандидатур на должность мэра города. В ст.35 Закона о МСУ и МГА это основание отсутствует, хотя хронологически последний был принят позже Указа Президента. Дело в том, что п.п. 1-6 названного Указа были отменены. В то же время, такое право предоставлено п.7 ст.41 Закона КР № 99 «О МСУ и МГА» акиму в отношении кенеша города районного подчинения или поселка. В соответствии с п.2 ст.55 «решения курултая носят рекомендательный характер». Тогда о каком же народовластии идет речь? В ст.54 Закона № 99 о МСУ и МГА термин «референдум» отсутствует.

Если стоит задача *реформирования* управления, то необходимы и соответствующие мероприятия. Однако закон о МСУ и МГА ни по форме, ни по содержанию не отвечает современным требованиям, напротив, он тормозит развитие идей МСУ, отдавая приоритет вертикали государственной администрации и снижая значение представительных органов народа.

Обозначив проблему реформирования МСУ, мы подошли к Указу Президента КР от 17.12.2002 г., которым утверждена Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». В нем нет ясно прописанного определения, какие органы государственной власти и каким «иным» органам будут передавать часть властных полномочий. Если децентрализация государственного управления будет производиться внутри государственной службы, да ещё по вертикали, то это будет просто перемена мест слагаемых. Если же часть

этих функций будет передана органам МСУ, то ситуация изменится в лучшую сторону, и будет соответствовать положениям п.2 ст.3, п.1 ст.6 и п.2 ст.8 Европейской Хартии го МСУ.

При ликвидации, например, 3-го уровня МСУ (областного) проблема децентрализации разрешится сама собой. Но если будет ликвидирован только областной кенеш, то оставшаяся МГА неизменно монополизирована, станет более громоздкой и менее оперативной, коррупция только окрепнет, ибо властные функции останутся внутри властных же государственных структур.

Второй нормативный акт – Закон КР «О муниципальной службе» от 21.08.2004 г. № 165 (далее – закон о М.С.). В его преамбуле сказано, что он устанавливает общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Кыргызской Республике». В частности, ч.1 ст.1 определяет муниципальную службу как профессиональную деятельность граждан в органах МСУ на должностях, не являющихся выборными, осуществляемую на оплачиваемой основе за счет средств местного бюджета. Поскольку местный бюджет формируется в основном за счет местных доходов, то п. «в» ст.1 Закона поясняет, что штатное расписание органы МСУ составляют самостоятельно, но оно должно соответствовать финансовым возможностям муниципального образования. Согласно ч.1 ст.2 закона о М.С., муниципальная должность должна иметь установленные объемы полномочий и ответственности в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления. Как и ст.1 Закона «О государственной службе», ст.2 закона о М.С. подразделяет муниципальные должности на политические и административные. Политические – это должности депутатов местных кенешей всех уровней, глав МСУ айылов, поселков и городов, мэров городов и иных выборных должностных лиц, избираемых путём прямых или косвенных выборов. «К административным муниципальным должностям относятся муниципальные должности», назначаемые (?) руководителем органа МСУ через заключение трудового договора по результатам проведенного конкурса. Абсолютно безграмотно! Должности утверждаются, вводятся, сокращаются, а назначенными могут быть только лица на определенные должности.

Статьей 11 закона о М.С. должности разделены на три квалификационных разряда: главные, старшие и младшие муниципальные должности.

В соответствии со ст.12 этого закона лицам, замещающим административные должности муниципальной службы, присваиваются классные чины: муниципальный советник КР 1, 2 и 3-го класса – на главных муниципальных должностях; советник муниципальной службы КР 1, 2 и 3-го класса – на старших муниципальных должностях; инспектор муниципальной службы КР 1, 2 и 3-го класса – младшим муниципальным служащим Согласно ст.15 закона о М.С., часть перечня муниципальных должностей утверждает Президент КР, что противоречит конституционным нормам и закону о МСУ и МГА, ущемляет права органов МСУ.

Статьи 16-27 закона о М.С. регламентируют прохождение муниципальной службы. Так, ст.16 излагает квалификационные требования в зависимости от

уровня административно-муниципальной должности; ст.17 (поощрения) и ст.18 (ответственность) закона регламентированы в соответствии с Трудовым кодексом КР. Однако законодатель, учитывая особенности статуса муниципального служащего, предусматривает дополнительные виды дисциплинарной ответственности (ст.18). Предусмотрены гарантии как для граждан, жителей муниципальных образований (ст.71 закона о МСУ и МГА), так и для муниципальных служащих (ст.19 закона о М.С.).

Для снижения риска коррупции статьей 22 закона о М.С. предусмотрена ротация, которая должна проводиться не чаще одного раза в 4 года. Основание, схему ротации и согласование с принимающей стороной готовит муниципальный орган, в котором она проводится.

§ 3.4. «Децентрализация и деbüroкратизация, деконцентрация». Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года»¹⁶, утвержденная Указом Президента КР от 17.12.2002 года, имеет политический, экономический, социальный и нравственно-этический аспекты. Политический аспект связан с соблюдением прав человека и интеграцией Кыргызстана в мировое сообщество. Следовательно, нормативная база МСУ Кыргызской Республики должна соответствовать мировым стандартам в той степени, в какой это возможно на современном этапе её развития. Социальный аспект децентрализации заключается в том, чтобы за счет реформирования государственных управленческих структур расширить права и возможности органов МСУ, улучшить их КПД, повысить уровень культуры и материального производства в муниципальных образованиях и тем самым создать условия для наиболее полного удовлетворения социальных потребностей населения. Нравственно-этический аспект децентрализации выражается в том, что принято называть человеческим фактором.

Однако децентрализация – мера неполная. Она предусматривает передачу только полномочий и не затрагивает системную структуру органов центральной государственной власти по вертикали и её штатного наполнения, а это вопрос не только управления, но и экономики. Чтобы децентрализация дала более эффективный результат, необходимо одновременно проводить и деконцентрацию, штатной численности всех уровней по горизонтали с сокращением численности чиновников и передачей их функций. *Конгрессу представителей местных сообществ* и деbüroкратизацию аппаратов. Совокупная реализация идей децентрализации, деbüroкратизации и деконцентрации сделает органы МСУ реально (а не декларативно) властными и самостоятельными, поскольку будут ликвидированы посты должностных лиц в государственном аппарате, а их полномочия перейдут к органам МСУ.

§ 3.5 Проблемы местного самоуправления Кыргызской Республики, которые обсуждались на «круглых столах», прошедших в КР 24-26 июня 2001 года. Они стали предметом обсуждения на конференции, темой которой была гармонизация законодательства КР в сфере МСУ. Итогом стал выход журнала

¹⁶ См.: Эркинтоо. – 2002. – 25 дек. – С. 12.

«Рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления» (далее – рекомендации). В него вошли также материалы семинара, состоявшегося 20-22 октября 2001 г. и выступления участников «круглых столов», проведенных Ассоциацией городов в марте-апреле 2001 года. Существенной проблемой МСУ остается неоднозначность законодательного регулирования вопросов, особенно в части регулирования отношений, возникающих в сфере владения, пользования и распоряжения коммунальной (муниципальной) собственностью¹⁷.

По обоснованному мнению историка, юриста и депутата Ж.К. З. Курманова, органы МСУ, так и не став полноправными субъектами управления, продолжают оставаться в униженном и подчиненном положении по отношению к местным органам исполнительной власти. В них продолжает проводиться политика опеки над органами МСУ со стороны местных государственных администраций¹⁸.

В самом общем виде перечень проблем выглядит следующим образом:

- внутренняя несогласованность и бессистемность законодательства о МСУ;
- неполнота, неоднозначность законодательного регулирования вопросов организации и деятельности органов МСУ и их противоречивость (например, ст.10 закона о референдуме в КР вступает в противоречие с законом о МСУ и МГА);
- несоблюдение законодательства о МСУ;
- отсутствие в законодательстве четкого правового разграничения полномочий между органами МСУ и МГА;
- законодательная нерешенность проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местных сообществ.

Обсуждения на конференциях обнажили самую важную проблему – *несовершенство системы управления местными сообществами*. Идея МСУ в том и заключается, что в системе нет управляющего извне и управляемого внутри, потому что она самоуправяема. А причина в том, что все мероприятия по совершенствованию МСУ проводятся в консервативных рамках самой несовершенной системы управления через перестановку компонентов внутри ряда. Чтобы выйти из этого замкнутого круга, стереотипные меры непригодны. Такой мерой, на наш взгляд, является сетевая система управления местными сообществами. Суть её не нарушает общепринятые принципы демократии, вполне соответствует нормам Конституции КР. Более того, она делает декларативные позиции законодательства, реально действующей силой, превращая надуманную социальную мобилизацию населения в непосредственную мобилизацию, поскольку у населения появляется осознанная мотивация по управлению делами местного значения, что и соответствует главной цели МСУ.

В заключении сделаны следующие выводы.

1. Первые муниципалитеты как управленческая форма появились в Древне Римской империи. Нынешние муниципальные модели представляют собой

¹⁷ Рекомендации по гармонизации законодательства КР в сфере МСУ. – 2001. – С. 7.

¹⁸ Там же.

лишь адаптированные к современным условиям модели римской системы МСУ.

2. Основные предпосылки для возникновения института МСУ: способность индивидуумов к определенному рода общественной организации, имеющей иерархическую форму; необходимость объединения людей в сообщество, в пределах которого и возможно выживание человека как вида.

Современный институт МСУ возможен только в пределах государственно-образовательного с его обязательным атрибутом – формализованным правом.

3. Военная, по сути, организация и соответствующий ей образ жизни кыргызов превращали народовластие в реально действующий фактор, решающим образом повлиявший на историческую судьбу народа, его обязанность и способность самостоятельно, под собственную ответственность решать свою судьбу и тем самым определить особенность **кыргызской модели МСУ**

4. МСУ – наиболее народно властная форма реализации политических прав и свобод граждан, поскольку МСУ осуществляется в среде народа. В современных условиях основой МСУ, так же, как и демократии, является гражданское общество.

5. Основы института МСУ, *как формально правовой субстанции*, стали складываться с момента вхождения Кыргызстана в состав России и вовлечения его в новую систему права собственной государственности.

6. В советское время в Кыргызстане была создана система МСУ, которая имела декоративный характер и подчинялась партийно-государственному аппарату с его жесткой вертикалью. Однако при всех недостатках именно советская система МСУ послужила основой для построения современного института МСУ КР.

7. Интеграционные процессы в Кыргызстане привели к заимствованию правового, законодательного и муниципального опыта развитых стран. Сейчас Кыргызстан располагает начальной законодательной базой МСУ, однако она требует основательной реформы, расширения политических и управленческих прав местных сообществ.

8. Реальное решение проблем МСУ лежит в формате комплексного решения экономических, политических, социальных, правовых, нравственно-этических, организационных проблем общества и государства. Кроме того, оно диктует необходимость глубокого реформирования отдельно взятой вертикали государственной власти и отдельно взятой горизонтали структур представительной власти; осознания понятия «национальная идея» не на основе трайбализма, а современного представления о государственном интересе, в его целостности; восстановления в масштабах государства идеологического института пропагандистов – распространителей нового понимания значения МСУ для государственного строительства.

Автором даны предложения по совершенствованию системы МСУ. В этой связи предлагаются два варианта реформы.

Первый вариант (реформа системы):

- вместо более чем 480 кенешей и стольких же МГА, образовать высший орган МСУ – *Республиканский конгресс представителей местных сообществ Кыргызстана (КПМС)*;
- разработать как основной нормативный акт устав МСУ, который должен соответствовать требованиям Конституции КР, Европейской хартии о МСУ 1985 года и иным международным актам по вопросам МСУ;
- устав обсудить и принять на курултае (плебисците) на уровне местных сообществ или сессии конгресса;
- властные полномочия конгресса и сроки их действия утвердить на сессии Жогорку Кенеша с участием представителей конгресса;
- создать исполнительный орган конгресса из числа его делегатов, представляющих местные сообщества Кыргызстана;
- главу исполкома назначать решением конгресса из числа его делегатов;
- установить, что глава исполкома подчиняется, подконтролен и подотчетен конгрессу;
- наделить главу исполкома правом лично и под свою ответственность комплектовать аппарат исполнительного комитета конгресса;
- образовать совет (президиум) конгресса, который будет работать на постоянной основе в межсессионный период;
- очередной конгресс проводить не более двух раз в год, внеочередной (чрезвычайный) – по необходимости;
- конгресс наделить правом нормотворчества и законодательной инициативы;
- руководство работой конгресса в межсессионный период возложить на председателя совета (президиума), избираемого конгрессом на первой сессии сроком на четыре года;
- формирование административно-технического аппарата совета (президиума) возложить на совет с последующим утверждением на сессии конгресса;
- сроки полномочий конгресса, его совета (президиума) и исполкома определить уставом;
- в уставе предусмотреть возможность ротации до 30% состава совета (президиума) по истечении половины срока его полномочий;
- установить обязательность участия представителей конгресса в принятии новых, в изменении и дополнении действующих нормативных актов, если последние затрагивают интересы местных сообществ;
- установить подконтрольность конгресса соответствующему правительственному органу, но только в вопросах соответствия действий конгресса, его исполкома и должностных лиц Конституции КР и нормам действующего законодательства. Любое управленческое вмешательство в дела МСУ считать противозаконным;
- установить, что численный состав конгресса, его совета (президиума), аппарата исполкома, квалификационные требования работников всех структур МСУ определяются и утверждаются ЖК КР;

– исполнительный орган центральной государственной власти может иметь своих полномочных представителей во всех (или в части) муниципальных образованиях с единственным правом: обжаловать действия органов МСУ (в т.ч. конгресса, его исполкома и их должностных лиц) через судебные органы при нарушении последними действующего законодательства;

– содержание полномочных представителей правительства должно осуществляться только за счёт республиканского бюджета.

Второй вариант (модернизация системы)

Предлагаемый вариант менее эффективен, но предпочтительней существующего и может принести пользу, как переходный, если:

– оставить действующую ныне структуру, но ликвидировать областной уровень МСУ и МГА;

– наделить районные кенешы правом нормотворчества местного значения и правом законодательной инициативы;

– установить, что вмешательство вышестоящих органов в управление делами местных общин недопустимо, за исключением случаев нарушения последними норм Конституции и конституционных законов;

– все спорные вопросы между органами местных сообществ должны решаться только через суд;

– Закон о МСУ и МГА от 29.05.2008 года № 99 отменить и принять Закон «О местном самоуправлении в КР», где право формирования исполнительных органов полностью передать в ведение местных представительных органов (проект закона прилагается);

– местные кенешы реструктурировать так, чтобы на постоянной основе работали только их президиумы, избираемые из числа местных депутатов на срок полномочий кенешей;

– установить, что местные кенешы при необходимости полномочны полностью или частично проводить ротацию президиума на своих очередных сессиях. Ротация должны проходить раз в два года;

– председатель президиума должен избираться его членами и утверждаться на сессии депутатов на альтернативной основе;

– для непосредственной работы на местах создать на выборной основе советы местных общин во главе с председателем совета;

– для координации деятельности местных общин района создать на выборной основе на районном уровне совет представителей общин во главе с председателем совета;

– образовать органы общественного контроля над деятельностью органов МСУ.

С целью проверки жизнеспособности предложенных вариантов и дальнейшей доработки деталей системы могут быть созданы пилотные образцы в той или иной административно-территориальной единице Кыргызской Республики.

По теме диссертации опубликованы следующие работы

1. Муниципальное право: Учебно-методическое пособие. -Бишкек, 2002. - 108с.
2. Муниципальное право Кыргызской Республики: Учебник для юридических вузов и юридических факультетов вузов Кыргызстана. - Бишкек, 2003. - 197с.
3. От обычая – к праву / Монография. -Бишкек, 2008. -166 с.
4. Муниципальное право Кыргызской Республики в схемах и определениях: Учебное пособие. –Бишкек, 2008. -38 с.
5. Профессиональная этика юриста: Учебное пособие. –Бишкек, 2003. -88с.
6. Местное самоуправление. Общество. Проблемы // Международный журнал (далее МНЖ) «РЕФОРМА». –Бишкек, 2002. -№ 3. -С. 60 – 63.
7. Гражданское общество – основа МСУ и демократического государства // МНЖ «РЕФОРМА». –Бишкек, 2003. - № 2. –С. 61 – 65.
8. Государство – это мы его граждане // МНЖ «РЕФОРМА». -2003.- № 3.-С. 5 – 8.
9. Идеи местного самоуправления и децентрализации власти» // Вестник ИСИТО. – Бишкек, 2004. - № 1.-С. 38 – 45.
- 10.Проблемы системы образования в Кыргызской Республике // Вестник ИСИТО. – Бишкек, 2004. - № 4. -С. 62 – 65.
11. Реформа или перетасовка? // Высшая школа Казахстана. –Алматы, 2006. - № 2/2. -С. 259 – 263.
12. МСУ Кыргызской Республики: проблемы, пути решения // Казахстанский журнал международного права. – Алматы, 2006. -№ 3/2 . -С. 75 – 87.
13. Национальная идея, национальность, Конституция // Известия вузов.- Бишкек, 2006. - № 1 – 2. -С. 232 – 236.
14. Проблемы местного самоуправления КР // Высшая школа Казахстана. – Алматы, 2006. - № 4. –С. 263 – 269.
- 15.Местное самоуправление в правовых и организационных аспектах // Вестник ИСИТО. –Бишкек, 2005. -№ 5. –С.55 – 60.
- 16.Реформа или латание дыр? // МНЖ «РЕФОРМА».-Бишкек, 2006.-№ 2.–С. 47 – 49.
- 17.Самомобилизация – вот что нам надо // Слово Кыргызстана.- 2005.-23 авг.
18. Реформировать или... тасовать? // Слово Кыргызстана. - 2005.– 15 нояб.
19. Менять, уточнять, дополнять? //Слово Кыргызстана. - 2005. – 16 дек.
20. Достаточно ли «идейна» национальная идея?//Слово Кыргызстана. - 2004.- 28 мая.
21. Вектор движения – мудрость // Слово Кыргызстана. -2004. -24 сент.
22. Конец «потемкинской деревни»... Что теперь? // Слово Кыргызстана. - 2004. -15 апр.

Коркмазов Осман Маджитовичтин 12.00.01- мамлекеттик укуктун тарыхы жана теориясы; укуктук илимдердин тарыхы адистиги боюнча юридикалык илимдердин кандидатынын окумуштуулук даражасына талапкерликке жазылган “Жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун калыптанышы жана Кыргызстанда муниципалдык укуктун өнүгүшү” темасындагы диссертациялык изилдөөсүнө берилген

РЕЗЮМЕСИ

Түйүндүү сөздөр: элдик бийлик, мамлекеттик бийлик, муниципалдык укук, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу, жарандык коом, жергиликтүү бийлик, ченемдик база, борбордон ажыроо, бюрократиядан четтөө (топтоштуруудан четтөө), социалдык багыттоо, модель, муниципалдык-укуктук нормалар, өзүн-өзү башкарууну периодизациялоо.

Диссертациялык иштин максаты болуп Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу системасын укуктук институт жана демократиялык укуктук мамлекеттин зарыл компоненти катары ачык жарандык коомдун принциптерине негизделген комплекстүү изилдөө болуп эсептелет.

Диссертациялык изилдөөнүн объектисин жарандардын өз укуктарын жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу процессин ишке ашыруудан келип чыккан коомдук мамилелери түзөт.

Изилдөөнүн предметин Кыргызстанда жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу институтунун калыптанышынын тарыхый-укуктук жана теоретикалык аспектерин комплексттик изилдөөсү түзөт.

Изилдөөнүн методологиялык негизин укуктук чындыкты таануудагы диалектикалык ыкма, жалпы илимий жана жеке илимий ыкма изилдөөлөр: салыштырма укук таануу, структурдук-системалык, конкреттик–социологиялык, тарыхый-укук жана башка илимий таануу ыкмаларынын колдонуусунан турат.

Диссертациялык изилдөөнүн илимий жанылыгы болуп иштеги Кыргыз Республикасында укуктук мамлекеттин калыптанышынын жана масштабдык реформалоону өткөрүүнү ишке ашыруудагы муниципалдык мыйзамдуулуктун тарыхый жана прикладдык аспектерин комплексттик изилдөөгө биринчи жолу аракет кылынган.

Диссертациялык иштин теоретикалык жана тажрыйбалык мааниси: алынган кыянаттар жана сунуштар мамлекет жана тарых, конституциялык, административдик жана жарандык укук теориясын кеңейтет жана кошумчалайт. Диссертациядагы изилденген проблемалар азыркы юридикалык илимдин фундаменталдык маселелеринин тегерегиндеги маанилүү аспект катары диссертациялык иштин жаңы теоретикалык маңыздоосун аныктайт.

Иштин тажрыйбалык мааниси: сунуштар менен корутундулар КРнын муниципалдык мыйзамдуулугун өрчүтүүдө, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун органдарындагы кызматкерлердин тажрыйбасында, илимий-изилдөө ишинде, окуу процессинде, “ КР нын муниципалдык укук” курсун окутуусунда колдонсо болот.

РЕЗЮМЕ

диссертационного исследования Коркмазова Османа Маджитовича на тему: «Правовые проблемы становления местного самоуправления Кыргызстана», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история правовых учений

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, народо-властие, гражданское общество, государственная власть, местная власть, нормативная база, децентрализация, деbüroкратизация, деконцентрация, социальная мобилизация, модели МСУ, муниципально-правовые нормы, периодизация МСУ.

Целью диссертационной работы является комплексное исследование системы местного самоуправления как правового института и необходимого компонента демократического правового государства в Кыргызской Республике, основанного на принципах открытого гражданского общества.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе реализации граждан своих прав на местное самоуправление.

Предметом исследования явилось комплексное изучение историко-правовых и теоретических аспектов формирования института МСУ в Кыргызстане.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют диалектический метод познания правовой действительности, общенаучные и частнонаучные методы исследования: сравнительно-правовой, структурно-системный, конкретно социологический, историко-юридический, научного познания, сравнительного правоведения.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые осуществлена попытка комплексного исследования исторических и прикладных аспектов муниципального законодательства и его реализации при проведении масштабных реформ и становления правового государства в КР.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что сформулированные в нем теоретические положения и выводы развивают и дополняют многие разделы общей теории права и государства, теории конституционного, административного и гражданского права. Исследуемые в диссертации проблемы определяют теоретически важный аспект в кругу фундаментальных вопросов современной юридической науки, и их новое теоретическое осмысление обуславливает значимость проведенного исследования.

Практическая значимость работы заключается в том, что материалы и выводы диссертации могут быть использованы в процессе совершенствования муниципального законодательства КР, практической деятельности служащих органов МСУ, научно-исследовательской работе, учебном процессе, преподавании курса «Муниципальное право Кыргызской Республики».

Resume

**On dissertationa research Korkmazov Osman Madjitovich
on a theme:"The formation of legal problems of local self-management of Kyrgyzstan "for scientific candidate degree on law science
on speciality ; 12.00.01. - the theory and history of law and the state;
history of legal studies.**

Keywords: local self-management, municipal law, democracy, a civil society, the government, local authorities. Normative base, decentralization, deburocratization (deconsentration) social mobilization, models of MSU, public legal norms, perodization of MSU.

The purpose of dissertation research is complex research of system of local self-management as legal institute and necessary component of a democratic lawful state in the Kirghiz Republic, based on principles opened civil society.

The object of dissertational research is the public attitudes arising on realization process of citizens rights on local self management.

Subject of research was complex studying historico-legal and theoretical aspects of formation of institute MSU in Kyrgyzstan.

The methodological basis of dissertational research make dialectical method of knowledge of legal reality. General scientific and private scientific methods of research, comparative legal, structurally-system, specifically sociological. historico-legal, scientific knowledge, comparative law.

Scientific novelty of research consists in that, that for the first time is carried out attempt complex research of historical and applied aspects municipal legislations and its realizations at carrying out of scale reforms and becoming of a lawful state in KP.

The theoretical and the practical importance of research consists that formulated in it theoretical and conclusions develop positions and supplement many sections of the general theory of the right and the state, the theory constitutional, administrative and civil law.

Problems investigated in the dissertation define theoretical prominent aspect in a circle of fundamental questions of modern jurisprudence, and their new theoretical meanings carried out.

The practical importance of work consists in that that materials and conclusions dissertation can be used during perfection municipal legislations of KP, practical activities of serving bodies MSU, research work, educational and training process, " on Municipal law of KP.