

**Академия управления  
при Президенте Кыргызской Республики**

**Фонд Ханнса Зайделя (ФРГ)**

---

**Т.Э. Омуралиев**

**Постатейный комментарий**

**к Закону  
Кыргызской Республики**

**«О местном самоуправлении и местной  
государственной администрации»**

**(принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 10 апреля 2008  
года, подписан Президентом Кыргызской Республики 29 мая 2008 года,  
вступил в силу 6 июня 2008 года)**

**город Бишкек, 2008 год**

Данный Комментарий к новому Закону "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29 мая 2008 года является одним из первых результатов научно-практического анализа зарождающегося муниципального права и муниципального управления Кыргызстана. Его автор, занимавшийся исследованием правовых вопросов государственного строительства и социалистического самоуправления еще в аспирантуре Академии общественных наук при ЦК КПСС, а в суверенном Кыргызстане проработавший акимом района, заведующим отделом Администрации Президента Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и аграрной политики (с одновременным исполнением обязанности Президента Конгресса местных сообществ Кыргызстана), а также Министром Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития, подготовил этот Комментарий, опираясь как на свои научно-теоретические знания и исследования в сфере государства и права, так и на личный опыт работы в органах государственной власти и местного самоуправления республики. Имеющийся богатый научно-практический опыт позволил автору в своем Комментарие сообщать в необходимых случаях краткую предысторию возникновения того или иного института местной власти, закона, нормативного правового акта, а также юридического термина, формулировки или нормы, что делает их яснее и доходчивее для читателя.

## Предисловие от автора

Целью демократической Кыргызской Республики в сфере реализации государственной власти является обеспечение конституционного права народа Кыргызстана на осуществление своей власти непосредственно, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления.

Настоящее издание, выпущенное Академией управления при Президенте Кыргызской Республики при содействии Фонда Ханнса Зайделя (Федеративная Республика Германия), посвящено раскрытию политико-правового и организационно-правового потенциала нового Закона Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от **29 мая 2008** года на основе постатейного разъяснения его норм.

Поскольку система органов местной государственной и муниципальной власти составляет одну из основ государственного строя республики, настоящий Закон "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" (далее – комментируемый Закон – прим. автора) призван регулировать широкий круг властно-управленческих и других отношений на местном уровне. Особенность этих отношений в том, что они затрагивают права и интересы каждого жителя села, посёлка и города, физических и юридических лиц, действующих на территории муниципального образования, а также района и области. Подобное условие требует чтобы все понятия, термины и формулировки, примененные в статьях данного Закона, были понятными и доступными для каждого гражданина, всех должностных лиц органов государственного управления и местного самоуправления, ибо неправильное толкование или отступление от смысла и предназначения заложенной в законе нормы может породить нарушение законности со всеми вытекающими отсюда отрицательными последствиями.

На острую потребность в постатейном разъяснении этого нового Закона указала и **16-летняя** практика реализации двух предыдущих Законов "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", выявившая неясность многих норм не только для граждан, но и депутатов местных кенешей, ответственных работников муниципальных органов, работающих с этим основным для них законотворческим актом. Не лучше обстоит положение с правильным пониманием и применением норм данного Закона у должностных лиц и специалистов местных органов государственной власти, а также государственного управления разных уровней. В затруднительном положении оказались и судебные органы, так как новизна самого муниципального законодательства и отсутствие в республике системы переподготовки судей в сфере муниципального права Кыргызстана является одним из главных причин слабой судебной защиты интересов местного самоуправления.

Анализ выпущенной в Кыргызстане литературы по вопросам местной публичной власти показывает, что ряд их авторов, не полностью зная предысторию, причины и условия возникновения, формирования и развития кыргызской модели местного государственного управления и местного самоуправления, нередко ошибочно трактуют политико-правовое и организационно-правовое содержание ряда норм действующих законов в этой сфере.

Объективности ради необходимо отметить, что причины такого состояния в понимании и применении законов, регулирующих муниципальные и государственные отношения на местном уровне, связаны еще с недостаточно высоким качеством самих подготавливаемых и принимаемых законов. Алогично или некорректно построенные фразы и формулировки, разрыв между мыслью и ее текстуальным выражением, неверно использованные понятия, неопределенность использованных терминов и другие недостатки способствуют недопониманию, а то и извращению сути и смысла той или иной нормы закона. Подобные изъяны в действующем законодательстве порождают у граждан, физических и юридических лиц многочисленные вопросы

и запутывают их, вызывая произвольную трату времени и сил, нередко становясь причиной извращения закона и питательной почвой для бюрократической волокиты, всякого рода служебных злоупотреблений.

Вышеуказанные факторы и породили острую необходимость в разработке постатейного комментария к действующим в сфере местной публичной власти законам, и в первую очередь к такому базовому, каким является ныне действующий Закон "О местном самоуправлении и местной государственной администрации". Немало предложений об издании такого комментария высказывались на конференциях, семинарах, учебах и тренингах, проведенных Академией управления при Президенте Кыргызской Республики по вопросам организации деятельности органов местного самоуправления и местных государственных организаций. Выезды слушателей и научных сотрудников Академии на места выявили, что такого комментария ждут не только профессиональные участники сферы государственного и муниципального управления, но и потенциальные потребители муниципальных и местных государственных услуг - жители самоуправляемых городов, сёл и посёлков, а также физические и юридические лица, являющиеся участниками государственно-муниципальных отношений на местном уровне.

С учетом всего вышеизложенного, подготовка и выпуск данного издания с постатейным комментированием данного Закона преследует, во-первых, цель повышения уровня политико-правовой и организационно-правовой грамотности как граждан, так и физических и юридических лиц в сфере действия местных органов публичной власти. Проживая на территории самоуправляемого населенного пункта - села, поселка, города, а также района и области, находящихся под государственным управлением, они неизбежно вступают в какие-либо отношения с местными органами публичной власти в лице местных государственных администраций и муниципальных органов. Поэтому знание, правильное понимание и применение норм данного Закона необходимо всем гражданам как для получения соответствующих услуг от муниципальных и государственных органов, так и защиты своих прав от их неправомерных действий, вплоть до обращения в судебные органы.

Во-вторых, принятие с **1992** года предыдущих двух законов о местном самоуправлении и местной государственной администрации стало основанием для разработки и принятия пакета таких муниципальных законов, как: «О статусе депутатов местных кенешей», "О муниципальной собственности на имущество", "О финансово-экономических основах местного самоуправления", "О муниципальной службе", "О жамаатах (общинах и объединениях)" и "О судах аксакалов". Исходя из того факта, что подобной законодательной базы по местному самоуправлению не имеется не только в среднеазиатских республиках, но и в ряде других постсоветских республик, можно без преувеличения заявить, что в Кыргызстане зародилось и функционирует собственное муниципальное право.

Но поскольку это право еще молодое и многие нормы муниципального законодательства еще не получили четкого осознания в правосознании граждан - членов местных сообществ, муниципальных и государственных работников и служащих, Академией управления при Президенте Кыргызской Республики совместно с Фондом Ханнса Зайделя принимаются меры по подготовке комментариев и к ряду из вышеуказанных законов. В этой связи предварительное знание и широкое использование норм комментируемого Закона может стать основой для лучшего познания и использования всего муниципального законодательства, содержащего в себе многогранный потенциал организации жизнедеятельности населения сёл, посёлков и городов на современном уровне.

В-третьих, стабильность государства, его устои и правопорядок неразрывно связаны с соблюдением законов и порядка именно на местном уровне - как всеми жителями, так и должностными лицами местных органов публичной власти. Это также требует в первую очередь знания и соблюдения комментируемого Закона, поскольку именно он

является изначальным, наиболее развернутым и целенаправленным правовым предписанием, регулирующим политико-правовые, властно-управленческие и организационно-правовые отношения как между органами местной власти и местным населением, так и между самими органами местной публичной власти.

В заключение необходимо отметить, что в целом процесс подготовки проекта не только комментируемого, но и прежнего Закона был долгим, сложным и противоречивым. Тем не менее, при поддержке ряда международных организаций всегда проводилась безостановочная и целенаправленная работа над совершенствованием муниципального законодательства. Такие самоотверженные сторонники и работники местного самоуправления, как Т. Кошоев, А. Карашев, О. Тарбинский, Б. Фаттахов, Б. Асанакунуов, Дыйканбаев К. и другие, стоявшие вместе с автором этих строк у истоков создания и претворения в жизнь идей и принципов кыргызской модели местного самоуправления, проводили и продолжают вести организаторскую работу по формированию, укреплению и развитию его законодательной и нормативной правовой базы.

Неоценимый вклад в дело становления и развития прежнего и комментируемого Законов, а также кыргызского муниципального права внесли депутаты Жогорку Кенеша прошлого и нынешнего созывов: А. Масалиев, И. Токоев, И. Кадырбеков, О. Текебаев, М. Султанов, А. Жапаров, К. Байболов, В. Толоконцев, А. Сабилов, Ж. Сатыбалдиев, Т. Сариев, И. Масалиев, А. Салымбеков, К. Жолдошев и другие. Большую помощь в проведении мероприятий по организации обсуждений и подготовке проектов законов оказывали и оказывают бывшие и нынешние заведующие юридическим отделом Администрации Президента Кыргызской Республики Ч. Арабаев, А. Исмаилов, Зулъпиев, Б.Р., а также ответработники Жогорку Кенеша А. Мухаметжанов, О, С. Алымкулова, Ж. Садыкова, С. Омурзаков, А. Саянова, ответработники Правительства Кыргызской Республики Давыдов Н., Мусабеков А.О, бывшие работники аппарата Министра по делам местного самоуправления А. Исраилов, Ж. Жанбоев, М. Карбозова, а также работники аппарата Конгресса местных сообществ и Ассоциаций местного самоуправления городов, сел и поселков республики.

Следует особо отметить целенаправленную помощь и постоянную поддержку в становлении и развитии кыргызского муниципального права ряда международных организаций в лице ПРООН, ЮСАИД (Урбан институт), Фонда Ханнса Зайделя, Фонда Сороса, Евросоюза (ТАСИС) и других. Представители этих организаций в лице Ч. Унделанда, А. Бектеновой, Э. Рахимбаева, Д. Сульпиевой и других принимали непосредственное участие в разработке проектов ряда законов по муниципальному праву, внося свою лепту в процесс децентрализации государственной власти на основе развития местного самоуправления.

Особой признательности заслуживают активные действия нынешней Администрации Президента, Аппарата Правительства и Национального агентства по делам местного самоуправления за поддержку и целенаправленные действия в подготовке и продвижении проекта комментируемого Закона. Естественно, что данный Закон о местной публичной власти не вышел бы на свет так скоро, если не высокий энтузиазм и потенциал депутатов нового созыва Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, не пожелавших времени и сил для принятия этого очень важного для развития сёл, посёлков и городов, а также районов и областей базового законодательного акта.

Автор выражает надежду, что данный Комментарий к Закону "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" поможет не только слушателям Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, но и работникам местных органов публичной власти, всем тем, кто возьмет в руки настоящее издание, познать букву и дух данного Закона и правильно применять их в сфере взаимоотношений с органами местной государственной власти и местного самоуправления.

При этом автор весьма далек от мысли, что ему удалось подробно, глубоко и исключительно правильно прокомментировать все статьи данного Закона со всех сторон и с одинаковой силой. Поэтому пусть этот Комментарий послужит приглашением ко всем, кто имеет отношение и интерес к этой теме, к совместной и творческой работе по дальнейшему совершенствованию данного Закона и всего муниципального законодательства.

**С уважением,**

**кандидат юридических наук  
Толобек Омуралиев**

### **Объяснительная по тексту Комментарию:**

1. Настоящий Комментарий не является толкованием Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», поскольку полномочия по официальному толкованию принятых им законов, в соответствии с пунктом 3 статьи 58 Конституции Кыргызской Республики, входят только в ведение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Данный же постатейный Комментарий посвящен, исходя из международной правовой практики, единственной цели - разъяснению правоприменителю содержание норм и раскрытию регулятивного потенциала новопринятого Закона с тем, чтобы помочь всем, кто имеет дело с местной публичной властью, лучше понимать его в том виде, в каком он будет применяться сегодня в Кыргызстане.
2. Для того чтобы обратить внимание читателя на особо важные места в тексте Закона, в комментарии применяется практика частичного цитирования отдельной статьи, пункта или подпункта с взятием этой цитируемой части в «кавычки». При этом для того, чтобы обратить внимание читающего на особо значимое слово, понятие или формулировку в этой самой процитированной части текста, значение которой будет раскрываться, они выделяются **жирным шрифтом** с обязательным примечанием, что это выделение произведено автором Комментария, так как никому не дано право производить какие-то действия с текстом закона. (Пример этого цитирования из текста Закона: ...«определяет роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении **публичной власти** (выделено автором)»). Как видно отсюда, в кавычки взято часть текста из статьи 1 Закона, где слова **публичной власти** выделены жирным шрифтом, а в скобке указано, что это выделение произведено комментатором.
3. По ходу изложения самого текста Комментария также возникают моменты, когда Комментатору требуется обратить внимание читателя на ту или иную важную мысль, обобщение или выводы, сделанное по ходу анализа той или иной статьи. В этих целях Комментатор подчеркивает такие места в тексте своего комментария. (Пример подчеркивания из текста комментария: публичная власть представляет собой единую систему местной власти, состоящую из двух взаимосвязанных «ветвей» - местных государственных администраций и органов муниципальной власти). Отсюда видно, что в этом предложении две формулировки подчеркнуты, так как представляют собой выводы, которые будут применяться далее в ходе комментирования других статей.

# ЗАКОН О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ И МЕСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики  
Подписан Президентом Кыргызской Республики

10 апреля 2008 года  
29 мая 2008 года

## РАЗДЕЛ I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Комментарий к Разделу I, Общие положения

Приступая к комментированию Закона, следует отметить, что в соответствии с требованиями науки и практики законотворчества, а также приемами и правилами технического построения закона, комментируемый Закон в целях удобства и доступности при применении расчленен на четыре Раздела и одиннадцать Глав. При этом Раздел I носит название Общие положения, так как в нем изложены главная идея и устремление законодателя, основные понятия и формулировки, имеющие отношения ко всему Закону. Поэтому Раздел I состоит всего лишь из двух статей, в первой из которых определяются основные отношения, регулируемые этим Законом, а во второй – содержание основных понятий и терминов, используемых в нем.

### Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Законом

**1. Настоящий Закон устанавливает принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определяет роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении публичной власти, закрепляет организационные и правовые основы их деятельности, устанавливает компетенцию и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.**

**2. Законами Кыргызской Республики могут быть установлены иные полномочия органов местного самоуправления.**

### Комментарий

Пункт 1 статьи 1 данного Раздела играет роль преамбулы (предисловия) ко всему Закону, поскольку в нем в краткой и сжатой форме определены цели и задачи, раскрывающие суть этого комментируемого Закона. Это видно из того, что настоящий Закон «устанавливает принципы организации **местной власти** на уровне административно-территориальных единиц, определяет роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении **публичной власти**,... (выделено автором)». В данном пункте требуют внимательного рассмотрения такие понятия, как "**местная власть**" и «**публичная власть**», которые начали вызывать ряд вопросов и споров еще в ходе реализации предыдущего одноименного Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года. Причина их кроется в том, что оба эти термина нередко понимались и воспринимались по-

разному не только среди рядовых граждан, работников местных государственных и муниципальных органов, но даже научных работников, политологов и других специалистов, занимающихся проблемами развития государственного управления и местного самоуправления. Так в сознании многих орган местной власти ассоциируется в первую очередь с местной государственной администрацией области и района, обеспечивающей на подведомственной территории «согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных центральных исполнительных органов Кыргызской Республики<sup>1</sup>». Другие же, опираясь на Основной Закон страны, в соответствии с которым «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами и обеспечивает **самостоятельное** решение населением вопросов местного значения (выделено автором)<sup>2</sup>», считают, что местной властью являются только избранные гражданами местные представительные органы - местные кенешы и формируемые ими исполнительные органы местного самоуправления.

Подобного расхождения в понимании термина «**местная власть**» можно будет избежать, если внимательно рассмотреть и проанализировать идею законодателя, очень правильно установившего в данном комментируемом пункте **1** положение о том, что этот Закон «определяет роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении **публичной власти** (выделено автором)». Поскольку в статье **2** этого Раздела «**Основные понятия и термины**» нет разъяснения к термину «**публичная власть**», редко встречающемуся не только в обиходной речи, но и в сфере науки и практики государственного строительства Кыргызстана, необходимо выяснить его сущность и содержание.

Термин «публичная власть» относится к одной из исторических государственно-правовых понятий<sup>3</sup>. Развивая его, теория современного государствоведения установила, что «государство – это не только территориальная, ...суверенная, сверхинституциональная, но и специфическая **публичная организация**»<sup>4</sup>. В юридическом же аспекте **власть публичная** представляет собой «...совокупность аппарата управления..., осуществляемая **особым слоем людей (депутатами, чиновниками и др. служащими** (выделено автором)), наделенных государственно-властными полномочиями, для которых управление является основным видом деятельности; опирается на писаное формализованное право, подкреплен принудительной силой государства<sup>5</sup>». Как видно из вышеуказанных определений, **публичная власть** представляет собой специфическую организацию, которая осуществляется (управляется) особым слоем людей - депутатами, чиновниками и другими служащими, наделенных государственно-властными полномочиями.

В русле этого определения следует особо отметить, что в отличие от многих постсоветских республик, в Кыргызской Республике народ осуществляет свою власть не только непосредственно, не только через систему государственных органов, но и систему органов местного самоуправления<sup>6</sup>. В качестве же органов местного самоуправления Кыргызстана выступают представительные органы - местные кенешы городов, поселков и айылных округов, состоящие из избранных гражданами депутатов, а также

<sup>1</sup> См: Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от **12** января **2002** года, ст. 58

<sup>2</sup> См. Конституция Кыргызской Республики. 23 октября 2007 года, Статья 93.

<sup>3</sup> Еще Гегель Г. отмечал: «публичность - важнейшее формирующее средство для государственных интересов», ...«посредством публичности утверждается прежде всего момент всеобщей осведомленности». (Гегель Г. Философия права. – М., 1990, -С. 351)

<sup>4</sup> Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М.:ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. – С. 477

<sup>5</sup> См. Краткий юридический словарь, под ред. А.Н. Азрилияна. - М.: Институт новой экономики, 2005. – С. 76

<sup>6</sup> См. Конституция Кыргызской Республики. 23 октября 2007 года. П.4 Статья 1

исполнительные органы местного самоуправления, формируемые из муниципальных служащих. Компетенции этих органов определяются соответствующими конституционными нормами, а также законами, выделяющими из всей массы государственных публичных дел вопросы местного значения, которые переданы органам муниципальной власти для самостоятельного решения. В результате, органы местного самоуправления Кыргызстана выступают в государственно-властной сфере в качестве особого, местного института публичной власти, решающего по воле государства комплекс вопросов и дел территориального значения.

Но одной из главных особенностей **публичной власти** (от латинского «publicus» - общественный) является то, что она предполагает осуществление каких-либо действий в сфере управления государством в присутствии публики, то есть принародно, открыто. Если исходить из этого требования, то **публичную власть** наиболее удобно и целесообразно осуществлять именно на местном уровне управления государством и обществом, где наиболее тесно соприкасаются и взаимодействуют интересы государства, местного населения, общественности и личности. Таким местным уровнем власти, как доказала история развития многих государств мира, оказался уровень системы властных органов местного самоуправления, которая максимально приближена и открыта для членов местных сообществ - граждан государства. С учетом этого фактора, а также для обеспечения публичности в своей деятельности, многие демократические государства организуют на своей территории систему местной публичной власти, куда, кроме местных государственных органов власти, включаются и сформированные гражданами органы местного самоуправления, наделенные соответствующими властно-управленческими функциями и полномочиями.<sup>1</sup>

В Кыргызской Республике, народ которой в соответствии со своей Конституцией осуществляет свою суверенную власть не только через систему государственных органов (как это установлено во многих постсоветских республиках – прим. автора), но и через систему органов местного самоуправления, муниципальные власти страны наравне с местными государственными администрациями стали полноправными субъектами **местной публичной власти**. Назвав комментируемый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и указав в его первой же статье, что он «определяет роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении **публичной власти** (выделено автором)», законодатель заложил, а Президент Кыргызской Республики, подписав этот Закон, утвердил в сфере административно-территориального управления Кыргызстана принцип единства местной власти и ее публичности, имеющего непреходящее значение для дальнейшего развития и укрепления государственности и демократии в Кыргызстане.

Однако в результате обращения основного внимания науки и практики государственного строительства на решение задачи конституционного принципа разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, принцип совместной компетенции этих органов **публичной власти** остался не разработанным. В силу этого он остается не указанным в числе принципов осуществления местного самоуправления и деятельности местной государственной администрации, перечисленных в статьях **14** и **60** комментируемого Закона. Тем не менее, нормативное присутствие элементов принципа единства местной власти и ее публичности отражается в статьях **14, 16, 20, 60, 61, 62** и **65** комментируемого Закона. Например, статья **14** в пункте **2** устанавливает: «Органы местного самоуправления функционируют в **тесном взаимодействии** с органами **государственной власти**, создают условия для реализации гражданами Кыргызской Республики конституционного права на участие в решении вопросов **государственного и местного значения** (выделено автором)». В пункте **9** статьи **61** и пункте **10** статьи **62** также указано,

<sup>1</sup> Отсюда видно, что понятие «публичная власть» по своему объему шире, чем понятие «государственное управление» - прим. автора.

что местная государственная администрация «обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и **взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления** и общественными организациями (выделено автором)».<sup>1</sup>

Из всего вышеуказанного можно заключить, что **публичная власть** в сфере административно-территориального управления Кыргызской Республики представляет собой единую систему местной власти, состоящую из двух взаимосвязанных «ветвей» - местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Поэтому, когда речь идет о системе местной власти в целом, то под ней необходимо подразумевать и видеть именно эту единую систему местной публичной власти. В случаях, когда местной государственной администрации или муниципальному органу требуется обратить внимание на то, что каждый из них в отдельности тоже является местной властью, то целесообразно обязательно уточнять, в какую ее «ветвь» он входит, четко указывая: «местная власть в лице местной государственной администрации...» или «городской кенеш, как представительный орган местной власти...».<sup>2</sup>

**2. Законами Кыргызской Республики могут быть установлены иные полномочия органов местного самоуправления.**

### **Комментарий**

Внимательное ознакомление с формулировкой этого пункта **2** комментируемой статьи показывает, что оно не носит «дежурного» характера, нередко используемого в законодательной технике и практике. Если это было так, то в тексте формулировки данного пункта были бы и слова «и местной государственной администрации», поскольку сам комментируемый Закон называется «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и в нем устанавливаются все полномочия для обеих ветвей местной публичной власти. Однако подчеркивание отдельным пунктом Закона того обстоятельства, что иные полномочия могут быть установлены именно для органов местного самоуправления свидетельствует о перспективных намерениях законодателя в сфере дальнейшего развития и укрепления института местной муниципальной власти.

## **Статья 2. Основные понятия и термины**

### **1. В настоящем Законе используются следующие понятия и термины:**

**местное сообщество - граждане Кыргызской Республики, постоянно проживающие на территории аильного округа, поселка, города, объединенные общими интересами в решении под свою ответственность вопросов местного значения через представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления;**

**член местного сообщества - гражданин Кыргызской Республики, постоянно проживающий на территории административно-территориальной единицы,**

<sup>1</sup> Из указанных норм можно заключить, что такие управомочивающие компетенции позволяют субъектам местной публичной власти самим устанавливать характер своих взаимоотношений при возникновении задач, которых выгоднее решать и осуществлять совместными усилиями.

<sup>2</sup> Аналогичный пример из органов публичной власти высшего уровня: когда речь идет в целом о государственной власти республики, то подразумеваются органы всех трех ее ветвей: законодательной, судебной и исполнительной. В случаях, когда необходимо обратить внимание на то, что каждый из них в отдельности тоже является органом государственной власти, то этот фактор конкретно указывается. Например: «Государственная власть в лице Жогорку Кенеша Кыргызской Республики ...», «Правительство Кыргызской Республики как орган государственной власти ...»

**связанный с местным сообществом общими интересами в решении вопросов местного значения;**

**айильный округ - административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Айильный округ может состоять из одного или более айылов;**

**муниципальная собственность - здания, сооружения, казна и иное имущество, находящиеся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащие источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения социально-экономических потребностей населения;**

**муниципальная служба - деятельность граждан в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления, осуществляемая на профессиональной и оплачиваемой основе;**

**вопросы местного значения - вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также путем прямого волеизъявления граждан;**

**органы местного самоуправления - представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения;**

**представительный орган местного самоуправления - выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы и наделенный полномочиями решать вопросы местного значения. Представительными органами местного самоуправления в айильных округах, поселках, городах и районах являются местные кенешы;**

**исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления - орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления. Исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления являются мэрия, айыл окмоту, городские и поселковые управы;**

**выборное должностное лицо местного самоуправления - гражданин, избранный непосредственно населением или местным кенешем;**

**глава города районного значения - выборное должностное лицо, руководитель городской управы;**

**глава поселка - выборное должностное лицо, руководитель поселковой управы;**

**глава айильного округа - выборное должностное лицо, руководитель айыл окмоту;**

**айыл башчысы - назначаемое должностное лицо, выполняющее функции, делегированные решением айыл окмоту;**

**мэр - выборное должностное лицо города республиканского или областного значения, руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления;**

**мэрия - исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, созданный для обеспечения деятельности мэра по реализации функций**

**исполнительного органа местного самоуправления в городе. В состав мэрии города входят структурные и территориальные подразделения;**

**местная государственная администрация - государственный орган исполнительной власти на территории области, района;**

**сход граждан - прямая форма участия населения в решении вопросов местного значения путем обсуждения их на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с уставом местного сообщества;**

**курултай - собрание представителей местных сообществ с целью обсуждения вопросов, представляющих общий интерес;**

**делегированные государственные полномочия - отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке, установленном настоящим Законом;**

**устав местного сообщества - основной правовой акт местного сообщества, регулирующий деятельность органов местного самоуправления и местного сообщества, разработанный и принятый в соответствии с законодательством;**

**функция - сфера деятельности органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, связанная с предоставлением услуг населению;**

**компетенция - совокупность юридически установленных прав и обязанностей государственного органа или органа местного самоуправления;**

**полномочия - предусмотренное законодательством Кыргызской Республики право органов государственной власти или органов местного самоуправления осуществлять определенную деятельность, направленную на исполнение ими возложенных на них функций.**

### **Комментарий**

Включение в **Раздел I - Общие положения** специальной статьи 2, посвященной основным понятиям и терминам комментируемого Закона, было использовано и в законодательной технике предыдущего Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года. Но с учетом накопленного за этот период практического опыта в сфере специальной законодательной терминологии, законодатель не только расширил перечень основных понятий и терминов, но и по-новому раскрыл содержание ряда из них, постаравшись максимально предотвратить возможные противоречия в понимании, толковании и применении норм комментируемого Закона.

В итоге, в данную статью включены 24 основных понятия и термина (в предыдущем Законе их было 17 – прим. автора), которые служат, во-первых, средством обеспечения методологического единства в построении норм, статей и глав комментируемого Закона и их связи между собой. Во-вторых, как показала юридическая практика, они служат еще и содержательным критерием для всех других законов и подзаконных актов, касающихся вопросов организации и деятельности местных публичных органов власти Кыргызской Республики, способствуя их единообразному пониманию и толкованию.

С учетом того, что содержание многих понятий и терминов более подробно и глубже раскрываются в соответствующих статьях Закона, ниже комментируются только те понятия и термины из данной статьи, которые вызывают или могут вызвать разнородные понимания или требуют уточнения при применении Закона:

**местное сообщество - граждане Кыргызской Республики, постоянно проживающие на территории аильного округа, поселка, города, объединенные общими интересами в решении под свою ответственность вопросов местного значения через представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления;**

### Комментарий

Понятие (норма-дефиниция) "**местное сообщество**" является одним из ключевых в области местного самоуправления, поскольку имеют прямое отношение к главному политико-правовому вопросу: кто является источником и носителем права на местное самоуправление, и, кем оно должно осуществляться. Использование других нормативных характеристик или произвольное истолкование смысла этого понятия может создать путаницу в применении и толковании положений данного Закона и других нормативно-правовых актов однородного содержания.

К сожалению, в силу неразвитости в Кыргызстане науки и практики муниципального права, при определении сущности и содержания комментируемого здесь ключевого понятия в законодательстве республики допускались неточности и отклонения. Так, в предыдущем Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года определялось: "**местное сообщество – население**, постоянно проживающее на территории аильного, поселкового, городского кенешей...(выделено автором)". Здесь отчетливо видно, что понятия «**местное сообщество**» и "**население**" полностью ассоциируются друг с другом и между ними не делается никакого различия, хотя в политико-правовом и юридическом значении они намного отличаются друг от друга. Так в юридической литературе понятие «**местное население**» означает лишь "совокупность **людей**, постоянно или временно проживающих на определенной территории и составляющих **население** – (выделено автором)"<sup>1</sup>. Но совокупность людей, составляющих местное население соответствующей административно-территориальной единицы, состоит из всех без исключения людей, в число которых обязательно входят несовершеннолетние (дети всех возрастов) и недееспособные лица, не обладающие правом участвовать в выборах, на собраниях, сходах и других гражданских и общественно-политических мероприятиях.

В комментируемом новом Законе конституционное понятие "**местное сообщество**" приобрело четко выраженное политико-правовое содержание, конкретно указывающее, что **местное сообщество** составляет не вообще местное население, а только граждане, проживающие на территории аильного округа, поселка, города на основе постоянной прописки, дающего право участвовать в формировании муниципальных органов и контролировать их деятельность. Отсюда вывод - **местное сообщество** составляет дееспособную и правоспособную часть местного населения, поскольку включает в свой состав только граждан, обладающих правом прямо или косвенно участвовать в управлении делами конкретного муниципального образования. На это указывает и статья 4 настоящего Закона, которая так и называется «Право **граждан** на осуществление местного самоуправления (выделено автором)». На основе вышеуказанного, при составлении официальных отчетов или подготовке сведений следует учитывать, что в любой самоуправляемой административно-территориальной единице общее количество членов местного сообщества будет всегда меньше общего количества населения этой единицы на число живущих там несовершеннолетних и недееспособных, а также других лиц, не имеющих права участвовать в выборах муниципальных органов.

<sup>1</sup> См.: Муниципальное право. ЮНИТИ. Закон и право. Москва. 2000. - С. 126.

**айильный округ - административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Айильный округ может состоять из одного или более айылов;**

### **Комментарий**

Новое понятие «айильный округ» является в комментируемом Законе одним из важных и необходимых, упразднившее не только устаревшее, но и самое неудачное понятие не только в сфере местного самоуправления, но и административно-территориального устройства республики. Причина этого в том, что самый нижний, но самый базовый уровень административно-территориального устройства такой аграрной страны, как Кыргызстан, и в советское, так и в постсоветское время (вплоть до принятия данного Закона) назывался сельский совет, сельский кенеш и затем айильный кенеш. Однако в эти же периоды времени точно такое же название - сельский совет, сельский кенеш, айильный кенеш носил и представительный, то есть выборный орган сельской власти. Поэтому когда речь заходила о сельском, айильном кенеше, то всегда в начале трудно было разобраться, о каком кенеше идет речь – об административно-территориальной единице или о представительном органе.<sup>1</sup> Поэтому, внесение понятия «айильный округ» в новый Закон Кыргызской Республики от 25 апреля 2008 года «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» и параллельное введение его в комментируемый Закон является очень правильным и своевременным, так как теперь административно-территориальные единицы всех уровней республики имеют свои названия, отражающие их особенности.

**местная государственная администрация - государственный орган исполнительной власти на территории области, района;**

### **Комментарий**

Термин «местная государственная администрация» впервые появился в законодательном, политическом, государственно-правовом, муниципальном и бытовом лексиконе после вступления в действие первого Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» в редакции от 4 марта 1992 года. Именно тогда статьей 1 этого Закона было установлено, что «Местная государственная администрация является органом исполнительной власти Республики Кыргызстан на соответствующей территории», а в его статье 25 указывался главный руководящий принцип деятельности этого местного государственного института - принцип единоначалия главы местной государственной администрации.

Однако за 16 лет деятельности местных государственных исполнительных органов этот институт местной публичной власти остался менее изученным в политико-правовом и организационном аспектах, чем институт местного самоуправления, в результате чего каких-либо серьезных организационно-правовых сдвигов в сфере местной государственной власти не происходило, вплоть до принятия комментируемого Закона. Отсюда возникает вопрос – что представляет собой местная государственная администрация, как институт власти, в чем ее суть?

Термин «администрация» происходит от латинского administrare, что означает «служить для». То есть, выбирая на заре суверенитета республики это наименование для

<sup>1</sup> При принятии предыдущего Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, предложения законопроектировщиков о переименовании названия административно-территориальной единицы этого базового уровня не были приняты во внимание (переименование же самого сельского представительного органа было нецелесообразным, поскольку все представительные органы власти республики, начиная от сельского и кончая Жогорку Кенешем, носили название «кенеш» - прим. автора.

нового органа местной государственной власти и назвав его «районная, областная государственная администрация», законодатель отметил тем самым самое главное призвание в деятельности данного института: служение государству и его источнику – народу Кыргызстана на уровне района и области.

В политико-правовом отношении местная государственная администрация представляет собой совокупность кадровых, материальных ресурсов и властных полномочий, призванных обеспечить под руководством и контролем Президента и Правительства Кыргызской Республики исполнение и применение законов, иных государственных решений. С организационно-правовой стороны местное государственное администрирование – это практическая деятельность государственного исполнительного органа, юридический и технологический процесс подготовки, принятия и исполнения управленческих решений. Работа в местной государственной администрации расценивается как особый род занятий по государственной службе и потому особое качество, приобретаемое профессиональными управленческими знаниями, опытом и организаторским талантом. Местная госадминистрация - это также государственно-административное управление, иначе говоря, сфера практической реализации исполнительной (подзаконной) власти на областном, районном, и частично муниципальном уровне (делегированные государственные полномочия). Поэтому руководство местной государственной администрацией – вид государственной деятельности по управлению делами государства на местном уровне, в рамках которого практически реализуется большая доля всей государственной исполнительной власти. Отсюда вытекает еще одно требование для этого государственного института - местная государственная администрация должна обладать умением обеспечения как бескризисного, так и превентивного (упреждающего) антикризисного управления на своей территории<sup>1</sup>.

**делегированные государственные полномочия - отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке, установленном настоящим Законом;**

### Комментарий

В мировой практике местного самоуправления делегированные полномочия составляют вторую крупную группу полномочий органов местного самоуправления. Они имеют общегосударственные значения, но история развития самоуправления во многих демократических странах мира показала, что справиться с их реализацией более успешно могут муниципальные, а не центральные и даже региональные власти. Но при осуществлении делегированных полномочий свобода действий муниципалитетов крайне ограничена: они обязаны осуществлять только предписанную им политику и действия в выполнении делегированных полномочий, учитывая при этом лишь местные особенности. По переданным полномочиям муниципальные органы подчиняются тем государственным органам, которые эти полномочия им делегировали, отчитываясь перед ними по всем параметрам.<sup>2</sup> В результате, по вопросам реализации делегированных полномочий органы

<sup>1</sup> Еще в своем трактате «Политика» Платон, обращая внимание на общую для всех народов природу государственного управления, называл «умение управлять людьми», одним из сложнейших и самых труднодостижимых умений. «назовут ли его искусством царствовать, государственным искусством или искусством домоуправления – нам нет никакой разницы». (Платон. Сочинения, В 3 т.М., 1972, Т.3.Ч.2. с. 14, 57).

<sup>2</sup> Немного спорным является вопрос, кому, какому органу местного самоуправления лучше делегировать государственные полномочия – представительному или исполнительно-распорядительному органу самоуправления. Во многих странах государственные органы предпочитают делегировать свои полномочия

местного самоуправления также выступают и действуют как часть единой системы публичного управления, подчиняясь нормам административного права.<sup>1</sup>

**функция - сфера деятельности органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, связанная с предоставлением услуг населению;**

### **Комментарий**

В связи с частым применением в данном комментируемом Законе такого термина, как «функция», законодатель посчитал целесообразным дать его определение, чтобы четче выразить его направленность.

Термин «**функция**» (от лат. *functio* – отправление, деятельность) означает обязанность, круг деятельности, назначение. Исходя из этого, в данном понятии установлено, что функция – это «сфера деятельности **органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, связанная с предоставлением услуг населению** (выделено автором)». Как видно отсюда, комментируемый Закон дает этой функции социальную направленность, предписывая, что на уровне местного самоуправления, охватившего все города и населенные пункты страны, предоставление услуг населению является сферой деятельности не только самих муниципальных органов, но и органов государственной власти. При этом стоит особо заметить - речь здесь идет не о функциях только районных и областных государственных администраций, а органов государственной власти, которые все на местном уровне обязаны выполнять функции по предоставлению услуг населению.

## **РАЗДЕЛ II МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

### **ГЛАВА 1. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

#### **Статья 3. Местное самоуправление**

**1. Местное самоуправление - гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ решать в своих интересах вопросы местного значения в соответствии с Конституцией, настоящим Законом и другими законами.**

**2. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами через представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления на территории аильного округа, поселка и города, а также путем непосредственного участия граждан.**

### **Комментарий**

Эти две нормы-дефиниции, изложенные в статье **3**, играют не только для данного

---

только самой исполнительной власти в лице ее главы, поскольку его значительно проще проконтролировать и в случае необходимости призвать к ответу.

<sup>1</sup> На современном этапе в цивилизованных странах все менее заметной становится грань между собственными и делегированными полномочиями местного самоуправления, поскольку центральная (региональная) власти и муниципальные органы на практике постоянно взаимодействуют, зачастую используя неформальные методы. Это нашло отражение в законодательстве некоторых стран, уже выделяющем совместную компетенцию центральных и местных органов.

Закона, но и всего муниципального законодательства Кыргызской Республики ключевую роль, ибо в них дается определение того, что понимается в Кыргызстане под местным самоуправлением, кем и через кого оно осуществляется. Но для того, чтобы наиболее полно раскрыть суть и содержание этих норм, целесообразно их сравнение с другими существующими в современном мире определениями местного самоуправления, позволяющее представить уровень развития в Кыргызстане этого децентрализованного вида управления местными делами сёл, посёлков и городов.

Поскольку местное самоуправление в разных государствах мира понимался и определялся по разному, Европейским союзом в **1985** году была принята Европейская хартия о местном самоуправлении, которая нашла наиболее компромиссный вариант его нормативного определения, ставшего для современного мира неким образцом этого понятия. Выдвинув в ее статье **2** первоочередное требование о том, что «принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, **по возможности, в конституции** страны (выделено автором)», Хартия затем в статье **3** утвердила понятие местного самоуправления как "право и **действительная** способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть **публичных дел** и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в **интересах местного населения**"<sup>1</sup>.

В статье **3** комментируемого нами Закона, местное самоуправление определено как «**гарантированное Конституцией Кыргызской Республики** право и действительная способность **местных сообществ** решать в своих интересах вопросы местного значения в соответствии с Конституцией, настоящим Законом и другими законами (выделено автором)». При сопоставлении этих двух определений в глаза бросается то, что в обеих дефинициях местное самоуправление в первую очередь понимают как "**право и действительная способность...**". Но у кыргызской стороны это уже «**гарантированное Конституцией Кыргызской Республики** право и действительная способность...». Отсюда первый вывод - в части правового признания и гарантирования местного самоуправления законодательство Кыргызской Республики уже стоит на уровне европейских требований.

Когда же вопрос касается того, кто есть обладатель этого права и действительной способности, подходы между Европейской Хартией и Законом Кыргызской Республики совпадают не во всем, так как согласно Хартии им являются органы местного самоуправления, а в соответствии с комментируемым Законом – это местные сообщества. Из прокомментированного выше понятия «**местное сообщество**» уже известно, что в Кыргызстане именно и только члены местного сообщества формируют подотчетные им органы местного самоуправления. Как видно отсюда, и в деле определения субъектов местного самоуправления Закон Кыргызской Республики оказался шире и демократичнее Европейской хартии.

Однако в последующих пунктах вышеуказанных статей Хартии и Закона, конкретизирующих субъектов местного самоуправления, уже можно заметить сближение позиций. Согласно пункта **2** статьи **3** Хартии, местное самоуправление осуществляется «**совета́ми или собраниями**, состоящими из членов, избранных путем свободного, **тайного, равного, прямого и всеобщего голосования**. Советы или собрания **могут иметь подотчетные им исполнительные органы...** (выделено автором)».

В комментируемом нами Законе (пункт **2** статья **3**) также уточнено, что местное самоуправление осуществляется «местными сообществами **через представительные и исполнительно-распорядительные органы** местного самоуправления на территории аильного округа, поселка и города... (выделено автором)». То есть в этих положениях оба

<sup>1</sup> (См: Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 года. Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации).

правовых акта субъектами местного самоуправления определяют представительные и исполнительные органы, но при этом, как можно заметить, Европейская хартия четко и однозначно устанавливает главенствующую роль в этом деле избранного всеобщим тайным голосованием совета или собрания.

Затем и Хартия и Закон особо отмечают, что местное самоуправление может осуществляться также путем прямого и непосредственного участия граждан. Из всего вышеуказанного можно сделать заключение, что законодательное определение сути и содержания местного самоуправления в Кыргызстане в целом отвечает основным и передовым требованиям, предъявляемым в современном мире к этому демократическому виду местного управления.

#### **Статья 4. Право граждан на осуществление местного самоуправления**

**1. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.**

**2. Граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам, а также получать информацию о деятельности органов местного самоуправления в соответствии с законодательством.**

#### **Комментарий**

Как было отмечено в ходе комментария к понятию «**местное сообщество**», данная статья **4** Закона конкретизирует и раскрывает суть данного понятия, так как местное сообщество, в отличие от местного населения, состоит только из граждан, обладающих правом прямо или косвенно участвовать в управлении делами местного значения самоуправляемых сёл, поселков и городов.

При этом, во-первых, следует учесть, что данная статья не расписывает весь политический спектр прав граждан в сфере местного самоуправления, а дает собирательное, обобщенное право граждан на осуществление муниципального управления, поскольку оно дальше раскрывается и конкретизируется в последующих статьях данного Закона, а также в Кодексе о выборах и других законах республики. Во-вторых, также необходимо помнить - пространственные пределы осуществления прав граждан на местное самоуправление ограничиваются территорией конкретного муниципального образования – города, поселка и аильного округа, где они постоянно проживают.

#### **Статья 5. Система местного самоуправления**

**В систему местного самоуправления входят органы и должностные лица местного самоуправления, включая местные кенешы, глав аильных округов, поселков и городов районного значения, мэров, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, а также различные виды территориального общественного самоуправления, формируемые самим населением, курултай и сходы граждан.**

#### **Комментарий**

Введение в комментируемый Закон данной статьи о системе местного самоуправления является ответом на вопрос, составляют ли какую-то единую систему не подчиняющиеся друг-другу и не имеющие вертикальную структуру органы местного самоуправления.

В отличие от предыдущего Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, законодатель, исходя из положений действующей Конституции Кыргызской Республики, установил несколько расширенный перечень субъектов, входящих в систему местного самоуправления. Теперь в эту систему входят не только сами представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, как было прежде, но и их должностные лица, включая глав айльных округов, поселков, городов районного значения и мэров.

Кроме того, в систему местного самоуправления входят также и различные виды территориального общественного самоуправления, формируемые самим населением, курултай и сходы граждан.

Таким образом, под системой местного самоуправления можно понимать совокупность всех организационно-правовых форм как непосредственного, так и опосредованного осуществления местного народовластия, через которые местные сообщества реализуют признаваемую и гарантируемую Конституцией Кыргызской Республики право на местное самоуправление.

## **Статья 6. Формы осуществления местного самоуправления**

**1. Местное самоуправление осуществляется в формах представительного и непосредственного участия местного сообщества в местном самоуправлении.**

**2. Представительное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления реализуется через местные кенешы.**

**3. Непосредственное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления осуществляется посредством обсуждения всех важных вопросов местного значения на сходах, собраниях членов местного сообщества и иных формах, а также на выборах депутатов местных кенешей.**

### **Комментарий**

Данная статья выделяет два основных способа осуществления местного самоуправления населением – в форме представительного (косвенного) и непосредственного (прямого) участия членов местных сообществ в решении дел местного значения.

**Представительная** форма реализации права граждан на местное самоуправление обеспечивается путем косвенного, то есть опосредованного участия граждан в самоуправлении. Эта форма возникла из того условия, что основная часть членов местных сообществ, состоящая из трудоспособного населения, в реальности не имеет возможности, а то и желания постоянно и напрямую участвовать в процессе управления многочисленными и повседневными делами местного значения. Поэтому им выгоднее делегировать свои права по управлению тем членам местного сообщества, которые изъявляют желание к активному и целенаправленному участию в решении местных дел на основе избрания их в представительные и другие выборные органы и должности местного самоуправления. Избранные гражданами депутаты местных кенешей, а также главы местных самоуправлений и мэры городов, избранные местными кенешами, становятся обладателями делегированных прав по осуществлению самоуправления.

Формами **непосредственного**, прямого участия граждан – членов местного

сообщества в управлении делами местного значения являются:

а) участие в выборах представительных органов местного самоуправления и делегатов курултая на основе действующего законодательства Кыргызской Республики и Устава местных сообществ;

б) участие в собраниях (сходах), а также других формах прямого волеизъявления, не запрещенных законодательством и Уставом местного сообщества;

в) обращения граждан в органы местного самоуправления;

г) самоорганизация граждан путем использования форм территориального общественного самоуправления;

д) иные формы прямого волеизъявления, предусмотренные Уставом местного сообщества и не запрещенные законами Кыргызской Республики.

Как отсюда видно, среди этих форм непосредственного участия не упоминается такой признанный в мировой практике (в том числе признанный и Европейской хартией) вид прямого волеизъявления граждан, как проведение **местного референдума**. Это обусловлено тем, что в соответствии с пунктом 5 статьи 1 Конституции Кыргызской Республики на референдум могут выноситься только законы и иные важные вопросы государственного значения, порядок проведения которого устанавливается конституционным законом. Так как органы местного самоуправления не решают вопросы государственного значения, они не обладают правом проводить референдум.<sup>1</sup>

## **Статья 7. Муниципальная служба**

**1. Муниципальной службой является профессиональная деятельность граждан в формируемых в соответствии с Конституцией и законодательством Кыргызской Республики органах местного самоуправления, связанная с исполнением полномочий этих органов.**

**2. Граждане Кыргызской Республики имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений.**

**3. Порядок организации и прохождения муниципальной службы регулируется законодательством Кыргызской Республики.**

## **Комментарий**

В данной комментируемой статье дается только понятие о муниципальной службе и общий принцип доступа к муниципальной службе, так как весь порядок ее организации и прохождения регулируется Законом Кыргызской Республики "**О муниципальной службе**" от 21 августа 2004 года, а также соответствующими актами Президента Кыргызской Республики<sup>2</sup>. Но здесь следует особо отметить, что целях приведения

<sup>1</sup> В то же время, нельзя исключать возможности проведения местного референдума в случае возникновения на местном уровне вопроса, имеющего государственное значение (например, приграничные вопросы). Тогда соответствующий орган высшей государственной власти вправе рассмотреть его и, придав этому вопросу государственное значение, вынести на местный референдум, если такая возможность предусмотрена в конституционном законе о референдуме.

<sup>2</sup> См.: Положение о порядке присвоения классных чинов муниципальным служащим, занимающим административную должность Кыргызской Республики, Реестр политических и административных муниципальных должностей Кыргызской Республики, Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантной административной должности муниципальной службы Кыргызской Республики, утвержденных Указом Президента КР от 28 июня 2006 года N 327

отдельных положений этого Закона о муниципальной службе в соответствие с новыми установками действующей Конституции Кыргызской Республики, законодатель 28 апреля 2008 года ввел в него существенное дополнение, изменив понятие «**муниципальная служба**». Согласно ему, теперь муниципальный вид службы представляет собой профессиональную деятельность граждан «в органах местного самоуправления на **должностях, не являющихся выборными**, осуществляемая на оплачиваемой основе за счет средств местного бюджета (выделено автором)». Как отсюда видно, теперь муниципальной службой признается только профессиональная деятельность граждан на должностях, не являющихся выборными. Причиной такого изменения стало то, что согласно видоизмененной статье 2 данного Закона, муниципальные должности были подразделены в свою очередь на политические и административные. К политическим муниципальным должностям относятся должности «депутатов местных кенешей, глав айильных округов, поселков и городов, мэров городов и иных выборных должностных лиц, избираемых путем прямых или косвенных выборов»<sup>1</sup>.

Вышеуказанные изменения в Законе "**О муниципальной службе**" требуют пересмотра названия и содержания комментируемой здесь статьи 7 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», поскольку в целых четырех его главах в основном раскрываются правовой статус и особенности организации деятельности именно **выборных**, то есть политических руководителей муниципальных органов – председателей местных кенешей, а также мэров, глав городских управ, поселков и айильных округов<sup>2</sup>.

Следует также учесть, что 28 апреля 2008 законодатель внес в статью 3 Закона "**О муниципальной службе**" дополнение, расширившее перечень равных условий поступления граждан на муниципальную службу, в соответствии с которой граждане имеют также доступ к этой службе независимо и от «принадлежности к общественным объединениям, политическим партиям».

## **Статья 8. Государственная политика в области местного самоуправления**

**1. Органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.**

**2. При подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации с органами местного самоуправления в установленном законом порядке.**

**3. Официальные обращения органов местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, направляемые в органы государственной власти, подлежат обязательному рассмотрению по существу поставленных в них вопросов.**

**4. Органы государственной власти осуществляют контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами.**

<sup>1</sup> См: Закон "О муниципальной службе", статья 2 в редакциях от 22 марта 2007 № 37, от 28 апреля 2008 года № 75

<sup>2</sup> Председатели местных кенешей относятся к категории политических должностей местного самоуправления, так как входят в перечень «иных выборных должностных лиц, избираемых путем прямых или косвенных выборов», указанных в статье 2 Закона «Муниципальной службе» - прим. автора

### Комментарий

Государственная политика в области местного самоуправления основывается на Конституции Кыргызской Республики, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Кыргызской Республики, Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» и находит свое выражение в законах и иных нормативных правовых актах органов государственной власти по вопросам местного самоуправления. Основные положения государственной политики в сфере местного самоуправления закрепляют единую систему представлений о целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики государства в области развития местного самоуправления, а также о механизмах ее реализации. Государственная политика в данной отрасли управления также направляется на обеспечение преемственности деятельности органов государственной власти всех уровней, муниципальных органов и должностных лиц в процессе дальнейшего развития местного самоуправления или проведения реформы в этой сфере.

Пути и способы осуществления государственной политики в области местного самоуправления настоящий Закон установил в 4-х пунктах комментируемой здесь статьи 8 следующим образом.

1. Осуществляя государственную политику в области местного самоуправления, органы государственной власти Кыргызской Республики проводят комплекс мер по созданию правовых, организационно-структурных и материально-финансовых условий:

**а) формирование конституционно-правовой базы местного самоуправления**

Здесь требуется отметить, что с 1994 по 2001 годы местное самоуправление в силу разных причин развивалось на основе так называемого "указного законодательства", широко распространенного в юридической практике постсоветских стран того периода. Начало этому процессу положил Указ Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994 года "Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике". Но за эти годы органы государственной власти приняли также ряд мер по укреплению конституционных основ местного самоуправления, в результате чего в Конституцию Кыргызской Республики (в редакциях от 1996 и 1998 г.г.) были введены конституционные нормы-понятия о праве органов местного самоуправления иметь коммунальную собственность, о делегированных государственных полномочиях, об основах деятельности органов местного самоуправления, а также о признании коммунальной собственности наравне с государственной и частной собственностью (в том числе и на землю)<sup>1</sup>.

Коренное обновление государственной политики в муниципальной сфере началось на основе одобренной II Курултаем (съездом) представителей местных сообществ Кыргызстана Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утвержденной Указом Президента КР 17 декабря 2002 года №381. На основе этой Стратегии (не имеющей до сего времени аналога среди постсоветских стран – прим. автора), государственная политика сосредоточилась на укреплении конституционно-правовых, организационных и других основ самоуправления. За относительно короткий период соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления при поддержке международных организаций и активном участии ряда неправительственных организаций Кыргызстана были разработаны и приняты Законы Кыргызской Республики: "О статусе депутатов местных кенешей", "О местном

<sup>1</sup> См.: Конституция Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года, глава 7, статьи 92, 94, 95; Конституция Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года, глава 1, статьи 4

самоуправлении и местной государственной администрации", "О муниципальной собственности", "О финансово-экономических основах местного самоуправления", "О муниципальной службе", "О жамаатах (общинах) и их объединениях", "О судах аксакалов". Были также внесены соответствующие изменения и дополнения в Гражданский, Земельный, Налоговый кодексы, Кодекс о выборах и ряд законов Кыргызской Республики, усиливающие роль органов местного самоуправления в решении дел местного и государственного значений.

Одним из ярких политических событий в сфере местного самоуправления стало включение в статью 1 Конституции Кыргызской Республики (в редакциях от 18 февраля 2003 года и от 23 октября 2007 года) принципиального положения, в соответствии с которым народ Кыргызстана осуществляет свою власть не только через систему органов государственной власти, как было до этого, но и через органы местного самоуправления. Тем самым, муниципальная власть признана Основным Законом страны как уже реальный и развитый институт публичной власти, способный осуществлять децентрализованное управление на местном уровне.

Большой шаг вперед в укреплении своей правовой базы местное самоуправление начало получать с 2008 года, ознаменовавшегося принятием нового, комментируемого здесь Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008, а также Закона «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от 25 апреля 2008 года, внесением изменений в Закон «О муниципальной службе» и другие законы. Целенаправленная активизация государственной политики по дальнейшему развитию местного самоуправления происходит также и на основе Указов Президента Кыргызской Республики и утвержденных им комплексных, плановых и других мероприятий в этой сфере, призванных продвинуть вперед состояние дел на местном уровне и усилить деятельность всей местной публичной власти.

Анализ современного состояния политико-правового и организационного развития местного самоуправления позволяет заключить, что в результате целенаправленной государственной политики по укреплению конституционно-правовых основ местного самоуправления, Кыргызстан в настоящее время занимает одно из лидирующих мест среди постсоветских республик в сфере развития муниципального права.

#### б) создание финансово-экономических условий

Государственная политика по созданию финансово-экономических условий для местного самоуправления была начата на основе Постановления Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 1996 года № 531 "О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики".<sup>1</sup> Качественно новый этап государственной политики по формированию финансово-экономических основ муниципальных образований был продолжен на базе вышеуказанной Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утвержденного Указом Президента КР от 17 декабря 2002 года. В соответствии с нею, был разработан и принят Закон " О финансово-экономических основах местного самоуправления" от 27 июня 2003 года. Данный Закон, являющийся по своему значению

<sup>1</sup> 12 мая 1997 года был принят Указ Президента Кыргызской Республики "О Программе государственной поддержки местного самоуправления и Основных направлениях реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике", в которых также предусматривалось осуществление специальных мероприятий по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления на основе преобразования устаревших межбюджетных отношений, отработки новых механизмов передачи муниципалитетам категориальных и выравнивающих грантов и ряд других мер. Но трудности финансово-экономического развития республики того периода не позволили реализовать в жизнь большинство из этих запрограммированных мероприятий.

реформаторским, определял, что местный бюджет – это только бюджет местного сообщества самоуправляемого аила, поселка и города, тогда как ранее к местному бюджету относились также бюджеты района и области. В результате такой государственной политики, в **2006** году был упразднены такие выборные органы, как районные и областные кенешы, одной из главных функций которых было рассмотрение и утверждение бюджетов района и области, сильно снижающих уровень бюджетной обеспеченности сельских и городских органов самоуправления. Однако в силу ряда объективных трудностей в финансовой сфере, слабой подготовленности самой финансовой системы муниципальных органов к переменам, а также острой необходимости решения вопроса бюджетной обеспеченности районного уровня **публичной власти**, двухуровневые межбюджетные отношения при принятии Закона об утверждении бюджета республики на **2007** год были заменены на трехуровневые, по схеме: республиканский бюджет – районный бюджет – бюджет самоуправляемого города, поселка, аильные округа.

в) оказание государственной поддержки местному самоуправлению по созданию его материальных и других условий

Государственная политика, начиная с **2007** года, впервые за годы функционирования системы местного самоуправления взяла под контроль и заботу вопросы повышения уровня материально-технического обеспечения муниципальных органов. На основании указаний и решений Президента Кыргызской Республики было осуществлено выделение всем айыл окмоту страны компьютеров и множительной техники, а на основании Распоряжения Президента Кыргызской Республики от **30** ноября **2007** года Правительством республики принимаются меры по обеспечению всех органов местного самоуправления служебными автомобилями.

Еще одним направлением государственной политики стала подготовка и воспитание кадров для органов местного самоуправления и повышение заинтересованности муниципальных служащих в своей работе. Указ Президента Кыргызской Республики от **28** июня **2006** года № 327 «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике» стал надежным механизмом реализации принятого еще в **2004** году Закона «О муниципальной службе». На основе Реестра политических и административных муниципальных должностей Кыргызской Республики, а также положений о порядке проведения аттестации, о проведении конкурса на замещение вакантной должности, о порядке присвоения классных чинов муниципальным служащим, утвержденных данным Указом главы государства, на территории республики периодически, согласно утвержденного графика, проводятся аттестации и конкурсы муниципальных служащих, формируется резерв кадров.

Особенно большую роль в деле повышения заинтересованности кадров сыграл Указ Президента Кыргызской Республики от **13** декабря **2007** года №448 «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики», на основе которого, начиная с **1** января **2008** года, впервые за время существования органов местного самоуправления оплата труда их работников существенно возросла, став одним из основных условий закрепления муниципальных кадров в селах, поселках и городах районного и областного значения.

Новый импульс развитию государственной политики в области местного самоуправления придает и статья **97** действующей Конституции Кыргызской Республики, в соответствии с которой **"государство оказывает поддержку местному самоуправлению"**. Это означает, что обязанность оказания поддержки местному самоуправлению теперь является уже всеобщей для всех государственных органов – Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики, министерств, государственных комитетов, агентств, местных государственных администраций.

На основании вышеуказанной конституционной установки, государственная

поддержка местного самоуправления может включать:

- совершенствование и издание законодательных и нормативных актов по вопросам улучшения организации и деятельности местного самоуправления;
- рассмотрение предложений и обращений органов местного самоуправления и принятие мер по их удовлетворению;
- увеличение размеров отчислений в местные бюджеты, выделение дотаций, предоставление единовременных кредитов;
- подготовку муниципальных кадров в ВУЗах, организацию и развитие базовых учебных заведений для переподготовки и повышения квалификации депутатов местных кенешей и муниципальных служащих, создание консультационных центров;
- пропаганду и освещение деятельности органов местного самоуправления в государственных средствах массовой информации, подготовку и выпуск сборников по муниципальному законодательству;
- оказание помощи в создании системы информационно-аналитической поддержки на базе использования современных информационных технологий, обеспечение их сопряжения с республиканской информационно-телекоммуникационной системой;
- защита прав граждан на участие в выборах, народных курултаях, собраниях;
- рассмотрение в установленном порядке жалоб и обращений органов местного самоуправления и членов местных сообществ на противоправные действия государственных органов, а также по поводу нарушений прав граждан на участие в самоуправлении;
- организационно-методическая и информационная поддержка деятельности органов местного самоуправления.

2. Содержание данного комментируемого пункта статьи 8 о проведении консультации с органами местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, имеет непреходящее значение для реализации государственной политики на местах и повышения уровня взаимного доверия между органами государственной власти и местного самоуправления. Такие консультации особенно необходимы при выполнении органами местного самоуправления их конституционных полномочий: составлении проекта местных бюджетов и их утверждении, разработке программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, выполнении государственных делегированных функций, а также решении других важных вопросов, требующих проведения обязательной консультации.<sup>1</sup>

3. Обеспечение обязательного рассмотрения соответствующими органами государственной власти и управления официальных обращений органов местного самоуправления также является одним из важных направлений государственной политики в сфере местного развития. Официальные обращения муниципальных органов, направляемые в различные органы государственной власти, бывают разных форм, так как обращения принимаются, начиная от органов общественного территориального самоуправления и курултаев (съездов) местных сообществ и кончая самими местными кенешами, их исполнительными органами. Однако организация официальных обращений в органы государственной власти, требуют, с одной стороны, квалифицированного подхода со стороны самих органов местного самоуправления, так как каждый

<sup>1</sup> Практика муниципального развития в Кыргызстане убедительно показала, что во всех случаях, когда органы государственной власти всех уровней республики активно участвовали в сессиях местных кенешей, курултаях, собраниях и сходах, или наоборот, сами приглашали представителей местного самоуправления на разного рода совещания и активы для решения задач республиканского или местного значения, они всегда давали хорошую отдачу.

муниципальный орган должен ясно представлять себе, по какому вопросу и к какому государственному органу ему следует обращаться. С другой стороны, и орган государственной власти, получивший официальное обращение муниципального органа, обязан тщательно рассмотреть его и также дать квалифицированный и небюрократизированный ответ, объяснив все аспекты, пути и сроки решения поставленного вопроса.

4. Положение данного пункта об осуществлении контроля за законностью в деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами, является одним из важных направлений государственной политики в сфере развития местного самоуправления. От того, на каком уровне и как организован государственный контроль за законностью в работе муниципальных органов, зависит в свою очередь степень самостоятельности, качество и уровень работы муниципалитетов по организации обслуживания населения и выполнению делегированных полномочий. Если брать в целом, то контроль за законностью в деятельности муниципальных органов подразделяется на правовой и отраслевой. Правовой надзор распространяется на собственные полномочия органов местного самоуправления и ограничивается проверкой правомерности управленческой деятельности муниципальных органов при выполнении закрепленных в законе или других нормативно-правовых актах полномочий и обязательств в сфере осуществления публичной власти. Подобный надзор за законностью должны осуществлять в основном органы прокуратуры, а также уполномоченный государственный орган по делам местного самоуправления и главы местных государственных администраций районов. Эти органы имеют право запрашивать информацию о деятельности муниципальных органов, опротестовывать их противоправные решения и действия, приостанавливать исполнение таких решений до принятий ими необходимых мер по устранению выявленных нарушений или до решения суда в случае обращения органа местного самоуправления за защитой в связи с нарушением их прав.

Отраслевой надзор может быть осуществлен в сфере делегированных государственных полномочий, который охватывает проверку правомерности и целесообразности действий органов местного самоуправления по их выполнению. При нарушении муниципальными органами условий выполнения делегированных полномочий и невыполнении ими рекомендаций и указаний по их устранению, соответствующие органы министерств, государственных комитетов и административных ведомств вправе обращаться в органы прокуратуры, районные государственные администрации для принятия необходимых мер.

Особым видом государственного контроля за законностью действий органов местного самоуправления является осуществление косвенного контроля методом санкционирования, предоставления разрешений и утверждение решений, являющихся обязательным условием при проведении большинства финансовых, хозяйственных, социальных и административных мероприятий в бюджетной сфере, строительстве, землеустройства и землепользования и т.д.

Вместе с тем следует отметить, что в сфере организации контроля за законностью действий органов местного самоуправления существуют правовые и другие пробелы, решение которых позволит улучшить организацию этого важного государственного мероприятия. С принятием новой редакции Конституции Кыргызской Республики от **23 октября 2007** года, в **96-ой** статье которой установлено, что **"государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления"**, обстановка должна измениться. В соответствии с данной конституционной установкой, впредь государственный (административный) контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен преследовать в основном лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Это должно

означать, что контроль "сверху" в большинстве случаев целесообразно проводить как наблюдение за реализацией законов на местах, в организации которого надзор прокуратуры служит главным орудием воздействия на деятельность муниципальных органов.

### **Статья 9. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления**

**1. К полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:**

**1) принятие законов в области местного самоуправления и контроль за их соблюдением;**

**2) принятие государственных программ развития местного самоуправления;**

**3) обеспечение гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления, установленных Конституцией и законами;**

**4) регулирование в соответствии с законодательством порядка передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность;**

**5) наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, а также передача им отдельных государственных полномочий в соответствии с законодательством или договором, передача органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных государственных полномочий, контроль за реализацией переданных государственных полномочий и средств;**

**6) установление и обеспечение государственных минимальных социальных норм;**

**7) обеспечение дошкольного образования, школьного и профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами;**

**8) обеспечение здравоохранения в соответствии с государственными стандартами;**

**9) регулирование отношений между республиканским и местными бюджетами, обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;**

**10) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;**

**11) обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;**

**12) установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения административно-территориальных единиц, установление и изменение их границ с учетом административно-территориального устройства государства, а также их наименований;**

**13) установление порядка разграничения и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением, а также между органами местного самоуправления, в том числе различных территориальных уровней;**

**14) обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;**

- 15) установление порядка проведения местных выборов и государственных гарантий избирательных прав граждан при их проведении;
- 16) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;
- 17) регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушение законов;
- 18) осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- 19) регулирование в соответствии с законом особенностей организации местного самоуправления на территориях с особым статусом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности государства;
- 20) регулирование в соответствии с законами, а также настоящим Законом особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях, обусловленных соответствующими историческими и иными местными традициями;
- 21) принятие и изменение законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;
- 22) установление порядка регистрации уставов местных сообществ;
- 23) организация распределения материальной, денежной и иных видов государственной и гуманитарной помощи;
- 24) контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений, других хозяйствующих субъектов по исполнению законодательства об охране окружающей среды, за использованием земли и природных ресурсов, соблюдением норм и правил градостроительства и архитектуры, санитарных норм, проведением экологических мероприятий в порядке, установленном законодательством;
- 25) осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

### **Комментарий**

В данной статье 10 отражены 25 полномочий органов государственной власти в области местного самоуправления, направленных, с одной стороны, на оказание государственной поддержки развитию местного самоуправления, а с другой - организацию государственного контроля за соблюдением законности в деятельности муниципальных органов. Указанный ниже перечень этих полномочий органов государственной власти в области местного самоуправления носит в основном обобщенный характер, не отражая всю специфику и разнообразие форм, в которых могут реализовываться указанные полномочия, исходя из многообразных условий каждого муниципального образования, а также района и области республики.

Поскольку в ходе постатейного рассмотрения данного Закона некоторые из этих полномочий уже прокомментированы выше, а ряд из них подлежит подробному разъяснению в ходе рассмотрения последующих статей этого Закона, здесь дается лишь краткий комментарий к указанным полномочиям.

1. О реализации органами государственной власти своих полномочий по принятию законов в области местного самоуправления достаточно подробно сказано в комментарии к статье 8. Однако в связи с требованиями действующей Конституции Кыргызской Республики и развитием новых политико-правовых, финансово-экономических, социально-бытовых и других условий, осуществление государственных полномочий по

принятию качественно новых и совершенствованию устаревших законов остается одной из актуальных задач.

2. Как уже выше отмечено, в настоящее время основной действующей государственной программой является второй этап Национальной стратегии «**Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года**» от 17 декабря 2002 года. На основании Постановления Правительства Кыргызской Республики от 19 мая 2006 года №365 был образован новый состав республиканского Координационного совета, утвердившего План работы на 2006 – 2007 годы и составы рабочих групп по его реализации. Однако указанная Национальная стратегия требует корректировки и обновления в свете новой действующей Конституции и комментируемого здесь нового Закона о местном самоуправлении и местной государственной администрации, а также введением ряда других изменений в действующее законодательство. Принятие же совместных программ по развитию соответствующих отраслей местного самоуправления многими министерствами, ведомствами и местными государственными администрациями практикуется еще мало.

3. Годы формирования и становления местного самоуправления показали, что свои полномочия в области обеспечения государственных гарантий по развитию местного самоуправления органы государственной власти лучше исполняют в политико-правовой и организационно-правовой сферах. Однако по причине слабости финансово-экономической базы республики, программы по повышению бюджетной обеспеченности муниципальных органов, несмотря на принятый в 2003 году Закон "**О финансово-экономических основах местного самоуправления**", почти не выполнялись. Как уже выше было отмечено, перемены в этой области начали осуществляться только с 2007 года, в результате перехода 4-х уровневого бюджета 3-х уровневый бюджет.

4. Регулирование в соответствии с законодательством порядка передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность входит в основном в полномочия Правительства Кыргызской Республики. Органы государственного управления в лице министерств, ведомств и иных органов вправе вносить на рассмотрение Правительства предложения по передаче государственных объектов, находящихся в их ведении, в муниципальную собственность. Однако на практике бывают случаи, когда некоторые государственные органы, в силу разных причин, стараются вернуть под свое управление объекты собственности, которые ранее уже были переданы решением Правительства в муниципальную собственность и возникает спорная ситуация. В целях дальнейшего налаживания вопроса регулирования порядка передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность и обратно, в цивилизованных демократических государствах создают паритетные комиссии из представителей государственных и муниципальных органов и совместно решают возникшие проблемы в соответствии с законодательством или на договорной основе.<sup>1</sup>

5. В данном пункте, устанавливающего полномочия органов государственной власти по наделению органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, а также передачи им отдельных государственных полномочий, по сравнению с предыдущим Законом от 12 января 2002 года сделано

---

<sup>1</sup> Учитывая этот международный опыт и несовершенство имеющегося законодательства Кыргызской Республики в этой сфере, есть целесообразность проведения работы по совершенствованию регулирования вопроса порядка передачи государственных объектов как в муниципальную собственность, так и обратно в случае возникновения обойденной необходимости.

существенное изменение. Суть его в том, что теперь органы государственной власти вправе передавать муниципальным органам отдельные государственные полномочия не на основе нормативно-правовых актов, а на основе законодательства или договора. Тот факт, что орган государственной власти может делегировать органу муниципальной власти часть государственных полномочий на основе договора, свидетельствует о возможности возникновения между двумя органами публичной власти принципиально новых взаимоотношений, основанных на взаимодоверии и взаимоподдержке в целях улучшения уровня оказания услуг населению. Широкое применение договорного метода делегирования позволит намного облегчить и упростить решение проблемы делегирования государственных полномочий, расширив сферу его действия.

**6.** В соответствии с пунктом **13** статьи **1** Закона Кыргызской Республики "О финансово-экономических основах местного самоуправления", полномочия по гарантированному предоставлению государственных услуг гражданам на основе минимальных государственных социальных стандартов возложено на Правительство Кыргызской Республики.

**7.** Как однозначно установлено в данном пункте, организация дошкольного, школьного и профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами входит в круг полномочий соответствующих государственных органов. В то же время, согласно подпунктам **5** и **6** пункта **6** статьи **20** комментируемого Закона, вопросы обеспечения зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного и профессионального образования, а также предоставление самих услуг в сфере дошкольного образования, школьного и профессионального образования могут быть делегированы органам местного самоуправления. Но при этом следует учесть, что на основании пункта **3** этой же статьи **20,** делегирование государственных полномочий «допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий предусматривает **целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники финансирования,** необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий (выделено автором)»<sup>1</sup>. Естественно, что при безусловном выполнении этого условия, орган местного самоуправления, получив соответствующий источник финансирования из бюджета республики, будет нести полную ответственность за весь фронт работ по организации качественного и своевременного питания своих школьников.

**8.** Здравоохранение в соответствии с государственными стандартами и действующим законодательством входит в круг полномочий государственных органов. В то же время, согласно подпункту **5** пункта **6** статьи **20** комментируемого Закона, вопрос обеспечения зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере здравоохранения может быть делегирован органам местного самоуправления. Однако опять же на основании пункта **3** этой статьи **20,** делегирование государственных полномочий «допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий предусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники

<sup>1</sup> Примером такого делегирования служит Закон «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на **2007** год», в статье **6** которого было указано «**Предусмотреть** в республиканском бюджете на **2007** год средства на организацию горячего питания в **1 - 4** классах общеобразовательных школ Кыргызской Республики (за исключением городов Бишкек и Ош) в сумме **327.000,0** тыс. сомов. **Ответственность** за своевременное и целевое использование **выделяемых средств** на организацию горячего питания в **1 - 4** классах общеобразовательных школ **несут органы местного самоуправления** Кыргызской Республики (выделено автором)».

финансирования, необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий». Теперь есть уверенность, что при исполнении установки этой статьи данного Закона, вопросы обеспечения объектов здравоохранения зданиями, проведение их ремонта со стороны муниципальных органов будет решаться на более высоком уровне и своевременно.

**9.** Регулирование отношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами, обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности является, одним из самых трудных, сложных и важных полномочий органов государственной власти, предписанных в законах "Об основных принципах бюджетного права" и "О финансово-экономических основах местного самоуправления". Поэтому несмотря на то, что начиная с **2007** года в части обеспечения финансовой децентрализации началось продвижение вперед, тем не менее, в этом направлении предстоит решить еще немало проблем.

**10.** Компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти, входит в основном в полномочия Правительства Кыргызской Республики, обязанного предусматривать соответствующие средства на эти цели в бюджете республики. Порядок выплаты компенсаций должен регулироваться в нормативных правовых актах о процедурах передачи отдельных полномочий органов государственной власти местному самоуправлению.

**11.** Обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления является и остается одним из актуальных задач органов государственной власти. Для ее решения необходимо принять ряд законодательных и других мер по созданию прочной базы местных бюджетов, пресечению случаев нарушений финансовых прав местного самоуправления, содействию расширению доходных источников местных бюджетов, а также оказанию финансовой поддержки органам местного самоуправления.

**12.** Установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения административно-территориальных единиц, то есть решение вопросов административно-территориального устройства республики входит, в соответствии с подпунктом **6** пункта **2** статьи **58** Конституции, в полномочия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

На основании статьи **9** нового Закона Кыргызской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от 25 апреля **2008** года № **65**, к полномочиям Жогорку Кенеша теперь относятся:

- образование и упразднение административно-территориальных единиц;
- установление и перенесение их административных центров;
- установление и изменение границ административно-территориальных единиц;
- определение категорий населенных пунктов;
- наименование и переименование административно-территориальных единиц.

Естественно, что для решения этих вопросов необходимо проведение большого, сложного и целенаправленного комплекса организационно-правовых, картографических, землеустроительных и иных мер, требующих участия соответствующих органов исполнительной власти государственной, органов государственного управления и местного самоуправления.

В соответствии со статьей **11** этого же Закона об административно-территориальном устройстве, местная государственная администрация области:

- с учетом мнения соответствующих местных кенешей вносит в Правительство предложения об образовании и упразднении административно-территориальных единиц и

населенных пунктов в пределах соответствующей области, установлении и изменении их границ, установлении и перенесении их административного центра, определении категорий населенных пунктов, их наименовании и переименовании, а также изменении транскрипций их названий;

- рассматривает предложения местных государственных администраций районов в соответствии с частью второй настоящей статьи.

Местная государственная администрация района, с учетом мнения соответствующих местных кенешей, также вносит в местную государственную администрацию области предложения об образовании и упразднении административно-территориальных единиц и населенных пунктов в пределах соответствующего района, установлении и изменении их границ, установлении и перенесении их административного центра, об определении категорий населенных пунктов, их наименовании и переименовании, а также изменении транскрипций их названий.

Но при всем этом, первичная инициатива по внесению каких-либо изменений в административно-территориальное устройство должно происходить, согласно статьи 12 этого же Закона, на основе предложений представительных органов местного самоуправления. Только местные кенешы с учетом мнения местного сообщества вносят в Правительство: предложения об образовании и упразднении административно-территориальных единиц населенных пунктов в пределах соответствующего местного самоуправления; установлении и изменении их границ; установлении и перенесении административного центра; определении категорий населенных пунктов; наименовании и переименовании административно-территориальных единиц, населенных пунктов; изменении транскрипций их названий, а также вносят свои предложения в местную государственную администрацию области или района в соответствии с вышеуказанной статьей 11 Закона об административно-территориальном устройстве.

**13.** Установление порядка разграничения и разграничение самих предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением, а также между самими органами местного самоуправления, в том числе различных территориальных уровней и видов, входит в законодательные полномочия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Кроме этого, разграничение предметов ведения между органами государственного управления и местного самоуправления, не предусмотренных в законодательстве, может производиться Правительством Кыргызской Республики, а также на основе договора между органами местного самоуправления и государственного управления.

**14.** Обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления входит, на основании Конституции Кыргызской Республики, в полномочия всех органов государства, и в первую очередь - органов прокуратуры и судебной власти.

**15.** Установление порядка проведения местных выборов и государственных гарантий избирательных прав граждан при их проведении входит в полномочия Жогорку Кенеша, принимающего законодательство о выборах, а также Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, возглавляющим систему комиссий, образуемых для подготовки и проведения выборов и референдумов в Кыргызской Республике.

**16.** О полномочии органов государственной власти по установлению порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления было зафиксировано и в прежнем Законе от 12 января 2002 года. Однако в этом направлении не проводилась целенаправленная работа, в результате чего проблема организации надежной судебной

защиты интересов местного самоуправления и местных сообществ остается одной из острых. Теперь, когда согласно статье **97** действующей Конституции «органы местного самоуправления вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав», соответствующим органам государственной власти целесообразно начать изучение состояния этого дела в республике и учитывая особенности местного самоуправления, приступить к установлению порядка судебной защиты прав местных сообществ и самих муниципальных органов на самоуправление.

**17.** Полномочия государственных органов по регулированию и установлению ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов устанавливается законодательством.

**18.** Осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляется органами прокуратуры на основе статьи **77** Конституции Кыргызской Республики и действующего законодательства.

**19.** Регулирование в соответствии с законом особенностей организации местного самоуправления на территориях с особым статусом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности государства входит, на основании пункта **7** статьи **46** и подпункта **23** пункта **1** статьи **58** Конституции Кыргызской Республики в полномочия Президента и Жогорку Кенеша, а также Правительства, обеспечивающего реализацию мер по охране территориальной целостности, общественной безопасности и правопорядка на основе подпункта **8** пункта **2** статьи **73** Конституции Кыргызской Республики.

**20.** Полномочия по регулированию особенностей организации местного самоуправления на *отдельных территориях*, обусловленных соответствующими историческими и иными местными традициями, осуществляются в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от **25** апреля **2008** года № **65**, настоящим Законом, а в особых случаях, связанных с обеспечением безопасности аналогично процедуре, указанного в предыдущем пункте **19**.

**21.** Принятие и изменение законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления входит в полномочия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

**22.** Установление порядка регистрации уставов местных сообществ входит в полномочия органов юстиции Кыргызской Республики на основе действующего законодательства и учета положений, заложенных в статье **15** настоящего комментируемого Закона.

**23.** Полномочия по организации распределения материальной, денежной и иных видов государственной и гуманитарной помощи осуществляются Президентом и Правительством Кыргызской Республики, а также соответствующими министерствами, ведомствами и другими государственными органами на основе действующего законодательства и соответствующих нормативных правовых актов.

**24.** Контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений, других хозяйствующих субъектов по исполнению законодательства об охране окружающей среды, за использованием земли и природных ресурсов, соблюдением норм и правил градостроительства и архитектуры, санитарных норм, проведением экологических

мероприятий в порядке, установленном законодательством, осуществляют соответствующие центральные и местные органы государственного управления, органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, возложенных на них законодательством.

**25.** Осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, производится соответствующими государственными органами без ущемления законных прав и интересов местных сообществ и муниципальных органов.

#### **Статья 10. Приостановление полномочий органов местного самоуправления**

**1.** Органы местного самоуправления не вправе издавать акты, не соответствующие Конституции и законам Кыргызской Республики, актам Президента, Жогорку Кенеша и Правительства, а также совершать действия, ограничивающие свободы и права граждан, нарушающие общественную безопасность и порядок, территориальную целостность и конституционный строй государства.

**2.** В случае установления правоохранительными органами фактов совершения органами местного самоуправления нарушений, определенных настоящей статьей, Президент по предложению Правительства вправе приостановить деятельность таких органов местного самоуправления и ввести на соответствующей территории прямое государственное управление.

Порядок введения прямого государственного управления определяется Президентом.

**3.** С введением прямого государственного управления Правительство обеспечивает его исполнение и при необходимости обращается в судебные органы для отмены неправомερных актов соответствующих органов местного самоуправления.

**4.** При вынесении в установленном процессуальном порядке судебного решения об отмене неправомερных актов соответствующих органов местного самоуправления Президент распускает их и объявляет досрочные выборы в них.

#### **Комментарий**

Содержание данной статьи **10** является новой для комментируемого Закона, поскольку в отличие от своего предшественника - Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от **12** января **2002** года, дает более развернутые условия приостановления полномочий органов местного самоуправления в случае нарушения ими Конституции, действующего законодательства и нормативно-правовых актов высших органов государственной власти, а также введения при таких случаях на их территории прямого государственного управления и роспуска выборных органов.

Однако при применении положений этой статьи могут возникнуть сложности процессуального характера, ибо насколько известно, процедуры привлечения представительных органов местного самоуправления к государственной ответственности еще не получила соответствующей регламентации в процессуальном законодательстве, что может вызвать серьезные проблемы при применении ее на практике. Это обусловлено тем, что в соответствии с пунктом **2** статьи **97** Конституции Кыргызской Республики, органы местного самоуправления вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав. Для того чтобы дать возможность органу местного самоуправления воспользоваться этим своим конституционным правом в случае, когда Правительство

может обвинить муниципальный орган в нарушении закона, Президент Кыргызской Республики, как гарант Конституции, на основании пункта **2** комментируемой статьи **10** принимает по предложению Правительства решение только о приостановлении деятельности такого муниципального органа и введении на его территории прямого государственного управления. И только после того, как суд в установленном судебном порядке рассмотрит обращение органа местного самоуправления и отменит его акт как неправомерный. Президент на основе подпункта **6** пункта **5** статьи **46** Конституции Кыргызской Республики осуществляет роспуск местного кенеша, принявшего противозаконное решение.

## **Статья 11. Ответственность органов местного самоуправления за принятые ими решения**

**1. Органы местного самоуправления несут ответственность за законность принимаемых решений.**

**2. Споры по восстановлению нарушенных прав юридических и физических лиц, возникающие в результате действия или бездействия органов местного самоуправления, а также возмещение причиненного ущерба решаются в судебном порядке.**

### **Комментарий**

Если в предыдущей **10**-ой статье устанавливалось, что органы местного самоуправления не вправе издавать акты, не соответствующие Конституции и законам Кыргызской Республики, то сейчас в пункте **1** комментируемой статьи **11** речь идет об ответственности самих муниципальных органов за законность принимаемых решений. Отсюда вывод – в Кыргызской Республике для поддержания незыблемости конституционного строя и неукоснительного соблюдения всех законов, помимо государственно-правовых мер, заключающихся в приостановлении полномочий органов самоуправления и введении прямого государственного управления, используются и иные правовые средства, дающие возможность применения других мер принуждения. Исходя из этого, в самом общем виде юридическую ответственность органов местного самоуправления можно определить как неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществления или ненадлежащего осуществления ими своих задач и функций, выраженных в санкциях правовых норм. Таким образом, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом.

Исходя из субъектов, перед которыми органы и должностные лица местного самоуправления отвечают за свои действия, выделяют **3** вида ответственности:

- 1) перед местным сообществом муниципального образования;
- 2) перед государством;
- 3) перед физическими и юридическими лицами.

Если первые **два** вида ответственности так или иначе уже рассматривались и будут далее рассматриваться в ходе данного Комментария, ибо имеют политико-правовой и организационно-правовой характер, то вопросы третьего вида ответственности, возникающие у муниципальных органов перед физическими и юридическими лицами в ходе совершения экономических, финансовых, хозяйственных и других отношений, и регулируемые в основном Гражданским кодексом и соответствующим

законодательством, в данном Законе не рассматриваются. С учетом этого, в пункте 2 комментируемой статьи 11 указано, что «споры по восстановлению нарушенных прав юридических и физических лиц, возникающие в результате действия или бездействия органов местного самоуправления, а также возмещение причиненного ущерба решаются в **судебном порядке** – (выделено автором)».

## **Статья 12. Общественные объединения, ассоциации и союзы местных сообществ**

**1. Местные сообщества для координации своей деятельности в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать некоммерческие организации в порядке и формах, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.**

**2. Организациям, не входящим в систему органов местного самоуправления, не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.**

**3. Местные сообщества вправе входить в международные союзы и ассоциации местных сообществ, но при этом не могут выступать от имени государства.**

### **Комментарий**

Право на объединение в ассоциации и союзы является естественной потребностью местных сообществ и муниципальных органов, исходящее из особых условий их организационного устройства и деятельности, и потому играющее особое значение в деле реализации их интересов. Это обусловлено тем, что местное самоуправление, во-первых, осуществляется только на нижнем, горизонтальном уровне административно-территориального устройства республики – на территории городов, поселков и аильных округов и, поэтому, не имеют над собой вышестоящих органов муниципальной власти. Этой своей горизонтально построенной особенностью они резко отличаются от иерархичной системы государственных органов, всегда строящихся по принципу вертикальной подчиненности. Во-вторых, по причине того, что представительные и все другие органы местного самоуправления подотчетны только местному сообществу лишь той административно-территориальной единицы, которое их сформировало, муниципалитеты не предрасположены к созданию между собой также и горизонтальных связей. Подобная разобщенность системы органов местного самоуправления в силу своего горизонтального строения, а также отсутствия у муниципалитетов на вышестоящих административно-территориальных уровнях каких-то подотчетных им органов, защищающих и продвигающих их интересы в органах государственной власти, вызывает объективную необходимость в координации действий, объединении сил и средств для решения общих задач.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> В силу этих разобщенных условий в декабре 1997 года, на I Курултае (съезде) представителей местных сообществ Кыргызстана, был образован **Конгресс местных сообществ** Кыргызстана, сыгравший историческую роль в становлении и развитии местного самоуправления республики. После 2001 года из него отпочковались Ассоциация городов, затем Ассоциация органов самоуправления сёл и посёлков, а в 2007 году вместо них начало создаваться Ассоциация муниципалитетов Кыргызстана. В силу этого, а также из-за финансовой несостоятельности муниципалитетов, большинство которых не имеют возможности платить вступительные и членские взносы в такие объединения, образование ассоциаций на уровне областей и районов широко не практиковалось.

Второй пункт комментируемой статьи 12 устанавливает важное ограничение, запрещающее передавать полномочия муниципальных органов их ассоциациям и союзам. Это обусловлено тем, что все эти объединения создаются в форме некоммерческих организаций и потому функционируют на основе законодательства о некоммерческих организациях, тогда как согласно Конституции Кыргызской Республики и действующему законодательству органы местного самоуправления входят в систему публичной власти.

Пункт 3 комментируемой статьи 12 предоставляет местным сообществам право вхождения в международные союзы и ассоциации местных сообществ. Но при этом, как сами местные сообщества, так и вся система органов местного самоуправления не могут на этих международных союзах и ассоциациях, членами которых они являются, выступать от имени своего государства, так как не входят в систему государственных органов.

Следует особое внимание обратить на тот факт, что в данной статье 12 речь идет только о местных сообществах и только об их праве создавать и образовывать общественные объединения, ассоциации и союзы местных сообществ. Однако в Кыргызстане такие ассоциации создаются не местными сообществами (это нелегкое дело, так как нужно избирать делегатов и решать ряд других организационных вопросов), а самими исполнительными и представительными органами самоуправления в лице их руководителей, что не соответствует требованию этой статьи.<sup>1</sup>

### **Статья 13. Народная правотворческая инициатива**

**Население имеет право на правотворческую инициативу в делах местного значения. Порядок реализации указанного права определяется уставом местного сообщества в соответствии с законом. Проекты правовых актов по делам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления в рамках народной правотворческой инициативы, подлежат рассмотрению с обязательным участием представителей населения соответствующей территории.**

#### **Комментарий**

Понятие "**народная правотворческая инициатива**" является одним из коренных и основополагающих в сфере местного самоуправления, указывающее на его демократическую природу и сущность. Оно гласит, что население в лице членов местного сообщества имеет право вносить проекты правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления в порядке, определенного Уставом местного сообщества или в соответствии с законом. В реальной жизни местных сообществ это право чаще всего выражается как право определенной группы граждан выступать с проектом нормативного акта по вопросам, входящим в компетенцию органов местного самоуправления данного муниципального образования. При этом члены местного сообщества обладают этим весьма важным для них правом гораздо активнее, если оно, во-первых, закреплено в Уставе муниципального образования, как указано в данном Законе. В данной «малой конституции» местного сообщества может быть закреплен весь порядок осуществления этого права, включая процедуру сбора подписей под народной инициативой с указанием числа подписей, необходимых для внесения народной правотворческой инициативы и т.д. Во-вторых, если депутаты местных кенешей, главы

<sup>1</sup> В этой связи целесообразно уполномоченному органу государственной власти по местному самоуправлению тщательно изучить данный вопрос и принять соответствующие меры по обеспечению выполнения требований данной статьи, или подготовить соответствующие предложения по внесению изменений в эту статью, наделяющие правом создавать союзы и ассоциации не местные сообщества, а органы самоуправления.

местного самоуправления и мэры городов, а также муниципальные служащие часто бывают среди населения, это тоже способствует активизации правотворческой инициативы граждан, поскольку в ходе встреч они получают возможность реализовать это право напрямую, непосредственно обращаясь со своими предложениями к представителям местной власти.<sup>1</sup>

## **Статья 14. Принципы местного самоуправления**

### **1. Местное самоуправление осуществляется на принципах:**

- законности и социальной справедливости;
- самообеспечения, саморегулирования и самофинансирования;
- разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;
- волеизъявления граждан через местные кенешы и исполнительно-распорядительные органы, а также сходы граждан, собрания и курултай;
- защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;
- гласности и учета общественного мнения;
- коллегиальности, свободного обсуждения при решении соответствующих вопросов;
- независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции.

**2. Органы местного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с органами государственной власти, создают условия для реализации гражданами Кыргызской Республики конституционного права на участие в решении вопросов государственного и местного значения.**

### **Комментарий**

**1.** Понятие принцип (от латинского - основа, начало) означает руководящую идею, основное правило деятельности, основу устройства или действия какого-либо механизма. Поэтому принципы местного самоуправления означают обусловленные самой природой местного самоуправления коренные начала и идеи, а также руководящие положения, лежащие в основе самоорганизации населения и деятельности формируемых ими органов, и имеющие общеобязательное значение в силу их правового закрепления.

- принцип **законности и социальной справедливости** основан на положениях Конституции и настоящего Закона и предопределяет построение и функционирование муниципальной власти.

- принцип **самообеспечения, самофинансирования и саморегулирования** вытекает из самой сути местного самоуправления, являющегося децентрализованным институтом публичной власти, через которого местное население, являющееся частью народа Кыргызстана, осуществляет свою власть. Поэтому этот принцип, основы которого

<sup>1</sup> Порядок и процедура реализации указанного права не разработан полностью и не установлен как в действующем законодательстве, так и в уставах муниципалитетов. С учетом этого, целесообразно доработка данного вопроса с указанием сроков рассмотрения правотворческих инициатив, порядка их предварительной экспертизы на предмет законности, возможности участия авторов или соавторов проектов нормативных актов при их обсуждении органами местного самоуправления и т.д.

заложены в Конституции Кыргызской Республики, направлен на обеспечение определенной степени самостоятельности и независимости органов местного самоуправления от государственной власти. Так, в соответствии со статьями **93 - 95** Конституции, местное самоуправление в пределах закона и под свою ответственность управляет делами местного значения и своей муниципальной собственностью, утверждает местные бюджеты и программы социально-экономического развития. При этом государственные органы, как установлено в пункте **3** статьи **96** Конституции, не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления.

- принцип **разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления** является конституционным принципом, поскольку является одним из принципов устройства государственной власти в Кыргызстане, закрепленных в статье **7** Конституции Кыргызской Республики. В комментарии к статье **9** уже было рассмотрено, что как установление порядка разграничения, так и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением является прерогативой органов государственной власти, точнее Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Именно высший представительный орган республики, в ходе принятия Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», а также других законов, имеющих отношение к местному самоуправлению, определяя объем функций и полномочий муниципальных органов, исходит из соблюдения этого важнейшего принципа.<sup>1</sup>

- принцип **волеизъявления граждан через местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, а также сходы граждан, собрания и курултай** определяет основные институты местного самоуправления, через которые осуществляется волеизъявление граждан. Эти институты призваны обеспечить гражданам реальную самостоятельность при принятии ими решений по вопросам местного значения через сочетание форм представительной и непосредственной демократии.

Поскольку данный принцип согласуется и вытекает как из содержания прав граждан на осуществление местного самоуправления, так и форм реализации местного самоуправления, изложенных и прокомментированных в статьях **4 и 6** настоящего Закона, он не требует дополнительного комментирования.

- принцип **защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ** исходит из конституционного права народа Кыргызстана осуществлять свою власть как непосредственно, так и через систему органов местного самоуправления, представительный орган которой формируется только через граждан – членов местных сообществ. Важной конституционной новеллой, направленной на обеспечение безусловной реализации этого принципа в жизнь, стали положения пункта **1 и 2** статьи **97** действующей Конституции, согласно которым, во-первых, государство само оказывает поддержку местному самоуправлению, а во-вторых, органы местного самоуправления получили конституционное право обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав. Нелишне здесь отметить еще раз, что подобного закрепления защиты прав местного самоуправления на конституционном уровне нет еще во многих постсоциалистических государствах.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Как свидетельствует мировая практика развития местного самоуправления, степень неукоснительного соблюдения данного принципа сильно зависит от множества политических, экономических, социальных и других факторов, влияющих на состояние развития государства и нации, в силу чего содержание этого принципа может временами изменяться, усиливая или уменьшая функции и полномочия муниципальных органов

<sup>2</sup> Однако по причине слабой разработанности соответствующих правовых процедур и механизмов,

- **принцип гласности и учета общественного мнения** имеет общеобязательное значение в деятельности органов местного самоуправления, поскольку именно из-за наличия широких возможностей для учета общественного мнения и развертывания гласности в демократическом мире отдают предпочтение данному виду управления, чем государственному. Это связано с объективными условиями административно-территориального устройства государства, где на самом нижнем его уровне, являющегося местом проживания граждан, создается больше возможностей для непосредственного участия граждан в процессе управления и более конкретного определения общественных нужд. Соблюдение принципа гласности и учета общественного мнения в работе органов местного самоуправления является надежным инструментом повышения уровня местной политики, улучшения методов принятия и исполнения решений, совершенствования механизма предоставления услуг населению, становясь важным «связующим мостом» между населением и муниципальными органами.

- **принцип коллегиальности, свободного обсуждения при решении соответствующих вопросов**, совместно с вышеуказанным принципом гласности и учета общественного мнения, должно лежать в основе деятельности всех органов местного самоуправления, особенно исполнительно-распорядительных, отличая их от органов государственной власти, работа которых нередко построена на принципе единоначалия и даже секретности.

- **принцип независимости местных кеңешей в решении вопросов своей компетенции** является основополагающим организационно-правовым принципом в сфере местного самоуправления. Это обусловлено, во-первых, тем, что данный выборный орган обладает правом представлять интересы местного населения и принимать от имени местного сообщества решения, действующие на всей территории муниципального образования. Во-вторых, местный кеңеш – это выборное муниципально-властное учреждение, состоящее из депутатов, наделенных определенной компетенцией и реализующих представительскую, нормотворческую и контрольную функции в системе местного самоуправления.

2. Утвердив в пункте 1 статьи 14 комментируемого Закона, на каких принципах осуществляется местное самоуправление, законодатель в пункте 2 этой же статьи определил, что при всей самостоятельности муниципальных органов, действующих на вышеуказанных принципах, они функционируют в тесном взаимодействии с органами государственной власти. Это очень важная установка-новелла, направленная на обеспечение единства действий всей системы публичной власти государства. При этом следует обратить внимание, что здесь идет речь об организации тесного взаимодействия не только с местными государственными администрациями, как это было установлено в предыдущем Законе от 12 января 2002 года, а со всеми органами государственной власти, указывающее на расширение роли и места местного самоуправления в сфере управления государством и обществом.

## Статья 15. Уставы местных сообществ

---

предстоит точнее определить в законах, нормативно-правовых актах и положениях обязанности государственных и муниципальных органов и их должностных лиц в данной сфере с тем, чтобы можно было предъявлять к ним более точный спрос за нарушение прав и охраняемых законом интересов местных сообществ.

1. Устав местного сообщества, а также изменения и дополнения к нему принимаются местными кенешами по предложению не менее одной трети от общего числа депутатов соответствующего местного кенеша.

2. Устав местного сообщества, изменения и дополнения к нему принимаются местными кенешами большинством голосов от общего числа депутатов.

3. Уставами местных сообществ определяются численность депутатов местного кенеша в пределах, установленных настоящим Законом, порядок взаимоотношений местного кенеша и исполнительно-распорядительного органа и другие вопросы деятельности местного самоуправления, не урегулированные настоящим Законом.

4. Уставы местных сообществ, изменения и дополнения к ним принимаются местными кенешами после заключения органов юстиции.

5. Уставы местных сообществ регистрируются в органах юстиции.

### Комментарий

В мировой науке и практике местного самоуправления устав считается основным нормативно-правовым актом муниципального образования, служащий источником правовой основы и нормотворческой деятельности представительных, исполнительно-распорядительных и иных муниципальных органов. В силу этого, устав самоуправления играет на территории муниципального образования роль своеобразной «**малой конституции**», так как, имея конституирующее значение, он, как и конституция государства, обладает рядом особенностей.

Во-первых, на территории муниципального образования имеется особый субъект, который устанавливает или от имени которого принимается этот правовой документ. Иначе говоря, как и конституция государства, устав может приниматься непосредственно населением, точнее - местным сообществом, учредительным собранием или представительным органом.

Во-вторых, устав имеет учредительный характер, поскольку именно устав муниципального образования придает юридический, окончательный правовой статус уже сложившимся или складывающимся самоуправленческим отношениям внутри местного сообщества, обеспечивая реализацию самостоятельности местного самоуправления. В этих целях в уставе фиксируются предметы ведения, права, компетенции и обязанности органов самоуправления и все другие нормы, закрепляющие статус муниципального образования.

В-третьих, устав имеет всеохватывающий характер правового регулирования на территории муниципального образования, поскольку именно он регулирует все основные отношения, затрагивающие наиболее важные стороны и сферы жизни местного сообщества, которые возможны на местном уровне.

В-четвертых, устав, как и конституция государства, обладает высшей юридической силой в массе норм, принимаемых муниципальными органами или непосредственно самим местным сообществом. Поэтому, все акты, принимаемые на территории муниципального образования, должны соответствовать уставу, заложенной в нем концепции, принципам, нормам и правилам.

В-пятых, устав, как и конституция государства, характеризуется особым и конкретным порядком его принятия, а также внесения изменений или дополнений в него.

Вышеуказанные особенности устава муниципального образования показывают всю его важность и значение как малой конституции местного населения, а также указывают на сложность его разработки, принятия и реализации, требующего привлечения к этому важному процессу, как квалифицированных специалистов, так и самих членов местных

сообществ, поскольку это их устав.

Учитывая всю эту сложность, комментируемый Закон в данной статье **15** указал только общий порядок принятия, внесения изменений и дополнений в Устав и его регистрации в органах юстиции, а также установил функции Устава определять численность депутатов местного кенеша и устанавливать порядок взаимоотношений местного кенеша и исполнительно-распорядительного органа.

Однако, как показывает международная и собственная практика развития местного самоуправления, разработка и принятие устава, играющего роль «малой местной конституции», оказывается делом очень сложным и трудным для подавляющего большинства муниципалитетов. Отсутствие в таких условиях строго определенных правовых рамок провоцируют проектировщиков устава на произвольный домысел содержания «малой конституции», в результате чего в устав могут быть включены как третьестепенные вопросы вместо важных и объективно необходимых, так и не полностью соответствующие действующему законодательству. В целях недопущения такого оборота событий, в законотворчестве многих стран на законодательное закрепление ряда основополагающих уставных положений обращается большое внимание.<sup>1</sup>

## **ГЛАВА 2. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

### **Статья 16. Принципы установления вопросов местного значения, иных функций и полномочий органов местного самоуправления**

**Установление вопросов местного значения, иных функций и полномочий органов местного самоуправления производится на основе следующих принципов:**

**-предоставления услуг максимально нижестоящим уровнем управления, который в состоянии эффективно предоставлять такие услуги;**

**-эффективности и целесообразности при осуществлении функций и полномочий в целях обеспечения качества предоставляемых услуг;**

**-дифференциации функций и полномочий органов местного самоуправления в зависимости от территориальных, экономических и иных особенностей органов местного самоуправления;**

**-наличия местного интереса в исполнении функций и осуществлении полномочий;**

**-гармонизации общегосударственных и местных интересов;**

**-открытости и коллегиальности; пункт 3 статьи 96 Конституции**

**-разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в нормативных правовых актах.**

### **Комментарий**

<sup>1</sup> Среди них такие, как формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в процессе принятия Устава, порядок отзыва и выражения недоверия выборным должностным лицам, вопросы организации самоуправления в местах компактного проживания национальных меньшинств и других общностей с учетом исторических и иных местных традиций, и т.д. *Отсюда вытекает объективная целесообразность в разработке как законопроекта, регулирующего уставные вопросы, так и проекта нового примерного Устава местного сообщества, которого можно было вынести на обсуждение местных сообществ республики на основе обеспечения активного и широкого проявления народной правотворческой инициативы.*

**Вопросы (дела) местного значения** – одно из основных понятий теории и практики муниципального права и всего местного самоуправления, рассматриваемая как сфера компетенции децентрализованных органов территориального управления в лице муниципалитетов в отличие от вопросов государственного значения, которыми занимаются органы государственной власти. С учетом важности этого разграничительного фактора, в конституциях и законодательстве многих демократических стран мира принято указывать или очерчивать примерный круг дел (вопросов) местного значения, входящих в сферу компетенции местного самоуправления.

Свидетельством такого подхода к определению дел местного значения является и действующая Конституция Кыргызской Республики, в статье **93** которой установлено, что "органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, содействуют охране общественного порядка, а также **решают иные вопросы местного значения** (выделено автором) ".

Однако, несмотря на то, что и в прежних Конституциях встречался термин «дела местного значения», а в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от **12 января 2002** давалось понятие «дела местного значения» и устанавливался перечень этих самих дел, никто не мог сказать или указать, на основе каких принципов они были определены. Поэтому, введение в комментируемый Закон новой статьи **16**, в которой указаны 7 основных принципов установления вопросов местного значения, иных функций и полномочий органов местного самоуправления, является большим новшеством в сфере государственного и муниципального права Кыргызстана.

В первую очередь следует отметить, что здесь очень верно определен принцип предоставления услуг максимально нижестоящим уровнем управления, поскольку, чем ближе уровень управления по оказанию услуг к населению, тем лучше обслуживается житель конкретной улицы, квартала, микрорайона или небольшого населенного пункта. Для этих целей как нельзя лучше подходит институт территориального общественного самоуправления, образуемый самими жителями именно для организации оказания услуг. В муниципалитетах республики, где территориальные органы общественного самоуправления получили определенное развитие, ряд из них приобрели статус юридического лица и уже на постоянной основе занимаются оказанием услуг членам своего территориального коллектива.

Принцип эффективности и целесообразности при осуществлении функций и полномочий в целях обеспечения качества предоставляемых услуг требует большого внимания и строгого соблюдения, так как в условиях рыночных отношений и низкой бюджетной самообеспеченности, большинство муниципальных органов республики не имеют возможности организовать предоставление соответствующих услуг населению без дотирования и иных способов поддержки со стороны государства. В этой связи каждый орган самоуправления в тесном взаимодействии с соответствующим органом государственной власти и государственного управления обязан точно планировать план своих действий по организации услуг на своей территории, рассчитав целесообразность и эффективность принимаемых мер в этой области.

Принцип дифференциации функций и полномочий органов местного самоуправления в зависимости от территориальных, экономических и иных особенностей органов местного самоуправления является одним из основных, и тесно связан как с предыдущим принципом эффективности и целесообразности, так и со следующим, *четвертым принципом*, требующим наличия местного интереса в исполнении функций и осуществлении полномочий. При установлении объема компетенций и полномочий органов местного самоуправления местные органы публичной власти должны стараться

по мере возможности соблюсти этот принцип и дифференцировать их на основе учета территориальных, экономических и иных особенностей для каждого вида муниципального образования, принимая во внимание наличие местного интереса в исполнении этих полномочий, а также их эффективности и целесообразности. Однако, как показывает мировая и собственная практика, точное установление всего множества разнообразных факторов, оказывающих влияние на состояние и уровень дифференциации функций и полномочий органов местного самоуправления является делом сложным и требует постоянного совершенства.

Принцип наличия местного интереса в исполнении функций и осуществлении полномочий лежит в основе дифференциации функций и полномочий органов местного самоуправления, их эффективности и целесообразности, так как без проявления необходимого и здорового интереса со стороны исполнителей, спускаемые сверху функции, компетенции и полномочия, как показывает практика работы муниципальных органов, не будут давать ожидаемую отдачу.

Принцип гармонизации общегосударственных и местных интересов, тесно связанный с принципом наличия местного интереса, в то же время требует учета и общегосударственных интересов, поскольку муниципальное образование является составной частью суверенной государственной территории, а местное население и члены местного сообщества – частью народа Кыргызстана. Отсюда и вытекает объективная необходимость в гармонизации общегосударственных и местных интересов, правильного соблюдения этого принципа.

Касательно принципа открытости и коллегиальности вкратце можно отметить, что все вышеуказанные принципы, а также принцип разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в нормативных правовых актах будут лучше разрабатываться, соблюдаться и применяться, если будет соблюдаться открытость и коллегиальность в работе всех органов местного самоуправления.

## **Статья 17. Порядок установления и решения вопросов местного значения**

**1. Вопросы местного значения устанавливаются, изменяются и прекращаются настоящим Законом и уставом местного сообщества.**

**2. Государство передает органам местного самоуправления из государственной собственности в муниципальную собственность имущество, необходимое для решения вопросов местного значения**

**3. Порядок взаимоотношений органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения устанавливается законом, иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, а также уставом местного сообщества.**

**4. Органы местного самоуправления по результатам решения вопросов местного значения подотчетны местному сообществу соответствующей территории.**

### **Комментарий**

Настоящая статья, которая также является новшеством в данном Законе, в своих четырех пунктах впервые определяет порядок установления, изменения и решения вопросов местного значения, восполнив существовавший правовой пробел в этой области.

Это обусловлено тем, что в муниципальных образованиях республики, различающихся друг от друга по размеру своей территории, количеству населения, уровню социально-экономического и культурно-бытового развития и иными другими условиями, существует множество вопросов, которых требуется решить именно на местном уровне. Но поскольку весь этот огромный и разнообразный круг местных вопросов объективно

невозможно охватить даже в одной специальной главе данного Закона, законодатель значительно облегчил и демократизировал решение данной проблемы, передав функции конкретного определения точного круга местных задач самим местным сообществам через свои уставы, играющих роль «малой конституции» на территории муниципального образования.

Принципиальным новшеством, направленным на поддержку местного самоуправления можно рассматривать и пункт 2 настоящей статьи, согласно которому «государство передает органам местного самоуправления **из государственной собственности в муниципальную собственность** имущество, необходимое для решения вопросов местного значения – (выделено автором)».

Учитывая великое множество вопросов местного значения, в силу которого невозможно точно определить законом или иными государственными нормативными правовыми актами, какой из этих вопросов каким муниципальным органом должен решаться, пункт 3 данной статьи предоставляет право устанавливать порядок взаимоотношений между самими органами местного самоуправления по решению вопросов местного значения уставу местного сообщества.

В заключительном пункте 4 этой комментируемой статьи, законодатель в целях обеспечения выполнения конституционного требования об ответственности муниципальных органов перед местным сообществом за итоги своей деятельности, четко установил, что «органы местного самоуправления по результатам **решения вопросов местного значения** подотчетны местному сообществу соответствующей территории (выделено нами)».

## **Статья 18. Вопросы местного значения**

**Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения:**

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории;**
- 2) управление муниципальной собственностью;**
  - 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;**
  - 4) снабжение питьевой водой населения;**
- 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;**
- 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;**
- 7) организация освещения мест общего пользования;**
- 8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;**
- 9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;**
- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;**
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;**
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;**

- 13) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- 15) установление правил землепользования и застройки на соответствующей территории населенного пункта;
- 16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 17) содействие охране общественного порядка;
- 18) создание условий для развития народного художественного творчества;
- 19) создание условий для организации досуга;
- 20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 23) организация теплоснабжения на соответствующей территории.

### **Комментарий**

В отличие от ранее действовавшего аналогичного Закона от 12 января 2002 года, где статья «Дела местного значения» охватывала только 12 дел такого уровня, настоящая комментируемая статья по своему содержанию намного обширнее, поскольку состоит из 23 конкретных вопросов местного значения и устанавливает более широкие пределы юрисдикции и полномочий муниципальных образований. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что как в предыдущем, так и рассматриваемом новом законе не применен принцип раздельного установления перечня вопросов местного значения для муниципальных образований разных видов. Поэтому в данном Законе, как и в предыдущем, рассматривается только единый, то есть наиболее общий перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований республики.

1. Вопрос **обеспечения экономического развития** соответствующей территории по праву стоит первым в ряду дел местного значения. Сложность этого вопроса, необходимого для нормального функционирования всей системы жизнеобеспечения местного населения требует разработки глубоко и всесторонне продуманного плана социально-экономического развития территории каждого муниципального образования и принятия действенных мер по его реализации. В данном направлении должны осуществляться следующие действия муниципальных органов: разрабатываться и утверждаться местные долгосрочные и среднесрочные целевые программы, формироваться муниципальные заказы, согласовываться формы участия местных предприятий и организаций в развитии муниципального хозяйства, заключаться с ними договоры и т.д.

2. **Управление муниципальной собственностью** является конституционной обязанностью и правом муниципальных органов и занимает ведущее место в самостоятельной деятельности всей системы местного самоуправления. С учетом этого, еще 15 марта 2002 года в республике был принят Закон Кыргызской Республики «О

муниципальной собственности на имущество», который регулирует отношения в этой сфере. При этом следует учесть, что отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права муниципальной собственности на имущество регулируются, кроме этого Закона, Гражданским и Земельным кодексами, иными нормативными правовыми актами. От того, на каком уровне органами самоуправления используется эта имеющаяся законодательная база и организуется управление муниципальной собственностью, от этого в основном и зависит уровень финансово-экономического состояния и развития муниципалитета в целом.

**3. Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета** также является конституционной обязанностью и правом муниципальных органов, для реализации которых еще **25 сентября 2003** года был принят Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Однако как уже отмечалось, исполнение данного Закона тормозилось в силу разных причин до **2008** года, когда в республике вместо **4-х** уровневой бюджетной системы была введена **3-х** уровневая бюджетная система.

**4. Перечень всех остальных 20** вопросов местного значения, начиная от пункта **4** и кончая пунктом **23**, относятся к вопросам организации функционирования и развития **системы жизнеобеспечения населения и территории**, представляющую собой совокупность дел по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству, коммунальному транспорту и дорогам, бытовому, торговому и культурному обслуживанию, охране общественного порядка и другим вопросам этой сферы. Даже беглый просмотр этих **20** пунктов показывает, что организация и решение заключенных в них вопросов является одним из первоочередных задач и направлений в деятельности органов местного самоуправления, поскольку подавляющее большинство жителей и членов местного сообщества городов и других населенных пунктов интересуют не столько политические и другие вопросы общественного характера, а все то, что непосредственно касается повышения уровня состояния их повседневной жизни.

Для решения вышеуказанных вопросов органы местного самоуправления вправе воспользоваться не только теми правами, которых предоставляют настоящий Закон и Закон о муниципальной собственности, но и всеми теми возможностями, которых предоставляют Гражданский, Земельный и другие кодексы, нормативные правовые акты Правительства, министерств, ведомств и иных органов исполнительной власти и управления. Особое значение для решения перспективных вопросов местного значения имеют утвержденные Указами Президента Кыргызской Республики Национальные и Государственные целевые программы по развитию малых городов, жилищного хозяйства и т.д.

Вместе с тем, состояние решения органами местного самоуправления вопросов местного значения все еще остаются проблемными в силу неразвитости финансово-экономической базы, низкого уровня бюджетной обеспеченности большинства муниципалитетов республики, а также острой нехватки на местах квалифицированных специалистов и рабочих кадров для работы в системе местных органов жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

Учитывая такой уровень состояния дел в этой важнейшей для местного самоуправления области, за муниципальными органами требуется закрепление более расширенных полномочий в этой сфере, а интересы муниципальных образований и местных сообществ *в обязательном порядке учитываться при разработке и принятии отраслевых программ и нормативных актов.*

### **Статья 19. Порядок передачи вопросов местного значения органами местного самоуправления**

**1. Орган местного самоуправления вправе передать исполнение отдельных вопросов местного значения юридическим и физическим лицам с одновременным определением и передачей средств или источников финансирования исполнения передаваемых вопросов местного значения.**

**2. Передача органом местного самоуправления исполнения отдельных вопросов местного значения производится в случаях целесообразности такой передачи для более эффективного использования бюджетных средств.**

**3. Решение о передаче исполнения отдельных вопросов местного значения принимается исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления с согласия местного кенеша.**

### **Комментарий**

Содержание данной статьи **19**, устанавливающей порядок передачи вопросов местного значения органами местного самоуправления юридическим и физическим лицам также является новшеством в комментируемом Законе, открывающим дополнительные возможности для муниципальных органов решать дела местного значения на более качественном уровне.

Как известно, многие муниципалитеты республики, особенно сельские и поселковые, по причине своего низкого финансово-экономического состояния и дотационности не имеют возможности содержать муниципальные предприятия и некоммерческие организации для оказания услуг населению. Действующее муниципальное финансовое и имущественное законодательство хотя и разрешает создавать такие организации, а также заключать контракты с физическими и юридическими лицами, ставит в этой области ряд ограничений<sup>1</sup>.

Между тем, среди дел местного значения важное место занимают такие вопросы, как составление всесторонне обоснованного перспективного плана социально-экономического развития муниципального образования, ведение продуманного муниципального землеустройства и установление правил землепользования, застройки территории, создание необходимых условий для организации культурного досуга населения и другие дела, которые также требуют своего решения. Теперь руководствуясь комментируемой здесь статьей **19**, муниципалитеты получают возможность, если это целесообразно, передавать исполнение отдельных дел местного значения юридическим и физическим лицам с одновременным определением и передачей им средств или источников финансирования исполнения передаваемых вопросов. Но учитывая, что при этом речь идет о правильном и эффективном использовании выделяемых на эти дела средств, решение о передаче исполнения отдельных вопросов местного значения, в целях установления строго контроля за использованием бюджетных средств, принимается исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления только с согласия местного кенеша.

### **Статья 20. Делегированные государственные полномочия**

**1. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями.**

---

<sup>1</sup> См: законы Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215 и «О муниципальной собственности на имущество» в редакции от 19 августа 2005 года №152, статья 21

**2. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на основании закона или договора между органами государственной власти и местного самоуправления с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами.**

**3. Делегирование государственных полномочий допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий предусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники финансирования, необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий.**

**4. По делегированным государственным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны уполномоченным органам государственной власти.**

**5. Законы или договоры о делегировании государственных полномочий должны предусматривать:**

**1) государственное полномочие, которое делегируется органам местного самоуправления;**

**2) методическую, организационную, консультативную и иные формы оказания содействия органами государственной власти в осуществлении органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий;**

**3) требования к отчетности;**

**4) механизм контроля над осуществлением делегированных государственных полномочий со стороны государства.**

**6. К основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления, относятся:**

**1) разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;**

**2) выявление малоимущих лиц, организация им адресной социальной защиты;**

**3) учетная регистрация граждан, осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима, проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан, составление списков избирателей;**

**4) регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;**

**5) обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного и профессионального образования и здравоохранения, а также предоставление услуг в сфере школьного и профессионального образования;**

**6) предоставление услуг в сфере дошкольного образования;**

**7) совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;**

**8) выдача гражданам документов, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, и иных документов, предусмотренных законодательством;**

**9) ведение первичного учета военнообязанных и призывников, принятие их на воинский учет и снятие с учета, содействие в организации призыва на воинскую службу;**

- 10) **распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий и пастбищ;**
- 11) **обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельскохозяйственной продукции;**
- 12) **содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;**
- 13) **обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравами посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;**
- 14) **сбор налогов, пошлин и страховых взносов, начисляемых сельским товаропроизводителям;**
- 15) **разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;**
- 16) **обеспечение защиты прав потребителей;**
- 17) **иные полномочия, установленные законом.**

### **Комментарий**

Приступая к комментарию настоящей статьи, следует упомянуть, что впервые правовая возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями получило свое признание в Конституции Кыргызской Республики в редакции от **1998** года. Однако данная конституционная установка получила свою реализацию лишь при принятии Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от **12** января **2002** года, в котором статья **16** была целиком посвящена вопросу наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями. Учитывая накопившийся практический опыт в этой области и руководствуясь пунктом **1** статьи **96** ныне действующей Конституции Кыргызской Республики, в соответствии с которым «государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона», законодатель в данном комментируемом Законе по новому подошел к формированию статьи о делегированных государственных полномочиях.

Так в отличие от ранее действовавшего Закона, в пункте **2** статьи **20** комментируемого Закона установлено, что делегирование «отдельных государственных полномочий осуществляется на основании закона **или договора** между органами государственной власти и местного самоуправления с **одновременным установлением порядка государственного** обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами (выделено автором)». Как видно отсюда, Закон теперь предоставляет возможность делегирования отдельных государственных полномочий уже на основании договора между органами государственной власти и местного самоуправления, что является большим достижением на пути к демократизации управления и развитию взаимного сотрудничества и взаимного доверия между этими органами публичной власти.

Выдвижение в пункте **3** этой статьи особого условия, согласно которому делегирование государственных полномочий допускается лишь в случаях, когда «государство **одновременно** с делегированием государственных полномочий предусматривает **целевые трансферты из республиканского бюджета** в местный бюджет или **определяет иные источники финансирования...**(выделено автором)», имеет исключительно важное значение для безусловного выполнения этих переданных

государственных дел. Включение в данный Закон такого условия сделано в целях предотвращения срыва выполнения государственного задания, когда Правительство республики, делегировав муниципальному органу то или иное государственное полномочие, не обеспечивало при этом его финансирование.

Для того чтобы впредь не допускать таких нарушений и срывов выполнения делегированных государственных полномочий, законодатель в пункте 5 данной статьи предусмотрел четыре положения, которые должны предусматривать законы или договоры о делегировании:

- полный перечень государственных полномочий, которые делегируются муниципальным органам;
- формы, методы и сроки оказания органам самоуправления со стороны государственных органов методической, организационной, консультационной и иной помощи в выполнении всего объема делегированных государственных полномочий;
- формы, сроки и другие требования отчетности перед соответствующими государственными органами со стороны органов местного самоуправления;
- конкретные формы, механизмы и сроки (периодичность) осуществления контроля со стороны конкретных государственных органов над исполнением делегированных государственных полномочий.

Далее в пункте 6 комментируемой статьи 20 Закона устанавливается перечень из 17 основных государственных полномочий, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления. Практика показывает, что подавляющее большинство из указанных делегированных полномочий осуществляется исполнительными органами местного самоуправления под непосредственным руководством и контролем соответствующих районных и областных государственных органов, так как эти очень разнообразные полномочия исполняются в большинстве случаев на основании ведомственных нормативных правовых актов, требующих четкого соблюдения порядка реализации передаваемых полномочий. По этой причине не представляется целесообразным комментировать каждое из делегированных здесь государственных полномочий. Стоит только отметить, что относительная самостоятельность муниципалитетам предоставляется при выполнении делегированных полномочий в сфере сельского хозяйства, охраны окружающей среды, обеспечения защиты прав потребителей и некоторых иных полномочий.<sup>1</sup>

Вместе с тем, как показала практика, отработка принципов и критериев отбора государственных полномочий для децентрализованной реализации на местном уровне, а также методы и механизмы их делегирования органам местного самоуправления представляет собой очень сложный и долгий процесс и требует всесторонне обдуманного подхода и решения. Поэтому, в мировой практике децентрализации не только перечень государственных полномочий, но и условия их делегирования определяются на основе отдельного закона, а наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями производится в большинстве случаев на базе заключения договора. При таких условиях государственные органы, исходя из возможности более эффективного решения этих полномочий на местном уровне, сами заключают с муниципальными органами договоры и соглашения, в которых указываются: цель и сроки передачи, взаимные обязательства сторон, материальные и финансовые средства, передаваемые для выполнения этих полномочий, ответственность сторон, порядок "отзыва" переданных полномочий и т.д. Особое внимание при этом обращается на то, что в случае необеспеченности реализации переданных полномочий материальными и финансовыми

<sup>1</sup> Среди них, например, можно особо выделить делегированные полномочия по распределению и использованию земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий. Так, на основе Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, условия и порядок предоставления в аренду земель этого Фонда, в том числе и определение предельной платы за землю, устанавливаются самими айильными кенешами

ресурсами, органы местного самоуправления не несут ответственности за осуществление этих полномочий.<sup>1</sup>

Тем не менее следует отметить, что статья 96 действующей Конституции и комментируемая статья 20 настоящего Закона дают руководителям органов государственной власти и местного самоуправления правовое основание для проведения более развернутых и разнообразных мероприятий по делегированию государственных полномочий.

### **ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ КЕНЕШЕЙ**

#### **Комментарий к Главе 3**

Приступая к комментированию статей данной **Главы 3** необходимо отметить, что в мировой истории, теории и практике местного самоуправления представительные органы традиционно рассматриваются как наиболее необходимые и значимые, поскольку именно через такие выборные органы граждане в большинстве случаев реализуют свое право на осуществление местного самоуправления. В этой связи, конституции многих стран мира устанавливают обязательность создания выборного представительного органа местного самоуправления с тем, чтобы наиболее важные и значимые вопросы местного значения решались только через местный представительный орган.

В первой Конституции молодой суверенной республики Кыргызстан от **5 мая 1993 года**, также признавшей обязательность создания местного выборного представительного органа, даже было установлено, что "местное самоуправление осуществляется **через местные кенешы** (выделено автором)". Спустя **3** года, когда **10 февраля 1996** года в Конституцию были внесены изменения и дополнения, там уже было определено, что «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется **местными сообществами** (выделено автором)". Однако через **десять** лет, **9 ноября 2006** года и **30 декабря 2006** года, когда Конституция страны в течение двух месяцев два раза принималась Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в новой редакции, в обеих этих редакциях Основного Закона опять было установлено, что «местное самоуправление осуществляется через **соответствующие кенешы** (выделено автором)". Но затем в статье **93** новой редакции Конституции Кыргызской Республики, принятого всенародным референдумом **21 октября 2007** года, было изложено, что «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется **местными сообществами...** (выделено автором)", а в статье **94** установлено, что местные кенешы входят в систему органов и должностных лиц местного самоуправления.

#### **Статья 21. Местные кенешы**

**1. Местные кенешы - представительные органы местного самоуправления, формируемые в порядке, установленном настоящим Законом, законодательством о выборах и о статусе депутатов местных кенешей, сроком на четыре года.**

**2. В Кыргызской Республике устанавливаются следующие местные кенешы:**

<sup>1</sup> Учитывая мировой опыт, а также сложность процесса наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями, целесообразно в будущем разработать и принять по возможности отдельный закон о процедуре и условиях передачи государственных полномочий органам местного самоуправления на договорной основе. Это обусловлено тем, что реализация переданных государственных полномочий ввиду их значимости происходит в особом юридическом режиме, требующего осуществления государственного контроля за правильностью их использования и подотчетности муниципальных органов по наделенным полномочиям перед соответствующими органами государства.

- кенешы айылных округов;
- поселковые кенешы;
- городские кенешы;
- районные кенешы.

**3. Местные кенешы состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок проведения выборов депутатов местных кенешей определяется Кодексом о выборах в Кыргызской Республике.**

**4. Местные кенешы являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции. Отмена решений местных кенешей в случае их противоречия Конституции и законам Кыргызской Республики осуществляется в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.**

### Комментарий

В статье **21** этой главы дается общее представление о структурном составе местных кенешей, их юридических правах.

Анализ пункта **1** данной статьи показывает, что местные кенешы образуются и формируются на базе трех законодательных актов – настоящего Закона, Кодекса Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике (Глава **XIII**, Выборы депутатов местных кенешей – прим. автора) и Закона «О статусе депутатов местных кенешей» от **13** января **2000** года №3». Подобная «трехмерная» правовая база говорит о непросто́м механизме образования, формирования и функционирования местного кенеша и той роли, которую играет этот представительный орган населения в деле развития местного самоуправления, в процессе демократизации деятельности местной публичной власти. Свидетельством такой сложности может послужить даже история срока формирования местных кенешей, который установлен комментируемой статьей этого Закона на **4** года<sup>1</sup>.

Пункт **2** комментируемой статьи установил следующие местные кенешы: кенешы айылных округов, поселковые кенешы, городские кенешы и районные кенешы. Однако в силу того, что про саму систему местных кенешей до этой главы Закона конкретно не указывалось (речь шла о представительных органах самоуправления), необходимо разобраться и понять, что из себя представляют во внутрисистемном плане эти четыре кенеша. Ведь термин «местные кенешы» носит обобщающее значение и применяется, когда разговор идет о представительных органах местного самоуправления вообще или в целом. Но когда речь ведется о местных кенешах, действующих в разрезе самоуправляемых административно-территориальных образований республики, то в наименовании всех без исключения кенешей уже обязательно указываются наименования

<sup>1</sup> Срок формирования местных кенешей оказался спорным, когда возник вопрос – должны ли сроки формирования всех представительных органов Кыргызской Республики, начиная от Жогорку Кенеша и кончая местными кенешами, совпадать и быть пятилетними, или, учитывая мелкомасштабность последних, проводить выборы в местные кенешы в другие, *более короткие* сроки. Этот спор нашел свое отражение при принятии предыдущего Закона о местном самоуправлении и местной государственной администрации от **12** января **2002** года, установившего срок выбора в местные кенешы на 5 лет. Однако в республике не успели провести выборы местной представительной власти на этот 5-летний срок, так как в новой редакции Конституции от **18** февраля **2003** года (пункт **4** статья **95**) уже прямо указывалось, что депутат местного кенеша избирается сроком на **4** года и не может подвергаться преследованиям за высказанное мнение и результаты голосования в местном кенеше. В действующей Конституции **2007** года таких положений о сроке выбора местных депутатов и их статусе не имеется.

административно-территориальных единиц, на территории которых они образованы и действуют. В результате местные кенешы республики именуются как айильные, поселковые, городские и районные кенешы. Однако проблема заключается в том, что не только в обиходной речи, но даже и в законодательстве о местном самоуправлении эти местные кенешы считаются уровнями местной представительной власти<sup>1</sup>

Между тем, понятие «уровень» (высота, качество, степень чего-либо) не может быть применимо к местным кенешам по той причине, что все местные кенешы, составляя одну систему представительных органов власти, в то же время не подчиняются и не подотчетны друг другу, хотя и действуют в разных по величине и значению административно-территориальных образованиях республики. Во-первых, это обусловлено тем, что все их депутаты без исключения избираются гражданами на равных основаниях и подотчетны только им. Во-вторых, в системе местной представительной власти нет вышестоящих и нижестоящих кенешей, в результате чего, например, у районного кенеша нет права обязывать айильный кенеш, расположенный на территории района (он может только рекомендовать). В-третьих, в новом Законе «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от **25 апреля 2008** года № **65** также нет как термина, так и понятия «административно-территориальный уровень», в результате чего область, район, город и айильный округ признаны только административно-территориальными единицами.

Но поскольку в ходе рассмотрения комментируемого Закона придется часто обращаться к указанным в этой комментируемой статье **4** местным кенешам, называя их по административно-территориальному признаку, целесообразно их в таких случаях для ясности и облечения изложения текста подразделять на виды, указывая, например, «айильные и поселковые виды кенешей». В таком случае можно будет уже говорить, что в Кыргызстане установлены не **4** уровня местных кенешей, что не соответствует законодательству, а **4 вида** местных кенешей: кенешы айильных округов, поселковые кенешы, городские кенешы и районные кенешы.

Содержание пункта **3** статьи **21**, в соответствии с которым все виды местных кенешей состоят из депутатов, избираемых только на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, является новым в части районного кенеша. Это связано с тем, что в соответствии с Законом о внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от **2 февраля 2005** года № **12**, вышестоящие территориальные уровни местных кенешей – районные и областные кенешы, которые также формировались на основе всеобщего прямого избирательного права при тайном голосовании, были упразднены и исключены из системы представительных органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Но так как на основании **п.п. 5, п.1** статьи **46** Конституции Кыргызской Республики (в редакции от **18 февраля 2003** года), районные и областные кенешы должны были давать

<sup>1</sup> «Местные кенешы всех уровней являются юридическими лицами...» См: Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от **12 января 2002** года, абзац 4, статья 17

<sup>2</sup> Решение об упразднении районных и областных кенешей было принято в целях создания необходимых условий для реализации Закона Кыргызской Республики "О финансово-экономических основах местного самоуправления" от **25 сентября 2003** года № **215**, в соответствии с которым новый местный бюджет должен был состоять только из бюджета местного сообщества айила, поселка и города. При такой реформе бюджетной системы, доставшейся в наследство от советской власти, отпадала необходимость в районных и областных кенешах, основной функцией которых было рассмотрение и утверждение именно районных и областных бюджетов, входивших в систему местных бюджетов Кыргызской Республики.

согласие на назначение глав соответствующих местных государственных администраций, законодатель счел необходимым воссоздать институт местного кенеша вышестоящего территориального уровня на принципиально новой выборной основе – косвенной. В этих целях 6 февраля 2006 года в статью 17 Закона "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" была внесена специальная норма о районном кенеше, формируемого косвенным способом из депутатов айильного, поселкового, городского районного значения кенешей соответствующей территории)<sup>1</sup>.

Однако по причине того, что законодатель поставил во главу угла работы нового районного кенеша принцип участия **всех депутатов** айильных, поселковых и городских (районного значения) кенешей, не учитывая при этом такие условия, как неравномерность количества местных кенешей в районах и их отдаленность от районных центров, отсутствие у большинства депутатов (особенно сельских и поселковых) реальных возможностей и интересов участвовать в работе районного кенеша, не позволили полностью раскрыть те резервы, которые таились в косвенном методе формирования этого вида представительной власти. В итоге законодатель через пункт 3 статьи 21 комментируемого Закона опять ввел в практику способ формирования состава районного кенеша через всеобщие прямые выборы при тайном голосовании.

В соответствии с пунктом 4 комментируемой статьи 21, все местные кенешы являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции. Это свидетельствует о том, что местные кенешы признаются как организации, которые имеют в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество в виде муниципальной собственности. В статье 95 Конституции Кыргызской Республики в редакции от 30 декабря 2006 года даже было установлено, что "местные кенешы управляют муниципальной собственностью".<sup>2</sup>

В настоящее время пункт 3 статьи 93 действующей Конституции Кыргызской Республики эту функцию управления муниципальной собственностью отводит органам местного самоуправления, под которой подразумевается, что оперативное управление объектами муниципальной собственности осуществляют исполнительные органы под руководством и непосредственным контролем местных кенешей.

---

<sup>1</sup> Косвенный способ формирования представительного органа самоуправления на вышестоящем территориальном уровне, применяемый в ряде стран мира, позволяет найти более короткий и тесный механизм совместного решения интересов местного самоуправления и государственных интересов, выразителями которых на местах выступают местные государственные органы. Кроме этого, применение косвенного способа значительно упрощал и удешевлял процесс формирования представительного органа самоуправления вышестоящего территориального уровня, что немаловажно в условиях острого дефицита местного бюджета.

<sup>2</sup> При этом у юристов возникал вопрос: как местные кенешы, будучи коллегиальными органами публичной власти, будут, во-первых, осуществлять оперативное управление муниципальной собственностью, а во-вторых, нести в качестве юридического лица имущественные обязанности на коллегиальной основе? Ведь в практической деятельности, имущественные и иные связанные с имущественными правами и обязанностями действия и операции осуществляют не коллегиальные органы, а глава или другие должностные лица местного самоуправления. Именно они и заключают договоры, соглашения и иные гражданско-правовые сделки от имени муниципального образования и несут персональную ответственность за свои действия, а также выступают в суде в качестве истца, ответчика или третьей стороны в соответствии с гражданско-процессуальным или арбитражно-процессуальным законодательством. Вышеуказанные проблемы управления муниципальной собственностью местными кенешами требовали своего законодательного решения, поскольку к местным кенешам, как коллегиальным органам публичной власти, не могут применяться общие правила, регламентирующие создание, функционирование и ликвидацию юридических лиц.

## Статья 22. Численный состав местных кенешей

1. В Кыргызской Республике устанавливается с учетом численности населения соответствующей административно-территориальной единицы следующий примерный численный состав местных кенешей:

- кенеша городов республиканского значения - 30 - 45 депутатов;
- кенеша городов областного значения - 25 - 35 депутатов;
- районные кенеша - 25 - 30 депутатов;
- кенеша городов районного значения - 15 - 25 депутатов;
- поселковые кенеша и кенеша айльных округов – 9 - 21 депутат.

2. Численный состав поселкового, городского кенеша и кенеша айльного округа устанавливается уставом местного кенеша в соответствии с частью 1 настоящей статьи.

### Комментарий

Настоящая статья предусматривает особенности формирования представительных органов муниципальных образований в зависимости от вида муниципального образования и численности жителей, проживающего на его территории.

Введение в данную статью специальной нормы, устанавливающей нижний и верхний пределы численного состава местных кенешей было обусловлено рядом фактором. В первую очередь был учтен отрицательный советский опыт в сфере формирования Совета народных депутатов, численный состав которых был относительно велик для такой малочисленной республики, как Кыргызстан.<sup>1</sup>

На основе отхода от этого опыта, 22 октября 1994 года в суверенной республике состоялись первые альтернативные выборы в сельские, поселковые и городские кенеша на основе сокращенного численного состава этих представительных органов, проведенные на основе Указа Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994 года № УП-248 "О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики".<sup>2</sup>

В пределах вышеуказанного в этой статье примерного численного состава депутатов для разных видов местных кенешей, каждое местное сообщество вправе установить в своем Уставе конкретный численный состав местного кенеша, исходя из количества граждан - членов местных сообществ и количества избирательных округов, созданных в соответствии с количеством избирателей на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

<sup>1</sup> Стремясь показать миру массовое и активное участие трудящихся в государственном управлении, а также представленность всех социальных слоев населения и национальностей в представительных органах социалистического самоуправления, которые обеспечивались на основе безальтернативных выборов, коммунистическая пропаганда намеренно шла на увеличение численного состава Совета народных депутатов.

<sup>2</sup> Этот накопленный опыт по установлению примерного численного состава местных кенешей был заложен в основу предыдущего Закона о местном самоуправлении и местной государственной администрации, который с незначительными поправками использован и в данной статье комментируемого Закона.

## **Статья 23. Взаимоотношения местных кенешей с органами государственной власти**

**1. Взаимоотношения местных кенешей с местной государственной администрацией строятся на основе принципа разграничения функций, наделения кенеша и местной государственной администрации присущими им и установленными законодательством полномочиями.**

**2. Органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей.**

**3. Местные кенешы не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных государственных администраций.**

**4. По вопросам, затрагивающим интересы территории, местный кенеш может приглашать для участия в работе сессии, на заседания постоянных комиссий представителей соответствующих министерств, государственных комитетов, административных ведомств и органов местной государственной администрации.**

**5. Местные государственные администрации постоянно проводят консультации и согласовывают свои решения с местными кенешами по жизненно важным вопросам развития территории.**

### **Комментарий**

Эта статья является одной из особенностей данного Закона, поскольку в законодательстве многих стран нет такой отдельной статьи, устанавливающей принципы и порядок взаимоотношений именно между представительными органами местного самоуправления и органами государственной власти.

Выделив данный вопрос в отдельную статью законодатель в первую очередь показывает роль, место и значение местного кенеша в системе взаимоотношений двух ветвей публичной власти, прямо и однозначно указывая, что органы государственной власти (а не местные государственные администрации, как было в прежнем Законе) не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей. Таким образом, в этой статье еще раз закрепляется принцип независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции, установленных в Конституции и законодательстве страны о местном самоуправлении и местной государственной администрации.

В свою очередь и местные кенешы, избранные населением как негосударственные органы для решения дел местного значения и подотчетные избравшим им гражданам – членам местных сообществ, не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных государственных администраций.

Однако, учитывая тот немаловажный факт, что в практической деятельности органов местной публичной власти возникают множество вопросов и проблем, затрагивающих как интересы местных кенешей, выражающих нужды и чаяния местных сообществ, так и органов государственной власти, стоящих на страже государственных интересов, законодатель обозначил в пунктах **4 - 5** данной статьи Закона пути и формы их широкого взаимодействия.

## **Статья 24. Сессия местного кенеша**

**1. Основной организационно-правовой формой работы местных кенешей являются их сессии. Порядок и периодичность проведения сессий определяются регламентом местного кенеша.**

**2. Первая сессия вновь избранного кенеша созывается председателем кенеша предыдущего созыва не позднее чем в двухнедельный срок после выборов депутатов местных кенешей. Первую сессию местного кенеша открывает старейший по возрасту депутат соответствующего местного кенеша.**

**3. Сессии местных кенешей проводятся открыто, не реже одного раза в квартал и по требованию не менее одной трети от общего числа депутатов местного кенеша.**

### **Комментарий**

Одним из обязательных и неперенных условий деятельности местного кенеша, как выборного представительного органа, является то, что его депутаты должны работать на коллегиальной основе, периодически собираясь на свои совместные заседания - сессии (от латинского *sessio* – заседание). Сущность коллегиальности заключается в обязательном совместном обсуждении депутатами всех вопросов, входящих в компетенцию местного кенеша и поиске компромиссного, взаимоприемлемого варианта решения в условиях разнородных интересов и потребностей различных групп населения, выражаемых через своих избранных.

В силу неоспоримости и важности этого условия, проведение любой сессии местного кенеша предполагает наличие определенного кворума - то есть присутствия на ней установленного минимального числа депутатов, без которого не может состояться заседание самой сессии, а также приниматься какие-либо решения от имени местного кенеша. Поэтому, в целях организации своей деятельности, местный кенеш разрабатывает и утверждает на своей сессии Регламент местного кенеша, в котором определяется периодичность и порядок проведения сессий, его постоянных и других комиссий, нижний предел необходимого кворума депутатов для работы сессии и постоянных комиссий, а также другие вопросы организационно-правового характера, обеспечивающие эффективную и производительную работу выборного представительного органа.

Следует отметить, что в ряде статей данного комментируемого Закона, а также в уставах многих местных сообществ есть нормы и правила, в соответствии с которыми решения по наиболее важным вопросам, относящимся к исключительным полномочиям местного кенеша, принимаются не менее чем двумя третями голосов депутатов, избранных в представительный орган. Это требование должно относиться в первую очередь к проведению первой сессии вновь избранного местного кенеша, о котором говорится в пункте 2 комментируемой статьи Закона.

Другим неперенным условием проведения сессии местного кенеша является ее периодичность, которая должна созываться не реже одного раза в квартал. Данная установка, четко определенная в пункте 3 комментируемой статьи, должна также быть отражена в Регламенте местного кенеша и Уставе местного сообщества и непременно соблюдаться. Такое же отражение в этих документах должно получить и положение о том, что сессия местного кенеша может проводиться "вне очереди", если его созыва потребуют не менее одной трети от общего числа депутатов кенеша (в ранее действовавшем Законе требовалось не менее двух третей).

### **Статья 25. Первая сессия местного кенеша во вновь образованной административно-территориальной единице**

**1. Первая сессия городского, поселкового, районного кенешей и кенеша аильного округа во вновь образованных районе, городе, поселке и аильном округе созывается Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики не позднее чем в двухнедельный срок со дня выборов в соответствующий кенеш.**

**2. В повестку дня первой сессии местного кенеша включаются вопросы избрания председателя кенеша и его заместителя, другие важнейшие вопросы организации деятельности кенеша.**

### **Комментарий**

Административно-территориальное устройство Кыргызской Республики не является застывшим образованием. В силу политических, межгосударственных, национально-этнических, социально-экономических и других причин возникает необходимость в пересмотре существующей системы административно-территориального устройства государства на основе укрупнения или разукрупнения существующих административно-территориальных делений и образования на этой основе новых административно-территориальных единиц.

На случай возникновения таких ситуаций, данная статья комментируемого Закона устанавливает порядок и сроки проведения первых, так называемых организационных сессий представительных органов населения во вновь образованном районе, городе, поселке и аильном округе. В соответствии с положением пункта 1 данной статьи, эти первые организационные сессии созываются Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики не позднее чем в двухнедельный срок со дня выборов в соответствующий кенеш.

### **Статья 26. Открытость деятельности местного кенеша**

**1. Сессии местного кенеша открыты для общественности. Каждый гражданин имеет право присутствовать на сессиях в соответствии с регламентом, утвержденным местным кенешем.**

**2. Местный кенеш может принять решение о проведении закрытой сессии в случаях, если рассматриваемый вопрос относится в соответствии с законодательством к государственной тайне.**

**3. Местный кенеш обязан предпринимать все меры по предварительному оповещению граждан о дате и повестке дня сессий, создавать условия для их доступа на сессии, а также доводить до сведения местного сообщества о принятых решениях.**

### **Комментарий**

Данная статья является новой в комментируемом Законе и ставит своей целью обеспечение открытости как всей деятельности местного кенеша, так и его сессий, являющейся основной формой работы представительного органа. Это предполагает проведение ряда целенаправленных мероприятий по населению о времени и месте проведения всех сессий с указанием перечня рассматриваемых на ней вопросов. Кроме этого требуется заранее пригласить на сессию и заседания постоянных комиссий представителей соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, неправительственных и других общественных организаций, имеющих отношения к вопросам, вынесенным на повестку дня сессии, а также в обязательном порядке – имеющиеся на территории муниципального образования средства массовой информации.

В целях обеспечения благоприятных условий для работы присутствующих на сессии приглашенных, а также членов местных сообществ, пожелавших принять в работе сессии, местному кенешу необходимо включить в Регламент сессии специальный раздел, устанавливающий весь порядок работы с ними, включая ответы на их вопросы.

Одним из главных способов и средств обеспечения открытости и гласности в деятельности местного кенеша, его депутатов и исполнительного органа является организация доведения до сведения всего местного сообщества, а также соответствующих государственных органов и общественных организаций материалов с принятыми решениями.

## **Статья 27. Компетенция местного кенеша**

**1. Местный кенеш правомочен рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики.**

**2. На сессии городского, поселкового кенеша и кенеша айльных округов решаются следующие вопросы:**

- 1) установление порядка управления вопросами местного значения;**
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов;**
- 3) утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;**
- 4) введение местных налогов, сборов и льгот по ним, а также установление ставок по ним в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;**
- 5) установление порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, в том числе путем утверждения программы приватизации объектов муниципальной собственности, осуществление контроля за использованием муниципальной собственности;**
- 6) заслушивание отчета о деятельности соответствующего исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления;**
- 7) досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством;**
- 8) выражение недоверия большинством голосов от общего числа депутатов мэру, главе города районного значения и поселка либо главе айльного округа;**
- 9) утверждение устава местного сообщества;**
- 10) выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти;**
- 11) избрание председателя и его заместителя, освобождение их от должности, отмена решений председателя кенеша, противоречащих законодательству Кыргызской Республики;**
- 12) принятие регламента местного кенеша;**
- 13) контроль за исполнением своих решений;**
- 14) утверждение структуры и штатной численности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления по представлению мэра, глав городской управы, поселковой управы и айльного округа на основе типовых нормативов, определяемых Правительством;**

15) утверждение тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжения, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых бытовых отходов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

16) решение других вопросов в соответствии с уставом местного сообщества и законодательством Кыргызской Республики.

3. На сессиях кенешей городов республиканского, областного и районного значения дополнительно решаются соответственно следующие вопросы:

-избрание мэра города;

-избрание главы города районного значения;

-установление дифференцированных ставок налога на городские земли в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством.

4. На сессиях поселковых кенешей, кенешей айльных округов дополнительно решаются соответственно следующие вопросы:

-избрание главы поселка;

-избрание главы айльного округа;

-установление дифференцированных ставок налога за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв в пределах общей суммы земельного налога, установленного для айла, поселка, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района;

-определение порядка сдачи в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов, пастбищ.

5. К компетенции районного кенеша относятся:

1) утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;

2) утверждение районного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета;

3) вопросы использования интенсивных и отгонных пастбищ;

4) контроль за содержанием в районном центре социально-культурных объектов районного значения;

5) не реже одного раза в год заслушивание информации главы районной государственной администрации о положении дел на соответствующей территории;

6) выражение недоверия главе районной государственной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей двумя третями голосов от общего числа депутатов районного кенеша.

### Комментарий

Содержание пункта 1 этой статьи Закона, устанавливающий, что местный кенеш правомочен рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики, носит **обобщенный** характер. Однако в реальной жизни муниципальные образования отличаются друг от друга по численности населения, размеру территории, количеству расположенных в ней населенных пунктов, предприятий, организаций и учреждений, а также другими особенностями, требующих от местных кенешей их учета и принятия адекватных этим

условиям решений. На основе этого обстоятельства, законодатель разделил эту статью на специальные пункты с перечнем основных и дополнительных полномочий для разных видов местных кеңешей, позволяющим им осуществлять более конкретное, квалифицированное и полноценное руководство местными делами, исходя из специфики подведомственной им административно-территориальной единицы. Поэтому по сравнению с ранее действовавшим аналогичным Законом, здесь по новому и более расширенно охвачен круг вопросов, подлежащих рассмотрению и решению на сессиях местных кеңешей разных видов.

Так, в пункт 2 комментируемой статьи, устанавливающий круг вопросов, рассматриваемых только на сессии городского и поселкового кеңешей и кеңеша аильного округа (кроме районного кеңеша) добавлен ряд новых функций, расширяющих сферу полномочий представительного органа власти муниципального образования.

Первым из них стоит вопрос установления порядка управления вопросами местного значения, без плановой и качественной организации которого невозможно эффективная деятельность местного кеңеша, исполнительно-распорядительного и других органов местного самоуправления, призванных выполнять решения представительного органа местной власти. Это в первую очередь требует качественной разработки проектов и исполнения Устава местного сообщества и Регламента работы местного кеңеша, перспективных и текущих планов работы и всех других мероприятий, вытекающих из функций и полномочий каждого вида местного кеңеша.

Придавая важное значение финансово-бюджетному состоянию муниципалитета, без улучшения которого нельзя развивать утверждаемые местным кеңешем программы социально-экономического развития территории, вопрос утверждения местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивания информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов также вынесен законодателем на передний план.

Значительно усилены роль, компетенции и полномочия городских, поселковых кеңешей и кеңеша аильного округа в отношении соответствующих исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Теперь в компетенцию местного кеңеша входит заслушивание отчета о всей деятельности подведомственного исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, тогда как в прежнем Законе это конкретно касалось исполнения бюджета и использования внебюджетных фондов. В связи с упразднением института прямой выборности глав городов районного значения, а также глав местного самоуправления сёл и поселков гражданами – членами местных сообществ, соответствующие местные кеңешаи обратили также право выражения недоверия большинством голосов от общего числа депутатов главе города районного значения и поселка, главе аильного округа. На основании этой статьи, вышеуказанные местные кеңешаи будут теперь утверждать структуру и штатную численность исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления по представлению мэра, глав городской управы, поселковой управы и аильного округа на основе типовых нормативов, определяемых Правительством.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Установление типовых нормативов по структуре и штатной численности муниципальных органов Правительством обусловлено с одной стороны, неудовлетворительным финансово-бюджетным состоянием большинства муниципалитетов республики, являющихся одной из причин их дотационности, которые определяются и покрываются на основании решения Правительства. С другой стороны, определение таких правительственных типовых нормативов способствует установлению взаимоотношений и взаимосвязей органов местного самоуправления (через свои ассоциации и союзы) с Правительством, соответствующими министерствами и ведомствами, создающих взаимоприемлемые условия и взаимопонимание при решении возникающих противоречий в этой сфере.

Еще одним нововведением в компетенцию местных кенешей стало их право на утверждение тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжения, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых бытовых отходов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, усиливающее роль и ответственность органов местной власти за состояние организации бытового обслуживания населения городов, сёл и посёлков.

Обновлен также и круг деятельности местный кенешей в налоговой сфере, в результате чего на своей сессии они вправе решать вопросы введения местных налогов, сборов и льгот по ним, а также установление ставок по ним в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.<sup>1</sup>

Правомочия рассматриваемых видов местных кенешей на досрочное прекращение полномочий депутатов, утверждение устава местного сообщества, выработку предложений по административно-территориальному устройству, избрание председателя кенеша и его заместителя, освобождение их от должности, отмена решений председателя кенеша, противоречащих законодательству Кыргызской Республики, были утверждены еще в прежнем Законе и более подробно изложены в действующих Регламентах местных кенешей, часть которых требуется обновить согласно требований комментируемого Закона.

В пункте 3 комментируемой статьи 27 выделены два дополнительных вопроса, которые могут быть рассмотрены и решены только на сессиях кенешей городов. Первый - это избрание мэра города республиканского и областного, а также главы города районного значения, механизм и порядок которых изложены в соответствующих главах данного Закона.

Второй вопрос – это установление дифференцированных ставок налога на городские земли в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством.<sup>2</sup> При этом плата за землю вносится в основном в виде земельного налога, ставки которого в городах устанавливаются в зависимости от размера площади земельного участка, его месторасположения и доступности инженерных коммуникаций.<sup>3</sup> Здесь следует учесть, что коэффициенты воздействия на экологическую обстановку и функционального назначения могут быть изменены только с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Местными же кенешами устанавливается коэффициент для экономико-планировочных зон в зависимости от особенностей экономико-планировочных зон населенных пунктов, как отношение комплексной оценки территории зоны к общей средневзвешенной оценке по населенному пункту.

---

<sup>1</sup> Ассоциации органов местного самоуправления республики, уполномоченному государственному органу по делам местного самоуправления целесообразно установить тесные контакты с соответствующими комитетами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и проследить за тем, чтобы в ходе проведения реформ в налоговой сфере или других изменений в налоговом законодательстве эти права местных кенешей получали всестороннее развитие и поддержку.

<sup>2</sup> Здесь необходимо иметь в виду, что согласно статье 8 Земельного Кодекса Кыргызской Республики землепользование в Кыргызстане является платным для всех юридических и физических лиц, за исключением государственных и муниципальных землепользователей.

<sup>3</sup> Ставки земельного налога на городские земли устанавливаются ежегодно принимаемым Законом Кыргызской Республики о базовых ставках земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными земельными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения. При этом базовые ставки земельного налога за пользование землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения дифференцируются с применением соответствующих коэффициентов воздействия на экологическую обстановку и функционального назначения.

В пункте 4 статьи 27 отражен перечень дополнительных вопросов, которые подлежат решению только на сессиях поселковых кенешей и кенешей айильных округов. В связи с отменой института прямой выборности гражданами глав местного самоуправления сёл и посёлков республики, на кенешах этих видов теперь возложены права по избранию соответственно главы поселка и главы айильного округа (порядок избрания которых будут рассмотрены в последующих разделах (главах) комментируемого Закона – прим. автора).

Сессии этих двух видов кенешей, как указано в подпункте 4 пункта 3 комментируемой здесь статьи 27, также призваны рассматривать и решать вопросы установления дифференцированных ставок налога за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв в пределах общей суммы земельного налога, установленного для айила, поселка, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района. Как и в случае с городскими землями, это обусловлено тем, что Жогорку Кенешем Кыргызской республики каждый год принимается Закон о базовых ставках ежегодного налога за использование земель сельскохозяйственного назначения в разрезе каждого района республики. Исходя из этих утвержденных базовых ставок, кенеша айильных округов устанавливают свои дифференцированные ставки налога на сельскохозяйственные земли.

Рассмотрение и решение на сессиях айильных кенешей вопроса определения порядка сдачи в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов, пастбищ является одним из важнейших прав, которым наделена представительная власть на селе. Это объясняется, во-первых, тем что, Фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий (далее Фонд) представляет собой земельные участки, сформированные из сельхозугодий (за исключением пастбищ) и находящихся в государственной собственности. На основании Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда, утвержденного постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от **15 апреля 2002** года № **702-П**, условия и порядок предоставления в аренду земель Фонда, а также предоставление самой земли в аренду производится решением айильного, поселкового кенеша, который сам и выступает в качестве арендодателя. При этом в конкурсную комиссию, который определяет лучшего арендатора этой государственной земли, входят, кроме представителей соответствующих местных органов, все депутаты айильного, поселкового кенеша. Практика показала - в тех муниципалитетах, где айильные кенеша умело воспользовались предоставленным правом и организовали на должном уровне передачу в аренду земель Фонда, там сумели обеспечить поступление в сельский, поселковый бюджет немалых средств и направить их на решение неотложных и перспективных вопросов местного сообщества.

Учитывая такой положительный опыт, а также в целях дальнейшего расширения прав сельских муниципалитетов в сфере использования сельскохозяйственных угодий, государство пошло на дальнейшее подкрепление бюджета сельского самоуправления. В статье 7 Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на **2007** год» было специально установлено, что «арендная плата за использование присельных, **интенсивных и отгонных пастбищ** поступает в **бюджеты органов местного самоуправления** – (выделено автором)»<sup>1</sup>.

В пункте 5 статьи 27 установлены компетенции новообразованных районных кенешей, всеобщие и тайные выборы депутатов которых состоялись 5 октября 2008 года.

<sup>1</sup> Согласно статьям 15 и 17 Земельного кодекса Кыргызской Республики, предоставление в пользование участков пастбищ в зоне интенсивного пользования и участков отгонных пастбищ, а также установление порядка их использования входило в компетенцию соответственно районных и областных государственных администраций, в результате чего вся арендная плата за использование этих интенсивных и отгонных пастбищ поступала в бюджеты района и области

Следует отметить, что такие компетенции районного кенеша, как утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения; утверждение районного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета; заслушивание информации главы районной государственной администрации о положении дел на соответствующей территории и выражение ему недоверия за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей являются обязательной для кенешей этого особого вида, которые, в отличие от других видов кенешей, не имеют подвластных им исполнительно - распорядительных органов.

Еще одной компетенцией районного кенеша является то, что в пределах общей суммы земельного налога, рассчитанной на базе утвержденной базовой ставки для района, этому представительному органу предоставлено право устанавливать дифференцированные ставки земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями по представлению айльных кенешей и районных управлений Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики с учетом баллов бонитета почв, в пределах ниже или выше **30** процентов от базовой ставки, установленной для данного района.

Действительно новой, очень необходимой и важной для новообразованного районного кенеша стало предоставление ему компетенции по рассмотрению вопросов использования интенсивных и отгонных пастбищ. Это объясняется тем, что в соответствии с статьями **15** и **17** Земельного кодекса Кыргызской Республики, предоставление в пользование участков пастбищ в зоне интенсивного пользования (пастбища, расположенные между в зоне между отгонными и присельными пастбищами - прим. автора) находился в компетенции районной государственной администрации, а предоставление участков отгонных пастбищ (пастбища, имеющие межрайонное или межобластное значение – прим. автора) – в ведении областной государственной администрации. Прежний районный кенеш, согласно статьи **18** Земельного кодекса, лишь мог разрабатывать совместно с районной государственной администрацией программы по рациональному использованию земель (но не пастбищ)<sup>1</sup>. Поэтому предоставление законодателем в компетенцию районного кенеша прав по вопросам использования интенсивных и отгонных пастбищ не только повышает роль и авторитет новой представительной власти района, но и создает условия для открытого коллегиального решения всех острых вопросов распределения пастбищ и установления коллективного контроля за их правильным использованием.

Контроль за содержанием в районном центре социально-культурных объектов районного значения также является новой и действительно необходимой компетенцией районного кенеша. Это обусловлено тем, что все сельские муниципалитеты района занимаются решением проблем своих муниципальных объектов, тогда как многие объекты народного образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и другие, имеющие районное значение, были переданы в муниципальную собственность айльного муниципалитета, являющегося административным центром района. Но поскольку у такого «столичного» айльного кенеша не имеется достаточных бюджетных средств на их содержание, уровень обслуживания населения во многих сельских районах республики остается низким. Теперь есть надежда, что новообразованные районные кенешы, пользуясь предоставленной компетенцией, сумеют организовать надежный

<sup>1</sup> Для такой животноводческой республики, как Кыргызстан, правильное распределение и предоставление в пользование интенсивных и отгонных пастбищ, занимающих большие площади, имело и имеет первостепенное значение. Однако в силу слабой разработанности эффективных методов распределения этих основных видов пастбищ среди фермерских и других хозяйств, а также айльных округов, пастбищные угодья нередко распределялись неправильно и нерационально, вызывая нарекания со стороны крестьян и фермеров. В настоящее время соответствующие органы государственной власти и управления при помощи международных организаций проводят целенаправленные действия по коренному улучшению дел в сфере пастбищеиспользования.

контроль за содержанием объектов социально-культурного назначения как в целом в районах, так и в районных центрах.

## **Статья 28. Постоянные и временные комиссии местного кенеша**

**1. Постоянные комиссии местного кенеша создаются для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению кенеша, а также для участия в реализации решений кенеша, контроля за исполнением этих решений учреждениями и организациями, расположенными на подведомственной территории. Кенешем могут также образовываться временные комиссии.**

**2. Перечень комиссий, их численный состав и порядок избрания определяет местный кенеш. В течение срока полномочий кенеш, в случае необходимости, может образовывать новые постоянные комиссии, упразднять и реорганизовывать ранее созданные, вносить изменения в их состав.**

**3. Постоянные комиссии формируются из числа депутатов соответствующих местных кенешей. В состав постоянных комиссий местных кенешей не могут быть избраны председатель кенеша и его заместитель.**

**4. Постоянные комиссии избирают председателя. Комиссии могут образовывать подкомиссии по основным направлениям своей деятельности.**

**5. По предложению постоянной комиссии и председателя кенеша соответствующий кенеш вносит изменения в состав постоянных комиссий.**

**6. Полномочия члена комиссии могут быть прекращены досрочно кенешем по его просьбе, а также в связи с обстоятельствами, делающими невозможным выполнение им своих обязанностей.**

**7. Права, обязанности, порядок организации и деятельности постоянных комиссий местных кенешей определяются настоящим Законом, регламентом местного кенеша и иными законодательными актами Кыргызской Республики.**

**8. Постоянные комиссии местных кенешей вправе привлекать к своей работе ученых, специалистов, практических работников и других лиц.**

**9. Постоянные комиссии местного кенеша по вопросам, отнесенным к их компетенции, принимают соответствующие решения.**

**10. Постоянные комиссии местных кенешей не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций и учреждений, расположенных на подведомственной территории.**

### **Комментарий**

Практика предварительного рассмотрения и экспертного изучения вопросов постоянными и временными комиссиями, создаваемые внутри представительного органа местного самоуправления из числа депутатов, характерна для выборных муниципальных органов многих стран мира. Распространенность этого опыта заключается в том, что он обеспечивает реальное и активное участие депутатов как в процессе подготовки проектов решений по более узким, отраслевым или специфичным вопросам, требующим определенного профессионализма и опыта, так и в ходе осуществления контроля за исполнением решений представительных органов.

В Кыргызской Республике образование постоянных комиссий из числа избранных депутатов местного кенеша является обязательным условием функционирования представительного органа. С учетом этого, в рассматриваемой статье Закона подробно

описан весь процесс формирования постоянных комиссий, а также указаны необходимые рекомендательные и управомочивающие предписания, обеспечивающие деятельность этих комиссий местного кенеша, в результате чего они не требуют специальных комментариев к ним.

Следует только обратить внимание на то, что в отличие от точно аналогичных полномочий этих комиссий, изложенных в прежнем Законе от 12 января 2002 года, в этой статье комментируемого Закона имеется дополнительный пункт 10, в котором четко изложено, что «постоянные комиссии местных кенешей **не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций и учреждений**, расположенных на подведомственной территории (выделено автором)». Тем самым законодатель защитил интересы организаций и учреждений, в оперативно-хозяйственную деятельность которых, нередко под видом подготовки вопросов на сессию кенеша, вмешивались члены постоянных или временно созданных комиссий местной представительной власти.

## **Статья 29. Полномочия постоянных комиссий**

### **1. Постоянные комиссии местного кенеша:**

**1) участвуют в подготовке вопросов, связанных с экономическим, социальным и национально-культурным развитием соответствующей территории, вносимых на рассмотрение кенеша;**

**2) вносят в кенеш предложения по вопросам развития социально-культурной и производственной инфраструктуры на соответствующей территории, укрепления экономической основы местного самоуправления;**

**3) предварительно рассматривают проекты планов экономического развития своей территории и бюджета, отчеты о выполнении планов и исполнении бюджета, готовят по ним свои замечания, в случае необходимости представляют их кенешу;**

**4) осуществляют контроль за исполнением принятых местным кенешем решений и соблюдением выполнения требований устава;**

**5) осуществляют другие полномочия, предоставленные им законами Кыргызской Республики и регламентом соответствующего кенеша.**

**2. Постоянные комиссии местного кенеша по вопросам, относящимся к их ведению, вправе заслушивать руководителей и специалистов органов местной государственной администрации и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на соответствующей территории.**

### **Комментарий**

Вышеуказанный перечень полномочий постоянных комиссий местного кенеша свидетельствует о роли и месте этих комиссий в деятельности представительного органа населения. Активно используя их, постоянные комиссии действующие согласно утвержденного плана своей работы, составленным на основе перспективного и текущих планов работы местного кенеша, в подавляющем большинстве случаев являются инициаторами рассмотрения на сессии кенеша самых злободневных и жизненно важных вопросов экономического, социального, культурно-бытового и хозяйственного развития своей территории. С другой стороны, именно постоянные комиссии осуществляют проверку того, как работают отраслевые и функциональные муниципальные органы и как они выполняют решения местного кенеша. Более того, чтобы лучше оценить ситуацию на местах и понять положение дел, привлечь к их обсуждению широкий круг членов местных сообществ, постоянные комиссии нередко проводят свои заседания с выездом на места - на предприятия, школы, микрорайоны и т.д. Особенно интенсивная работа и встречи

проводятся в период подготовки проекта местного бюджета на предстоящий год и в ходе разработки плана социально-экономического развития территории.

Еще одним свидетельством важной роли постоянных комиссий в решении задач местного значения служит то, что в ходе проведения вышеуказанных мероприятий постоянные комиссии имеют право приглашать на свои заседания и заслушивать руководителей и специалистов не только органов местного самоуправления, но и местной государственной администрации, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории их муниципального образования.

### **Статья 30. Заседания постоянных комиссий**

**1. Заседания постоянных комиссий местного кенеша созываются в соответствии с планом работы комиссий.**

**2. В заседаниях постоянных комиссий могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты соответствующего кенеша, не являющиеся членами этих комиссий.**

**3. Вопросы, которые относятся к ведению нескольких постоянных комиссий, могут по инициативе комиссий, а также по поручению местного кенеша подготавливаться и рассматриваться комиссиями совместно.**

**4. Все члены постоянных комиссий пользуются равными правами.**

### **Комментарий**

В данной статье, определяющей порядок созыва и проведения заседаний постоянных комиссий, не указаны наличие кворума, необходимого для проведения заседания постоянной комиссии и периодичности проведения заседаний комиссий. Но эти вопросы обычно регулируются Регламентом местного кенеша, утверждаемого самим представительным органом<sup>1</sup>.

### **Статья 31. Организационное обеспечение деятельности местных кенешей**

**1. Для организационного обеспечения деятельности местных кенешей, оказания помощи постоянным комиссиям и депутатам, подготовки необходимых материалов кенеша городов республиканского, областного значения и районные кенеша вправе образовать свои аппараты на основе типовых нормативов, определяемых Правительством.**

**2. Организационное обеспечение деятельности кенешей городов районного значения, поселковых кенешей и кенешей айльных округов возлагается на аппараты городской управы, поселковой управы и айыл окмоту.**

**3. Материально-техническое обеспечение деятельности аппаратов местных кенешей возлагается на исполнительно-распорядительные органы местного**

---

<sup>1</sup> На практике, исходя из аналогии с нормами, регулирующими деятельность самого местного кенеша, заседания постоянной комиссии считаются правомочными при участии на нем не менее половины его состава, а решения комиссии - принятыми, если за него отдано простое большинство голосов. Отдельно учитываются, но только как совещательные, голоса участвующих депутатов из других комиссий, что может сыграть решающую роль в случае равенства голосов членов постоянной комиссии. Поскольку решения постоянных комиссий носят рекомендательный характер, они обычно не рассматривают вопросы, требующие принимать решения большинством в две трети голосов от общего числа членов комиссии. Периодичность же проведения заседаний постоянной комиссии, как и сессий самого местного кенеша, должна быть не менее одного заседания в квартал.

самоуправления, а на районном уровне - на местную государственную администрацию соответствующего района.

### Комментарий

В данной статье под формулировкой "организационное обеспечение деятельности местных кенешей" подразумевается работа муниципального исполнительного аппарата, призванного на профессиональной и оплачиваемой за счет местного бюджета основе обеспечивать деятельность представительного органа муниципального образования, его депутатов, постоянных и других комиссий. При этом, как видно из пункта 1 комментируемой статьи, кенеш городов республиканского, областного значения и районные кенеш вправе, на основе типовых норм, определяемых Правительством, образовать при кенеше свой отдельный исполнительный аппарат (не путать с аппаратом исполнительного органа муниципалитета – прим. автора) с численностью, устанавливаемой решением соответствующего кенеша.

Организационное обеспечение деятельности кенешей городов районного значения, поселковых кенешей и кенешей айылных округов, в соответствии с пунктом 2 этой статьи, возлагается не на отдельно образованный аппарат при кенеше, как у кенешей городов республиканского и областного значения, а на исполнительные аппараты городской управы, поселковой и айыл окмоту. Такое различие в деле организации деятельности местных кенешей обусловлено тем, что подавляющее большинство поселковых и айылных, а также ряд городских районного значения муниципалитетов не имеют достаточных собственных средств в местном бюджете для содержания отдельного исполнительного аппарата при кенеше. В силу дефицита бюджета даже председатели этих видов местных кенешей вынуждены выполнять свои обязанности на общественных началах, ограничиваясь только ведением заседания сессии и подписанием его решения, а функции исполнительного аппарата кенеша осуществляются аппаратом исполнительной власти, действия которых по исполнению решений кенеша и поручений его председателя не всегда удовлетворяют депутатов и главу представительного органа власти<sup>1</sup>.

На современном этапе, когда в соответствии со статьями 41 и 47 настоящего комментируемого Закона избрание главы айылного округа, поселка и города районного значения полностью перешло в руки депутатов соответствующего кенеша, резко повысившего роль и авторитет этих кенешей в системе органов местного самоуправления, ситуация с организационным обеспечением их деятельности должна резко улучшиться.

По причине острой нехватки и ограниченности местных бюджетных средств в подавляющем большинстве муниципалитетов страны, в пункте 3 комментируемой статьи законодатель установил, согласно которому «**материально-техническое** обеспечение деятельности **аппаратов** местных кенешей возлагается на **исполнительно-распорядительные органы** местного самоуправления, ... (выделено автором)». На основании этого, функции по материально-техническому обеспечению кенеша, вплоть до ремонта и содержание его здания, автотранспорта, множительной техники, обеспечению канцелярскими и другими товарами, необходимыми для организации деятельности всего

<sup>1</sup> Одной из причин введения в конце 2001 года по всей республике принципа всеобщей выборности глав местного самоуправления населением было одновременное возложение на избранных напрямую глав самоуправления также и функций председателя соответствующего кенеша, закрепленное затем Законом о местном самоуправлении и местной государственной администрации от 12 января 2002 года. В результате совмещения этих двух должностей, произведенных на основе опыта ряда развитых европейских государств, отпадал вопрос решения проблемы создания отдельного аппарата для местных кенешей этого вида, поскольку теперь ответственность за организацию деятельности представительного органа нес лично глава органа местного самоуправления со своим исполнительным аппаратом. Однако затем с усилением в республике политики в пользу парламентаризма, 6 февраля 2006 года в статье 44 и 45 вышеуказанного Закона были внесены поправки, исключившие из обязанностей главы местного самоуправления села и поселка выполнение функций председателя соответствующего кенеша.

местного кенеша, должны исполняться соответствующими исполнительными органами. Материально-техническое же обеспечение деятельности аппарата районного кенеша, согласно пункта 3 статьи 31 комментируемого Закона будет осуществляться местной государственной администрацией соответствующего района.

### **Статья 32. Нормативные правовые акты местного кенеша**

**1. Решения местного кенеша по вопросам, отнесенным к его ведению, принимаются большинством голосов от общего числа избранных депутатов, за исключением случаев, когда законодательством предусмотрен иной порядок. Решения кенеша издаются в форме постановления и подписываются председателем кенеша.**

**2. Решения местных кенешей, принятые ими в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, территориальными органами государственной власти и управления, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности в пределах полномочий, установленных законодательством.**

**3. Если иное не установлено законодательством, нормативные правовые акты местных кенешей, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат государственной регистрации в органах юстиции и вступают в силу на данной территории со дня их опубликования в средствах массовой информации.**

**4. Решения местных кенешей могут быть отменены либо признаны утратившими силу в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.**

### **Комментарий**

Согласно настоящей статьи, представительный орган власти в лице местного кенеша издает свои нормативные правовые акты в форме постановления. Для ясности необходимо отметить, что нормативный правовой акт представительного органа (муниципальный правовой акт) – это, во-первых, официальный письменный документ, принятый непосредственно представительным органом власти в пределах своей компетенции и устанавливающий общеобязательные правила по предметам ведения местного самоуправления в соответствии с законодательством. Во-вторых, муниципальный правовой акт - это всегда подзаконный нормативный акт, который не должен противоречить законам, имеющим верховенство в системе правовых актов государства.

Подзаконность актов органов местного самоуправления не должно вызывать сомнений, так как муниципальная власть, хотя и является самостоятельным уровнем публичной власти, не обладает суверенитетом и самостоятельна лишь в рамках закона и в пределах заданной законом компетенции. Поэтому любое решение, принятое представительным органом власти, должно обязательно приниматься с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции и облекаться в предусмотренную законом форму, порождающую юридические последствия. Только при соблюдении этих условий законности, решения местных кенешей будут обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, территориальными органами государственной власти и управления, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности, как это указано в пункте 2 настоящей статьи.

Одним из необходимых условий процесса принятия нормативного правового акта местного кенеша, направленного на соблюдение законности, является протоколирование его сессий и заседаний постоянных комиссий, фиксирующее ход обсуждения вопросов и принятия решений<sup>1</sup>. Другим условием выступает государственная регистрация в органах юстиции и опубликование в средствах массовой информации нормативных правовых актов местных кенешей, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

### **Статья 33. Председатель местного кенеша**

**1. Председатели местных кенешей избираются на сессии соответствующего кенеша из числа депутатов тайным голосованием на срок полномочий местного кенеша.**

**2. Порядок выдвижения кандидатур на должность председателя соответствующего местного кенеша и другие процедурные вопросы выборов определяются регламентом соответствующего местного кенеша.**

**3. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей председатель местного кенеша может быть досрочно освобожден от занимаемой должности большинством голосов от общего числа избранных депутатов по инициативе одной трети депутатов местного кенеша.**

**4. Председатели кенешей городов республиканского и областного значения и районных кенешей не вправе занимать любую иную оплачиваемую должность.**

**5. Председатели кенешей городов районного значения, поселковых кенешей и кенешей аильных округов исполняют свои обязанности на общественных началах, но на период работы сессии местного кенеша получают единовременную компенсацию.**

**6. Председатель местного кенеша:**

**-созывает сессии местного кенеша;**

**-председательствует на сессиях;**

**-подписывает решения местного кенеша;**

**-выполняет другие обязанности, возложенные местным кенешем.**

**7. Председатели местных кенешей ходатайствуют о награждении государственными наградами Кыргызской Республики, присвоении почетных званий Кыргызской Республики в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.**

### **Комментарий**

В настоящей статье законодатель, подробно указав только сам порядок выдвижения и избрания кандидатур на пост председателя местного кенеша, в то же время оставил ряд вопросов на рассмотрение самих местных кенешей, которые должны быть урегулированы Регламентом местного кенеша и Уставом местного сообщества соответствующего муниципального образования. В частности это касается кворума депутатов, необходимого для проведения выборов, порядка выдвижения кандидатур на

---

<sup>1</sup> Протоколы должны оформляться на основании черновых записей хода заседаний, стенограммы заседания или звукозаписи, а также материалов, подготовленных к сессии и заседанию (текстов докладов, выступлений, справок, проектов решений, повестки дня, списков приглашенных и др.). Однако, как показывает практика, это условие соблюдается не везде и не полностью.

должность председателя кенеша и его заместителя (заместителей), заслушивания их планов по улучшению деятельности кенеша, формирования комиссии для проведения тайного голосования и других организационных вопросов.

Краткого комментирования требуют пункты **5** и **6** данной статьи, в которых речь идет об обязанностях председателей кенешей городов районного значения, поселковых кенешей и кенешей айльных округов. Как уже выше отмечалось, должностной особенностью председателей этих видов кенешей является то, что по причине острой нехватки у муниципалитетов бюджетных средств, они «исполняют свои обязанности **на общественных началах**, но на период работы сессии местного кенеша получают **единовременную компенсацию** – выделено автором». Размер этой компенсации призван установить сам кенеш, исходя из рекомендаций финансовых органов и возможностей местного бюджета.

В пункте **6** данной статьи установлены всего лишь четыре должностные обязанности для председателей всех категорий местных кенешей. Анализ этих обязанностей показывает, что председатели кенешей городов районного значения, поселковых кенешей и кенешей айльных округов, не получающие заработную плату за свою работу, в основном будут исполнять первые три из указанных должностных обязанностей, то есть созывать сессии местного кенеша, председательствовать на ней и подписывать решения сессии. Естественно, что председатели местных кенешей городов республиканского и областного значений, имеющие исполнительные аппараты и должностные оклады, будут выполнять «другие обязанности, возложенные местным кенешем».

Установленное в пункте **7** право председателя кенеша ходатайствовать о награждении государственными наградами предполагает, что глава представительного органа власти обеспечит соблюдение всех положений и требований, предъявляемых к этому важному мероприятию, особенно в сфере обеспечения гласности и открытости в ходе обсуждения выдвигаемой к награде кандидатуры.

### **Статья 34. Заместитель председателя местного кенеша**

**1. Заместитель председателя местного кенеша избирается на сессии из числа депутатов.**

**2. Заместитель председателя кенеша выполняет поручения председателя кенеша, замещает его в случае отсутствия либо невозможности выполнения им своих обязанностей.**

**3. Заместитель председателя может быть освобожден от занимаемой должности большинством голосов от общего числа избранных депутатов по инициативе одной трети депутатов местного кенеша.**

**4. Заместители председателя местного кенеша осуществляют свою деятельность на общественных началах.**

### **Комментарий**

В связи с подробностью изложения в статье всех вопросов, связанных с должностью заместителя председателя кенеша, необходимо только отметить, что уточненный порядок избрания заместителя председателя местного кенеша и освобождения его от должности, а также более расширенный круг полномочий и обязанностей заместителя председателя местного кенеша определяется Регламентом местного кенеша.

### **Статья 35. Прекращение полномочий местных кенешей**

**1. Полномочия поселковых, городских, районных кенешей и кенешей айльных округов прекращаются в связи с образованием (формированием) нового состава кенеша; досрочным роспуском кенеша.**

**2. Поселковые, городские, районные кенешы и кенешы айльных округов могут быть досрочно распущены по решению, принятому большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов соответствующего местного кенеша, либо Президентом по основаниям, предусмотренным в статье 10 настоящего Закона, или по предложению более половины избирателей соответствующей административной территориальной единицы.**

#### **Комментарий**

В данной статье приведены все основные причины и условия, при которых могут быть прекращены полномочия местных кенешей.

Однако тут требуется обратить внимание на положение статьи 2 Закона Кыргызской Республики "**О статусе депутатов местных кенешей**", в соответствии с которым полномочия депутатов заканчиваются не сразу в день прекращения полномочий айльных, поселковых, городских и районных кенешей, а в день открытия первой сессии кенеша следующего созыва. Это означает, что депутат предыдущего созыва сохраняет свои полномочия до начала работы кенеша нового созыва, держа связь с исполнительным органом кенеша и своими избирателями, и затем принять участие в первой сессии нового кенеша, чтобы высказать новоизбранным депутатам свои пожелания и предложения по улучшению деятельности представительной власти.

## **ГЛАВА 4. МЭР, МЭРИЯ ГОРОДА РЕСПУБЛИКАНСКОГО И ОБЛАСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

### **Статья 36. Мэр, мэрия города республиканского и областного значения**

**1. Исполнительную власть местного самоуправления в городе республиканского и областного значения осуществляют мэр и мэрия.**

**2. Мэр - выборное должностное лицо в системе органов местного самоуправления города, руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, ответственный за проведение в городе государственной политики и осуществление функций исполнительной власти в пределах полномочий, делегированных ему государством.**

**3. Мэрия - исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, созданный для обеспечения деятельности мэра по реализации функций и полномочий исполнительного органа местного самоуправления в городе. В состав мэрии города входят структурные и территориальные подразделения.**

#### **Комментарий**

Приступая к постатейному рассмотрению Главы 4 комментируемого Закона необходимо отметить, что в отличие от представительных органов местного самоуправления, которые не очень сильно различаются между собой по функциям, структуре и организационно-правовой формах своей деятельности, муниципальные органы исполнительной власти имеют в этих сферах довольно существенные различия. Поэтому, если вопросы организационно-правовой основы местных кенешей в

комментируемом Законе занимают содержание только одной, третьей Главы, то раскрытие компетенции, полномочий и организационных вопросов деятельности исполнительных органов производится в трех отдельных главах Закона в зависимости от статуса муниципальных образований.

Так, в комментируемой здесь Главе 4 рассматриваются организационно-правовые вопросы исполнительных органов только муниципальных городов, имеющих статус города республиканского значения и города областного значения. Как указано в статье 36, особенность организации исполнительной власти в городах этого значения заключается в том, что исполнительную власть в них осуществляют мэр и мэрия, но при этом мэр города является выборным должностным лицом и руководителем самой мэрии - исполнительно-распорядительного органа городского самоуправления. В пункте 2 данной статьи особо отмечена и ответственность мэра «за проведение в городе **государственной политики** и осуществление функций **исполнительной власти в пределах полномочий, делегированных ему государством** (выделено автором)».

Естественно, это требование в первую очередь касается мэров городов Бишкек и Ош, являющихся городами республиканского значения, в силу чего в этих городах, согласно действующего законодательства, может устанавливаться особый способ организации местного самоуправления.<sup>1</sup>

В отношении же структуры и территориальных подразделений исполнительно-распорядительных органов - мэрий, указанных в пункте 3 комментируемой статьи, следует учитывать, что они могут сильно отличаться друг от друга в зависимости от величины территории, количества населения, финансово-экономическому состоянию и т.д. (прим автора).

### **Статья 37. Полномочия мэра города республиканского и областного значения**

#### **1. Мэр города республиканского и областного значения:**

**1) организует соблюдение и выполнение Конституции и законов Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства, а также устава города, решений городского кенеша, принятых в пределах его полномочий;**

**2) руководит деятельностью мэрии, муниципальных организаций и учреждений по обеспечению жизнедеятельности города, отвечает за результаты этой деятельности;**

**3) координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, дает согласие на назначение их руководителей, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности и органов государственной статистики Кыргызской Республики, вправе поставить вопрос об отстранении от должности руководителей вышеуказанных территориальных подразделений в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;**

**4) назначает и освобождает от должности вице-мэров города, руководителей структурных подразделений, а также работников аппарата мэрии в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;**

---

<sup>1</sup> В статье 6 Закона «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от 25 апреля 2008 года установлено, что в городе республиканского значения «может устанавливаться особый способ организации местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления этих городов могут отличаться от полномочий органов местного других населенных пунктов и их отношения с органами государственной власти имеют особый характер».

5) осуществляет управление вопросами местного значения, а также делегированными государственными полномочиями, за исключением тех, которые относятся к полномочиям местного кенеша;

6) несет непосредственную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;

7) представляет город в органах государственной власти, неправительственных, общественных и иных организациях Кыргызской Республики и за рубежом;

8) не позднее трех месяцев с момента вступления в должность обеспечивает разработку и представляет на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города;

9) представляет на утверждение городского кенеша проект городского бюджета, не реже двух раз в год отчитывается перед городским кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении бюджета, использовании муниципальной собственности и средств внебюджетного фонда, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения;

10) не реже одного раза в два года информирует население о результатах своей деятельности на городском курултае;

11) вносит предложения в городской кенеш по введению местных налогов и сборов согласно законодательству;

12) вносит предложения о созыве сессии городского кенеша, участвует в ее работе;

13) ходатайствует в установленном порядке перед Президентом о награждении государственными наградами;

14) осуществляет иные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

2. Особенности организации деятельности местного самоуправления в городах республиканского значения определяются законодательством Кыргызской Республики об их статусе.

### Комментарий

В данной статье комментируемого Закона для мэров городов установлены почти все те же полномочия, которые были определены и соответствующей статье предыдущего Закона от 12 января 2002 года. Отличительной является пункт 3, который намного увеличил круг полномочий мэра по координации деятельности территориальных подразделений государственных органов власти. Согласно этому пункту, теперь они получили право дачи согласия на назначение руководителей органа внутренних дел, органов Государственной противопожарной службы, системы казначейства и таможенных органов, тогда как по старому Закону мэры не имели права давать согласия на их назначение наравне с судьями, прокурорами, руководителями территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности и органов государственной статистики Кыргызской Республики.

Еще одним новым полномочиём мэра стало назначение и освобождение от должности вице-мэров города, руководителей структурных подразделений, а также работников аппарата мэрии в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Здесь требуется обратить внимание на то, что законодатель, устанавливая полномочия мэра по назначению и освобождению руководящих кадров и работников мэрии, особое внимание

главы города обращает на соблюдение законности в этом важном деле, поскольку на всех принимаемых на работу в орган городской власти и увольняемых с работы вице-мэров, муниципальных служащих и других работников распространяются соответствующие нормы трудового и иного законодательства, защищающие трудовые права и свободы гражданина.

Полномочия мэра города в сфере делегированных государственных полномочий во многом аналогичны функциям главы районной государственной администрации, отраженным в статье **65** данного Закона и потому накладывает на него двойную нагрузку и ответственность. Это обусловлено тем, что мэр города, кроме руководства делами государственного значения, обязан каждодневно и непосредственно руководить деятельностью самой мэрии, городских отделов и служб по обеспечению жизнедеятельности города, и также отвечать за результаты этой деятельности. Осуществление общего руководства многочисленными структурными подразделениями мэрии обязывает его периодически и гласно оценивать их работу, своевременно применять к их *руководителям меры поощрения или дисциплинарной ответственности*, отменять акты руководителей структурных подразделений в случае их неправомерных действий.

Для недопущения бюрократизации деятельности мэра и мэрии в процессе выполнения государственных полномочий и руководства делами муниципалитета, в комментируемой статье **37** предусмотрены специальные меры по демократизации управления в городе и повышению ответственности мэра перед местным сообществом города. В соответствии с пунктами **8 - 11** этой статьи, мэр города не позднее трех месяцев с момента своего вступления в должность обязан представить на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города, отчитываться перед ним о ходе выполнения данной программы, а также исполнении бюджета, использовании муниципальной собственности и средств внебюджетного фонда. Кроме этого, он обязан не реже одного раза в два года информировать население о результатах своей деятельности на городском курултае членов местных сообществ, что важно для процесса активизации привлечения местных граждан к самоуправлению.

### **Статья 38. Порядок вступления в должность и освобождения от должности мэра города республиканского и областного значения**

**1. Выборы мэра города республиканского и областного значения осуществляются депутатами городского кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых Президентом, как правило, на альтернативной основе.**

**2. Выборы мэра города назначаются Президентом.**

**Порядок проведения выборов мэра города республиканского и областного значения устанавливается законодательством Кыргызской Республики.**

**Выборы мэра города считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша. Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша.**

**Избранный мэр города утверждается Указом Президента с выдачей соответствующего удостоверения.**

**3. Мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности Президентом:**

**-на основании личного заявления;**

-по представлению Премьер-министра за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, делегированных государственных полномочий с согласия сессии городского кенеша большинством голосов от общего числа депутатов;

-на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;

-в случае признания его судом недееспособным;

-в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;

-в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;

-в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики, утраты гражданства Кыргызской Республики или принятия гражданства иностранного государства;

-в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;

-в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов городского кенеша;

-по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (принятие соответствующего закона, иные обстоятельства, предусмотренные законодательством).

4. В случае выражения недоверия мэру городским кенешем Президент вправе принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением городского кенеша.

5. В случае повторного выражения недоверия мэру города депутатами городского кенеша Президент освобождает его от занимаемой должности.

6. В случае досрочного освобождения мэра от должности Президент до проведения выборов нового мэра может назначить своим актом исполняющего обязанности мэра на срок до четырех месяцев.

### Комментарий

Статья 38 комментируемого Закона намного точнее и шире устанавливает и определяет основные положения и порядок вступления в должность и освобождения от должности мэров городов республиканского и областного значений, чем это было изложено в предыдущем Законе. Так в пункте 2 данной статьи указано, что порядок проведения выборов мэра города республиканского и областного значения устанавливается законодательством Кыргызской Республики, тогда как в прежнем Законе об этом не упоминалось. Кроме этого, согласно данному пункту, избранным мэром считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша и утвержденный Указом Президента Кыргызской Республики с выдачей соответствующего удостоверения.

Анализ также показывает, что в данной 38-ой статье указан только основной порядок вступления в должность и освобождения от должности мэра города с подробным изложением причин освобождения. С учетом этого, в абзаце втором пункта 2 определено: «Порядок проведения **выборов мэра** города республиканского и областного значения **устанавливается законодательством Кыргызской Республики (выделено автором)**».

Среди указанных в пункте 3 данной статьи причин, на основании которых может быть осуществлено досрочное освобождение мэра, в комментарии нуждается освобождение мэра города по представлению Правительства Кыргызской Республики за невыполнение или ненадлежащее выполнение делегированных государственных полномочий. Суть ее в том, что в силу неполного и нечеткого формулирования в предыдущем Законе о местном самоуправлении условий делегирования государственных полномочий, Правительство имело возможность выдвигать перед городским кенешем предложение по досрочному освобождению мэра города за невыполнение или ненадлежащее исполнение таких полномочий без представления полного анализа выполнения условий передачи муниципалитету необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств.

Теперь положение изменяется, так как согласно пункту 3 статье 20 комментируемого Закона, делегирование государственных полномочий допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий предусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники финансирования, необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий. На основании этой статьи, городские кенешы, приступая к рассмотрению представления Правительства по досрочному освобождению мэра города от занимаемой должности за невыполнение делегированных полномочий, вправе запросить от Правительства официальные данные о представленных муниципалитету городу целевых трансфертах или иных источниках финансирования этих полномочий и заслушав отчет мэра, решить вопрос о его соответствии занимаемой должности.

Комментария требует последний подпункт пункта 3 данной статьи, которая гласит, что мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности «по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (принятие соответствующего закона, иные обстоятельства, предусмотренные законодательством)». Включение такого пункта обусловлено возможностью возникновения в целом по стране или в отдельном ее регионе, местности или административно-территориальной единице объективных обстоятельств и факторов, требующих от государства принятия чрезвычайных и других мер в целях обеспечения безопасности и территориальной целостности государства, защиты здоровья и жизни населения и граждан<sup>1</sup>.

В отношении права Президента Кыргызской Республики назначать своим актом исполняющего обязанности мэра на срок до 4 месяцев, установленного в пункте 6 данной статьи следует отметить, что оно может применяться главой государства в случае досрочного освобождения мэра, когда может потребоваться определенный период времени для организованного проведения выборов нового главы города.

### **Статья 39. Компетенция мэрии города республиканского и областного значения**

#### **Мэрия города:**

- 1) организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг;**
- 2) разрабатывает проект бюджета города и исполняет его после утверждения городским кенешем;**

<sup>1</sup> В первую очередь это касается наличия оснований, который предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения, объявления общей или частичной мобилизации, введения военного положения, по которым принимаются соответствующие законы См: Конституция Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, статья 46, пункты 7, 8.

3) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития города, социальной защиты населения и обеспечивает их выполнение после утверждения городским кенешем;

4) привлекает инвестиции и гранты для развития города;

5) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

6) разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель и объектов муниципальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем;

7) участвует в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования;

8) разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству;

9) разрабатывает и реализует генеральный план застройки города, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

10) осуществляет мобилизационные и организационно-практические меры по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

### **Комментарий**

В данной статье комментируемого Закона, многие нормы которого тесно связаны и пересекаются с полномочиями мэра города, целесообразно рассмотреть лишь те из них, которые требуют отдельного или дополнительного разъяснения. Поскольку мэрия, как исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, создана для обеспечения деятельности мэра города по реализации функций и полномочий главы исполнительной власти и предназначена работать под его непосредственным руководством. В качестве исполнительного органа, имеющего в своем составе соответствующее количество структурных и территориальных подразделений, мэрия в первую очередь организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг. В этих целях именно мэрия со своими службами обязана разрабатывать проекты ежегодных и перспективных программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения, а также проект бюджета и представлять их на рассмотрение мэра города. Данное ответственное мероприятие должно проводиться с соблюдением требований Устава города путем привлечения органов территориального общественного самоуправления, членов НПО и постоянных комиссий городского кенеша, а затем вноситься на рассмотрение курултая города и сессии городского кенеша.

Наиболее ответственной обязанностью мэрии является обеспечение выполнения утвержденного городским кенешем бюджета и программы социально-экономического развития города, требующих не только привлечения собственных сил и средств города, но и инвестиций и грантов для развития города. В этих целях мэрия со своими соответствующими службами должна развернуть мероприятия по рациональному использованию городских земель и объектов коммунальной собственности, всех

памятников истории, архитектуры и культуры на территории города. Деятельность мэрии необходимо сопровождать разработкой и подготовкой мобилизационных и организационно-практических мер по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий.

В условиях местного самоуправления деятельность мэрии со всеми его службами и подразделениями должна быть подконтрольна не только мэру города и городскому кенешу, но и жителям – членам местного сообщества города в целях обеспечения прав населения на самоуправление, вовлечение его в управленческий процесс на территории муниципального образования.

Но для того, чтобы мэрия в качестве исполнительного органа могла качественно, своевременно и эффективно организовать и выполнять весь сложный и многообразный фронт работ по жизнеобеспечению города, нужно одно условие – наличие высокоорганизованной и квалифицированной городской муниципальной службы. Поэтому подбор, отбор и подготовка кадров для работы в исполнительной ветви муниципальной власти на основе реализации требований Закона «О муниципальной службе» и создание необходимых условий для заинтересованной работы муниципальных служащих и других работников структурных подразделений и служб мэрии должен быть одним из главных обязанностей мэра и мэрии города.

#### **Статья 40. Вице-мэры города республиканского и областного значения**

**1. Вице-мэр (первый) города республиканского и областного значения замещает мэра в период его отсутствия и выполняет обязанности, возложенные мэром города.**

**2. Вице-мэры города республиканского и областного значения несут ответственность за выполняемые ими функции перед мэром города.**

#### **Комментарий**

В данной статье, при кажущейся простоте и ясности с должностными обязанностями вице-мэров, есть вопросы, которые требуют внимания. Дело в том, что выполнение функций и обязанностей вице-мэра является сложной задачей, требующей не только наличие определенного опыта и профессионализма в руководстве возложенными участками работы и отраслями городского хозяйства, но и умением работать с депутатами городского кенеша, соответствующими органами государственного управления города, с членами местных сообществ, территориальными органами самоуправления и средствами массовой информации. Неся прямую ответственность за выполняемые ими функции перед мэром города, вице-мэры в то же время несут косвенную ответственность перед представительной властью и местным сообществом, представляя руководящее звено исполнительной власти города.

### **ГЛАВА 5. ГОРОДСКАЯ УПРАВА ГОРОДА РАЙОННОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОСЕЛКОВАЯ УПРАВА**

#### **Статья 41. Порядок вступления в должность и освобождения от должности главы города районного значения и главы поселка**

**1. Для осуществления исполнительной власти местного самоуправления в городе районного значения и поселке создаются соответственно городская и поселковая управа.**

2. По вопросам местного самоуправления глава города районного значения и глава поселка подотчетны соответствующему местному кенешу, а по делегированным государственным полномочиям - вышестоящим органам государственной власти.

3. Глава города районного значения и глава поселка избираются депутатами соответствующего местного кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района - акимом по согласованию с главой государственной администрации области - губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления.

4. Выборы главы города районного значения и главы поселка назначаются Президентом.

Порядок проведения выборов главы города районного значения и главы поселка устанавливается законодательством Кыргызской Республики.

5. Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша. Выборы главы города районного значения и главы поселка считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов соответствующего кенеша.

6. В случае неизбрания главы города районного значения и главы поселка глава государственной администрации района - аким вправе повторно представить те же или другие кандидатуры в соответствующий местный кенеш.

7. В случае повторного неизбрания депутатами местного кенеша главы города районного значения или главы поселка глава государственной администрации района - аким по согласованию с главой государственной администрации области - губернатором ходатайствует перед Президентом о назначении досрочных выборов в соответствующий местный кенеш.

8. Кандидатом на должность главы города районного значения и главы поселка может быть дееспособный гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее образование и стаж работы на государственной или муниципальной службе не менее двух лет.

Не может быть избран главой города районного значения и главой поселка гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке.

9. Глава города районного значения и глава поселка могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности главой государственной администрации района - акимом по согласованию с главой государственной администрации области - губернатором:

- на основании личного заявления;
- на основании вступления в силу обвинительного приговора суда;
- в случае признания его судом недееспособным;
- в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;
- в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;
- в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики или утраты гражданства Кыргызской Республики;

-в случае невозможности исполнения своих должностных обязанностей в результате стойкой нетрудоспособности;

-в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов городского или поселкового кенеша;

-по иным обстоятельствам, предусмотренным законами Кыргызской Республики.

10. Глава города районного значения и глава поселка могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности главой государственной администрации района - акимом по согласованию с уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, делегированных государственных полномочий с согласия сессии городского или поселкового кенеша большинством голосов от общего числа депутатов.

11. В случае выражения недоверия главе города районного значения или главе поселка депутатами соответствующего местного кенеша глава государственной администрации района - аким вправе принять решение об освобождении его от занимаемой должности либо не согласиться с решением местного кенеша.

12. В случае повторного выражения недоверия главе города районного значения или главе поселка депутатами соответствующего местного кенеша глава государственной администрации района - аким освобождает его от занимаемой должности и ходатайствует перед Президентом о назначении новых выборов главы города районного значения или главы поселка.

13. В случае досрочного освобождения от должности главы города районного значения и главы поселка, до избрания нового главы его обязанности исполняет заместитель главы соответственно города районного значения или поселка.

### **Комментарий**

В главе 5 настоящего Закона рассматриваются организационно-правовые вопросы исполнительной власти в городах, имеющих статус города районного значения и поселка. Чтобы иметь четкое представление об этой структуре, следует обратить внимание на тот факт, что согласно ранее действовавшего законодательства все города Кыргызской Республики, являющиеся административными центрами районов, имели статус города районного значения (в советское время они назывались "города районного подчинения"). Поселки же городского типа являлись в системе административно-территориального деления Кыргызской Республики отдельными самостоятельными административно-территориальными единицами и не входили в состав городов. В соответствии с этим, в прежнем Законе от 12 января 2002 года организационно-правовые вопросы управления поселком рассматривались как одна структура наравне с айыл окмоту.

Но как уже отмечалось при комментировании предыдущих глав данного Закона, 6 марта 2008 года Жогорку Кенешем Кыргызской Республики был принят новый Закон «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики», подписанный Президентом Кыргызской Республики 25 апреля 2008 года №65. В статьях 1 и 4 этого Закона дано новое определение понятию «город», в соответствии с которым «город – это административно-территориальная единица в виде города республиканского, областного и районного значения, а также поселка городского типа, в которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление в порядке, установленном Конституцией и законами Кыргызской Республики (выделено нами)». Таким образом, теперь городом являются и город районного значения и поселок городского типа, в которых местное сообщество осуществляет местное самоуправление.

Руководствуясь этим принятым Законом, законодатель объединил в одну главу **5** комментируемого здесь Закона организационно-правовые вопросы городской управы города районного значения и поселковой управы, тогда как в прежнем Законе они рассматривались отдельно, в отдельных главах. В результате этого, а также других коренных изменений, происшедших в порядке вступления в должность глав этих исполнительных органов, организация исполнительной власти в городах районного значения и поселковых управах стала иметь ряд существенных отличий и особенностей от того, что было при прежнем Законе о местном самоуправлении и местной государственной администрации.

Во-первых, согласно пункта **1** комментируемой статьи **41** данного Закона, для осуществления исполнительной власти местного самоуправления в городе районного значения и поселке создаются соответственно городская и поселковая управа, тогда как по прежнему Закону эти исполнительные органы создавались при соответствующих кенешах. Теперь, в соответствии с пунктом **3** статьи **94** действующей Конституции Кыргызской Республики, айыл окмоту, городские и поселковые управы, а также мэрии, являющиеся исполнительно-распорядительными органами в системе органов местного самоуправления, являются, как и местные кенешы, самостоятельной структурой в этой единой системе самоуправления<sup>1</sup>. Проявление этого единства видно из пункта **3** комментируемой здесь статьи, в соответствии с которой глава города районного значения и глава поселка избираются депутатами соответствующего местного кенеша путем тайного голосования, тогда как по-прежнему Закону главы этих органов избирались тайным голосованием самими гражданами - членами местных сообществ.

Для того, чтобы обеспечить приход во главу местной власти качественных кадров, настоящим Законом введен усложненный порядок вступления на должность главы местного самоуправления. Суть его в том, что в соответствии с пунктом **3** статьи **41**, в подборе альтернативных кандидатур на этот пост участвуют не только аким района, но и губернатор области, а также республиканский уполномоченный государственный орган по делам местного самоуправления, с которыми глава района согласовывает подобранную им кандидатуру на должность главы города районного значения и главы поселка. Подобное четырехуровневое «сито» отбора кадров - аким, губернатор, уполномоченный орган и местный кенеш дает возможность отсеять недостойные кандидатуры и подобрать действительно достойного кадра на пост главы самоуправления городского и поселкового самоуправления.

С другой стороны, тот факт, что в соответствии с пунктом **4** этой статьи выборы главы города районного значения и главы поселка назначаются Президентом Кыргызской Республики, а значит и контролируется им, свидетельствует о том значении, которое придается главой государства делу укрепления руководства этими видами муниципального управления.

Принципиально новым содержанием отличается пункт **7** комментируемой статьи, в соответствии с которым в случае повторного неизбрания представленной кандидатуры главы города районного значения или главы поселка, главой районной администрации – акимом с согласия губернатора может быть поставлен вопрос перед Президентом Кыргызской Республики о назначении досрочных выборов в соответствующий местный кенеш.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Систему органов и должностных лиц местного самоуправления образуют: главы айылных округов, поселков и городов районного значения, мэры городов; местные кенешы – представительные органы; айыл окмоту, городские и поселковые управы, мэрии – исполнительно-распорядительные органы; иные должностные органы. См: Конституция Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, статья 94, п. 3

<sup>2</sup> Подобный механизм предусмотрен для случаев, когда среди большинства депутатов соответствующего местного кенеша может царить атмосфера землячества, родства, клановости и т.д., в результате чего, сговорившись, они в ходе тайного голосования повторно «прокатывают» выдвинутые акимом кандидатуры, биографии и служебные характеристики которых не запятнаны. Естественно, что подобное действие, как

Рассматривая условия, предъявляемые в пункте 8 комментируемой статьи к кандидатам на должность главы города районного значения и главы поселка, необходимо отметить, что они является очень нужным нововведением в данном Законе<sup>1</sup>. Как показывает качественный анализ избранных всеобщим голосованием кадров, именно отсутствие соответствующих требований к деловым, служебным качествам кандидатов стали основной причиной того, что главами городов районного значения и поселков в большинстве случаев начали избираться кандидаты, не имеющие высшего образования, опыта и стажа работы в сфере государственной или муниципальной службы, что отрицательно сказалось на качественном уровне руководящего звена муниципального управления.

Поэтому требования, предъявленные к кандидатам в данном пункте 8, а также тот фактор, что в соответствии с пунктом 3 в отборе кандидатур участвуют четыре уровня публичной власти, дают уверенность в том, что найден более объективный путь отбора кандидатов и порядка вступления в должность главы города районного значения и главы поселка.

В пункте 9 комментируемой статьи 41 изложены причины, на основании которых глава города районного значения и глава поселка могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности акимом района по согласованию с главой государственной администрации области – губернатором. Здесь особое внимание требуется обратить на факт подачи главой города районного значения и главой поселка личного заявления о досрочном освобождении от должности, поскольку за ним, как показывает практика, кроется немало причин совершенного иного характера, чем личных. Поэтому обязательность согласования вопроса досрочного освобождения этой категории кадров с губернатором области оправдано со всех сторон, который, пригласив главу местного самоуправления в областную государственную администрацию, сможет установить истинную причину подачи заявления об освобождении и, приняв соответствующие меры, предотвратит уход нужного кадра с занимаемой по праву должности.

Внимательного отношения требует и пункт 10 комментируемой статьи, в котором указаны не только другие причины досрочного освобождения главы города районного значения и главы поселка, но и другой государственный орган в лице уполномоченного органа по делам местного самоуправления, с которым акиму следует согласовать это освобождение. Именно данный уполномоченный орган, являющийся единственным на центральном уровне государственным органом, призванный заниматься вопросами развития самоуправления в стране, может более квалифицированно разобраться и дать свою оценку уровня вины главы органа самоуправления «за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, делегированных государственных полномочий...». Данное участие этого центрального органа в оценке деятельности главы города районного значения и главы поселка является необходимым и логичным, поскольку именно этот уполномоченный орган на основании пункта 3 данной статьи участвовал в процессе подбора кандидатур на должность этих глав и давал согласие на их кандидатуры.

---

ропуск кенеша и назначение досрочных выборов, которые требуют дополнительных затрат сил, средств и времени, а также могут быть чреваты нежелательными последствиями, является крайней мерой, на которых может пойти государственная власть для решения проблемы выбора главы местного самоуправления города и поселка.

<sup>1</sup> Еще при принятии прежнего Закона о местном самоуправлении и местной государственной администрации от 12 января 2002 года, Законодательное Собрание Жогорку Кенеша, ссылаясь на принципы демократии, отклонило предложение законопроектировщиков по выдвижению перед кандидатами на должность главы местного самоуправления какие-либо ограничения или требования, кроме возрастных - прим автора.

Завершая комментарий пунктом **13** статьи **41**, следует отметить, что в этом пункте установлена четкая и логичная процедура замещения должности главы местного самоуправления в случае его досрочного освобождения, недопускающая других действий в деле назначения исполняющего обязанности главы города районного значения или главы поселка.

#### **Статья 42. Компетенция городской и поселковой управы**

##### **Городская и поселковая управа:**

- 1) организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, поселка, предоставление населению социальных и культурных услуг;**
- 2) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и обеспечивает их выполнение после утверждения соответствующим местным кенешем;**
- 3) разрабатывает проект местного бюджета и исполняет его после утверждения соответствующим местным кенешем;**
- 4) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;**
- 5) разрабатывает мероприятия по рациональному использованию земель, объектов муниципальной собственности и осуществляет их после утверждения соответствующим местным кенешем;**
- 5) участвует в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования;**
- 6) разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству;**
- 7) разрабатывает и реализует генеральный план застройки территории, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства;**
- 8) осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;**
- 9) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.**

##### **Комментарий**

Анализ компетенции городской и поселковой управы показывает, что круг дел, обозначенных для исполнительного органа города районного значения и поселка, не многим отличается как от компетенции мэрии города республиканского и областного значения, указанной в статье **39** настоящего Закона, так и от компетенции для городской управы, установленной прежним Законом от **12** января 2002 года. Так, сравнительный анализ компетенции между мэрией города республиканского и областного значения, с одной стороны, и городской, поселковой управы с другой показывает, что у них одни и те же компетенции, кроме одной – мэрии городов имеет компетенцию привлекать

инвестиции и гранты для развития города.<sup>1</sup>

### **Статья 43. Полномочия главы города районного значения и главы поселка**

#### **Глава города районного значения и глава поселка:**

- 1) руководят соответственно городской управой и поселковой управой и отвечают в установленном порядке за результаты их деятельности;**
- 2) обеспечивают выполнение Конституции и законодательства Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства, решений местного кенеша, принятых в пределах его полномочий;**
- 3) несут персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;**
- 4) представляют соответственно город, поселок в органах государственной власти и самоуправления, общественных и иных организациях Кыргызской Республики, а также за рубежом;**
- 5) не позднее трех месяцев со дня вступления в должность представляют на утверждение местного кенеша проект программы социально-экономического развития территории;**
- 6) представляют на утверждение местного кенеша проект местного бюджета, не реже одного раза в полугодие отчитываются перед местным кенешем об общем состоянии дел, исполнении местного бюджета и использовании муниципальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;**
- 7) не реже одного раза в два года отчитываются перед населением о результатах своей деятельности на соответствующем курултае;**
- 8) вносят в местный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;**
- 9) дают согласие на назначение руководителей соответствующих территориальных государственных учреждений, за исключением учреждений районного значения;**
- 10) назначают и освобождают от должности заместителя главы города районного значения и заместителя главы поселка, руководителей структурных подразделений и работников аппаратов городской и поселковой управы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;**
- 11) осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, а также делегированные государственные полномочия, за исключением тех, которые относятся к полномочиям местного кенеша;**

---

<sup>1</sup> Аналогичность этих компетенций является вполне закономерной картиной, так как если подойти с правовых позиций, то перед всеми городскими властями стоят схожие задачи общего характера по организации надежного функционирования системы жизнеобеспечения города и оказания горожанам качественных услуг по их обслуживанию, которых они должны решать, опираясь на свои законодательно установленные компетенции и полномочия общего характера. Естественно, что эти задачи будут различаться по своим объемам, видам, качеству и уровню, которые решаются городскими властями в соответствии с возможностями бюджета, муниципальной собственности, земельных и всех иных ресурсов, имеющихся в распоряжении властей города.

**12) решают иные вопросы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.**

### **Комментарий**

Полномочия главы города районного значения и главы поселка установленные в данной статье **43**, отличаются от прежних, которые были установлены для них предыдущим Законом от **12 января 2002** года. Тогда они, будучи избраны на эти посты гражданами – членами местных сообществ города, одновременно выполняли и функции председателя городского и поселкового кенешей с правом совещательного голоса.

Теперь, в соответствии с пунктом **1** статьи **43** комментируемого нового Закона, глава города районного значения и главы поселка, избранный депутатами кенеша, руководит только соответствующим органом исполнительной власти - городской управой или поселковой управой, отвечая за результаты его деятельности. Одним из первостепенных задач этих глав местного самоуправления является, согласно пункту **2** комментируемой статьи, обеспечение выполнения Конституции и законодательства Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства, решений местного кенеша, принятых в пределах его полномочий<sup>1</sup>.

Следует отметить, что новшеством в комментируемой статье, поднимающим роль и авторитет главы города и поселка, являются полномочия по даче согласия на назначение руководителей соответствующих территориальных государственных учреждений (за исключением учреждений районного значения), назначению и освобождению от должности заместителя главы, руководителей структурных подразделений и работников аппаратов городской и поселковой управы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

### **Статья 44. Заместители главы города районного значения и главы поселка**

**1. Заместитель главы города районного значения и заместитель главы поселка соответственно замещают главу города районного значения и главу поселка в период их отсутствия.**

**2. Заместитель главы города районного значения и заместитель главы поселка несут ответственность за выполняемые ими полномочия перед главой города районного значения и главой поселка.**

### **Комментарий**

Данная статья о заместителях главы города районного значения и главы поселка, в которой устанавливаются их основные функции и ответственность за выполняемые полномочия в основном аналогичны функциям и полномочиям вице-мэров городов. Большой разницей в их полномочиях является только то, что в случае досрочного освобождения от должности главы города районного значения и главы поселка,

<sup>1</sup> Следует учесть, что согласно действующей Конституции Кыргызской Республики органы местного самоуправления не входят в систему исполнительной власти государства. В силу этого, выполнение решений Правительства Кыргызской Республики касается делегированных государственных полномочий или вопросов, по которым было достигнуто взаимное соглашение. Поэтому требование, изложенное в пункте **3** этой же статьи о том, что главы управ понесут персональную ответственность за организацию ненадлежащего исполнения делегированных государственных полномочий, может быть выполнен при соблюдении условий, установленных в соответствии с пунктами **2** и **3** статьи **20** комментируемого Закона, то есть по итогам переданных муниципалитету материальных, финансовых и иных средств, которые требовались для реализации переданных полномочий.

заместители глав местного самоуправления этой категории, в соответствии с пунктом **13** статьи **41**, исполняют его обязанности до избрания нового главы, что намного повышает авторитет руководителей этой категории среди работников исполнительного аппарата и не дает им расслабляться до выбора нового главы города или поселка.

## ГЛАВА 6. АЙЫЛ ОКМОТУ

### Статья 45. Айыл окмоту

**1. Для осуществления исполнительной власти в аильном округе действует айыл окмоту.**

**2. Аппарат айыл окмоту оказывает содействие депутатам кенеша аильного округа в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении отчетов перед избирателями.**

**3. Айыл окмоту в своей деятельности подотчетен соответствующему кенешу аильного округа, а по делегированным государственным полномочиям - соответствующим государственным органам.**

**4. Решения, принимаемые айыл окмоту по вопросам, отнесенным к его компетенции, подписываются главой аильного округа.**

**5. Акты айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, обязательны для исполнения на соответствующей территории.**

**6. Нормативные правовые акты айыл окмоту, затрагивающие права и обязанности граждан и юридических лиц, вступают в силу с момента прохождения ими государственной регистрации в органах юстиции Кыргызской Республики в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.**

### Комментарий

В главе **6** настоящего Закона комментируются правовые вопросы организации исполнительной власти в самых массовых органах местного самоуправления Кыргызской Республики – аильных округах.

Анализ норм статьи **45** данного Закона показывает, что в организации исполнительной власти в сельских органах местного самоуправления произошли ряд принципиальных изменений, делающих их сходными с организацией исполнительной власти в городах районного значения и поселках.

Так в пункте **1** данной статьи установлено, что для осуществления исполнительной власти в аильном округе действует айыл окмоту, являющийся уже конституционно признанным видом муниципальной власти, тогда как в прежнем Законе от **12** января **2002** года айыл окмоту создавался при местном кенеше. Подобное изменение в правовом положении этого органа объясняется реализацией пункта **2** статьи **96** Конституции Кыргызской Республики, в соответствии с которым все виды исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления входят в систему органов местного самоуправления как самостоятельные органы. Однако в связи с тем, что аильные кенешы, являющиеся представительными органами сельского населения, не имеют своего исполнительного аппарата, в пункте **2** комментируемой статьи прямо предписано, что аппарат айыл окмоту «оказывает содействие депутатам аильного кенеша в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении отчетов перед избирателями – выделено автором». Но в целом айыл окмоту, как это установлено в пункте **3**, в своей деятельности по-прежнему подотчетен аильному кенешу аильного округа, а по делегированным

государственным полномочиям - соответствующим государственным органам. И здесь, в вопросе отчетности, есть существенное отличие от прежнего Закона, который устанавливал отчетность айыл окмоту по делегированным государственным полномочиям только перед государственной администрацией района. Теперь же, как видно из этого пункта, комментируемый Закон расширил круг этой отчетности, установив отчетность айыл окмоту по делегированным государственным полномочиям не только перед акимом, а перед соответствующим государственным органом. Этим самым законодатель с одной стороны, раскрывает широкие возможности для делегирования государственных полномочий со стороны всех государственных органов, а с другой - конкретизирует эту работу, делая отчетность айыл окмоту целенаправленной и адресной перед министерством, ведомством или иным органом исполнительной власти, делегировавшим ему свои полномочия. Это новшество раскрывает широкие горизонты для развития прямых отношений между сельским исполнительным органом и государственными органами исполнительной власти разных уровней, не замыкая сферу отчетности за делегированные полномочия только на уровне районной государственной администрации, как было прежде.

Завершая комментарий статьи 45 необходимо отметить, что определенные сложности и трудности вызовет реализация нового пункта 6 о нормативных правовых актах айыл окмоту, затрагивающие права и обязанности граждан и юридических лиц, которые «вступают в силу с момента ими государственной регистрации в органах юстиции Кыргызской Республики в соответствии с законодательством Кыргызской Республики». Как известно, органы государственной юстиции, в которых должны проходить регистрацию нормативные акты такого содержания, в основном находятся только в областных центрах. Но поскольку большинство айылных округов расположены вдали от областных центров, нередко на расстоянии не менее **70 – 150** километров, многие айыл окмоту не имеют возможности обеспечить своевременное поступление своего нормативного акта в органы юстиции, а затем, после прохождения регистрации (на что тоже уйдет определенное время), завести его обратно в айылный округ и выдать на руки гражданину или юридическому лицу<sup>1</sup>.

#### **Статья 46. Компетенция айыл окмоту**

##### **Айыл окмоту:**

- 1) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и выполняет их;**
- 2) разрабатывает проекты местного бюджета и исполняет их после утверждения кенешем айылного округа;**
- 3) разрабатывает и осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;**

<sup>1</sup> Анализ комментируемого Закона показывает, что требование юридической регистрации нормативных актов и решений, затрагивающие права и обязанности граждан и юридических лиц, выдвинуты только для решений сельской исполнительной власти в лице айыл окмоту и местных кенешей (см. пункт 3 статьи 32), и совершенно не коснулись нормативных актов мэрий городов, городских управ и поселковых управ, также затрагивающих права и обязанности граждан и юридических лиц, живущих и работающих на территории их административно-территориальных образований. Между тем из сообщений правозащитных организаций и решений судебных органов без труда прослеживается, что в большинстве случаев решения, нарушающие права граждан и юридических лиц принимаются не столько сельскими и поселковыми органами, а муниципальными органами городов республики.

4) разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию новых рабочих мест;

5) участвует в приватизации предприятий и передаче на баланс айыл окмоту объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования;

6) разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда;

7) разрабатывает и осуществляет мероприятия по рациональному использованию земель, находящихся в муниципальной собственности, а также земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

8) содействует мобилизационным и организационно-практическим мероприятиям по предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

9) содействует взаимодействию в экономической, социальной и правовой сферах;

10) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

### **Комментарий**

Компетенция айыл окмоту, изложенная в настоящей статье, имеет немалую схожесть с компетенцией городской управы и поселковой управы, поскольку этим органам местного самоуправления приходится решать примерно аналогичные задачи по развитию и обслуживанию системы жизнеобеспечения населения и оказанию разнообразных услуг.

Поэтому, как и исполнительные органы этих видов, айыл окмоту обязан заниматься разработкой проекта программы социально-экономического развития села, которая в свою очередь требует разработки проекта и организации исполнения айылного бюджета после утверждения местными кенешами. Укреплению базы муниципальной собственности местного сообщества способствует и право участия айыл окмоту в приватизации ликвидируемых предприятий и передаче на баланс айыл окмоту объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования.

Одним из существенных источников пополнения бюджета местного сообщества айылного округа и увеличения занятости населения в сельской местности является установленная в пункте 7 компетенция айыл окмоту по разработке и осуществлению мероприятий в области рационального использования земель, находящихся в муниципальной собственности, а также земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, функции руководства которым государство делегировало именно айыл окмоту<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Разработав продуманное мероприятие по использованию земель, находящихся в муниципальной собственности, айыл окмоту вправе, на основе Типового положения о порядке и условиях возмездного предоставлении прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах предоставлять их в аренду на конкурсной основе, а также в право собственности через прямую продажу или аукцион (см: постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 февраля 2004 года №799);

Во-вторых, сформировав дееспособную конкурсную комиссию и умело организовав всю работу по предоставлению в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов и пастбищ, айыл окмоту может увеличивать размер поступления в бюджет от этого вида арендной платы (см: Типовое положение об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий. Постановление Законодательного Собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 15 апреля 2002 года 3 №702-II с последующими изменениями и дополнениями).

Кроме вышеуказанных функций, айыл окмоту, как и все исполнительные органы системы местного самоуправления Кыргызской Республики, обязан осуществлять мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий<sup>1</sup>.

#### **Статья 47. Порядок вступления в должность и освобождения от должности главы айильного округа**

**1. Глава айильного округа избирается депутатами айильного кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района - акимом по согласованию с главой государственной администрации области - губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления.**

**2. Выборы главы айильного округа назначаются Президентом.**

**Порядок проведения выборов глав айильных округов устанавливается законодательством Кыргызской Республики.**

**3. Выборы главы айильного округа считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов соответствующего кенеша. Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша.**

**4. В случае неизбрания депутатами кенеша главы айильного округа глава государственной администрации района - аким вправе повторно представить те же или другие кандидатуры в кенеш айильного округа.**

**5. В случае повторного неизбрания депутатами местного кенеша главы айильного округа глава государственной администрации района - аким по согласованию с главой государственной администрации области - губернатором ходатайствует перед Президентом о назначении досрочных выборов в соответствующий местный кенеш.**

**6. В случае избрания главой айильного округа лица, являющегося депутатом местного кенеша, он обязан сложить полномочия депутата местного кенеша.**

**7. Кандидатом на должность главы айильного округа может быть дееспособный гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее образование и стаж работы на государственной или муниципальной службе не менее двух лет.**

**Не может быть избран главой айильного округа гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке.**

**8. Глава айильного округа может быть досрочно освобожден от занимаемой должности главой государственной администрации района - акимом по согласованию с главой государственной администрации области - губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления:**

**-на основании личного заявления;**

---

<sup>1</sup> Однако из-за слабой финансово-экономической базы, подавляющее большинство айыл окмоту ограничиваются проведением мобилизационных работ только на общественных началах и не в силах осуществлять постоянные и целенаправленные мероприятия по организации охраны памятников истории, архитектуры и культуры, развитию жилого фонда, а также по созданию новых рабочих мест.

-за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства с согласия сессии местного кенеша аильного округа большинством голосов от общего числа депутатов;

-на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;

-в случае признания его судом недееспособным;

-в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;

-в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;

-в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики, утраты гражданства Кыргызской Республики;

-в случае невозможности исполнения своих должностных обязанностей в результате стойкой нетрудоспособности;

-в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов кенеша аильного округа.

**9. В случае выражения недоверия главе аильного округа депутатами кенеша аильного округа глава государственной администрации района - аким вправе принять решение об освобождении его от занимаемой должности либо не согласиться с решением местного кенеша.**

**10. В случае повторного выражения недоверия главе аильного округа депутатами кенеша аильного округа глава государственной администрации района - аким освобождает его от занимаемой должности и ходатайствует перед Президентом о назначении новых выборов главы аильного округа.**

**11. В случае досрочного освобождения от должности главы аильного округа, до избрания нового главы его обязанности исполняет заместитель главы аильного округа.**

### **Комментарий**

Приступая к комментированию данной статьи, также следует отметить, что согласно прежнего Закона от 12 января 2002 года, главы сельского самоуправления избирались до 2006 года не депутатами аильного кенеша, а тайным голосованием самими гражданами - членами местных сообществ.

В целях реализации положения пункта 1 статьи 95 действующей Конституции Кыргызской Республики, настоящим Законом введен принцип избрания главы аильного округа депутатами аильного кенеша путем тайного голосования сроком на 4 года. При этом в целях обеспечения прихода во главу аильной власти качественных кадров, введен усложненный порядок вступления на должность главы местного самоуправления, идентичный уже рассмотренному выше механизму вступления на должность главы города районного значения и главы поселка. Суть этого заключается в том, в подборе альтернативных кандидатур на пост главы участвуют не только аким района, но и губернатор области и республиканский уполномоченный государственный орган по делам местного самоуправления, с которыми глава района согласовывает подобранную кандидатуру на должность главы. В принципе, такое четырехуровневое «сито» отбора кадров - аким, губернатор, уполномоченный орган и местный кенеш, созданное законодателем, действительно может позволить отсеять недостойные кандидатуры и подобрать наиболее подходящих на пост главы аильного самоуправления – лидера местного сообщества.

Кроме этого тот факт, что согласно пункту 2 комментируемой статьи 47 выборы главы айильного округа назначаются самим Президентом Кыргызской Республики, а значит контролируется его Администрацией, свидетельствуют о том значении, которое придается главой государства делу укрепления руководства селом, являющегося экономической и социальной основой такой аграрной страны, как Кыргызстан.

Условие, выставленное в пункте 7 комментируемой статьи перед кандидатом на должность главы айильного округа, является одним из необходимых нововведений в данном Законе. Как выше было отмечено, еще при принятии прежнего Закона от 12 января 2002 года прежний состав парламента республики, несмотря на настойчивые предложения законопроектировщиков, не счел нужным выдвигать перед кандидатами на должность главы местного самоуправления какие-либо ограничения или требования, кроме возрастных, ссылаясь на принципы демократии. Подобное отношение к качественной стороне кадров, претендующих на руководящие должности в сфере сельского самоуправления, стали основной причиной того, что главами местного самоуправления айила часто начали избираться кандидаты, не имеющие высшего образования и никакого опыта работы в сфере государственного или муниципального управления. Это было ожидаемым результатом, так как при выборе кандидатуры населением тайным голосованием, во главу интересов нередко ставились не деловые качества кандидатов, а их клановые, родоплеменные, земляческие и другие стороны. Строгое соблюдение выставленного в пункте 7 качественного требования при отборе кандидатов и участие в этом процессе представителей четырех уровней публичной власти, а также ряд принимаемых целенаправленных мер по укреплению материально-технической базы айыл окмоту и повышению заработной платы муниципальных служащих дает надежду, что во главу сельской власти начнут приходить качественные кадры.

В пункте 8 комментируемой статьи 47 изложены причины, на основании которых глава айильного округа может быть досрочно освобожден от занимаемой должности акимом района. Здесь особо примечательно то, что досрочное освобождение главы сельской власти от должности, как и при выдвижении его кандидатуры на эту должность, производится не только по согласованию с главой государственной администрации области – губернатором, но и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления, чего не было предусмотрено при освобождении глав городской и поселковой управ. Это является еще одним свидетельством того, какое особое внимание обращает государство на вопросы укрепления и развития системы руководящих кадров на селе<sup>1</sup>.

Как и при комментировании статьи 41 требуется отметить, что в пункте 11 статьи 47 указан обоснованный механизм замещения должности главы местного самоуправления села в случае его досрочного освобождения, поскольку до избрания нового главы айильного округа его обязанности исполняет заместитель главы.

## **Статья 48. Полномочия главы айильного округа**

---

<sup>1</sup> Включение в процессы выдвижения кандидатуры на должность главы айильного округа, а также досрочного его освобождения от занимаемой должности специального уполномоченного государственного органа по местному самоуправлению, призванного целенаправленно заниматься вопросами развития местного самоуправления и муниципальной службы, является своевременной и оправдано со всех сторон. Этот орган, организовав объективную проверку всех причин досрочного освобождения главы сельской управы, может установить их истинную причину (причины) и в случае ошибочности принятых решений по данному вопросу, убедить соответствующие государственные органы и местный кенеш в этом и предотвратить досрочный уход нужного кадра с занимаемой по праву должности.

### Глава айильного округа:

- 1) руководит деятельностью айыл окмоту и несет ответственность за ее результаты;
- 2) представляет кенешу айильного округа проект местного бюджета, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешем об общем состоянии дел в айильном округе, исполнении местного бюджета и использовании муниципальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- 3) не реже одного раза в год отчитывается перед населением о результатах своей деятельности на курултае местного сообщества;
- 4) несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;
- 5) вносит в местный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 6) вправе поставить вопрос об отстранении от должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных учреждений и организаций в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;
- 7) дает согласие на назначение руководителей соответствующих территориальных государственных учреждений;
- 8) назначает и освобождает от должности заместителя главы айильного округа, работников аппарата айыл окмоту в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 9) осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, а также делегированные государственные полномочия, за исключением тех, которые относятся к ведению местного кенеша;
- 10) решает иные вопросы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

### Комментарий

При рассмотрении данной статьи сразу обращает внимание тот факт, что одним из главных полномочий главы айильного округа является руководство органом исполнительной власти – айыл окмоту, за результаты деятельности которого он несет ответственность в установленном порядке. Это вполне закономерно, поскольку именно от профессионализма, оперативности и общего уровня деятельности айыл окмоту зависит в первую очередь качество представляемых айильному кенешу проекта бюджета, программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, а также их выполнение. Руководитель исполнительного органа айильного округа, также как и мэр города, глава города районного значения или поселка, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешем об общем состоянии дел на территории айильного округа, об исполнении местного бюджета и использовании муниципальной собственности. Однако его деятельность находится под более строгим контролем населения, так как он обязан не реже одного раза в год отчитываться на курултае местного сообщества, тогда как, например, главы городов районного значения и главы поселка отчитываются на курултае не реже одного раза в два года. Еще одной особенностью полномочий главы сельского самоуправления является то, что он дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных

учреждений и организаций. Однако на практике это полномочие применяется редко по причине отсутствия на территории большинства айльных округов территориальных подразделений государственных учреждений и организаций. С учетом именно этого обстоятельства, главе айльного округа делегируются государственные полномочия, которых он обязан исполнять и в соответствии с пунктом 4 этой статьи, нести персональную ответственность за организацию надлежащего его исполнения<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание и первая часть пункта 8 комментируемой статьи, дающее право главе айльного округа назначать и освобождать от должности заместителя главы айльного округа. Дело в том, что здесь возникает вопрос – единолично ли решает эту важную проблему глава айыл окмоту или это он должен согласовывать, по сложившейся ранее установке и традиции, с местным кенешем? Не станет ли единоличное назначение главой айльного округа своего заместителя условием для того, что глава самоуправления, поддавшись какому-то искушению, назначит на такую ответственную должность «своего» кадра?

По этому вопросу следует отметить, что в соответствии со статьей 2 Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе», должность заместителей глав айльных округов, поселков и городов районного значения, мэров городов относится не к выборным (политическим) должностям, а к административным муниципальным должностям, которые назначаются «руководителем органа местного самоуправления, путем заключения трудового договора (контракта) по результатам проведенного конкурса – (выделено автором)». На основании этого, можно однозначно заключить, что заместители глав не подлежат даже косвенным выборам<sup>2</sup>.

Для того чтобы воспрепятствовать распространению землячества, родства и других негативных явлений при подборе на работу в муниципалитет, а также в целях подбора на службу кадров соответствующего уровня и повышения их квалификации, законодательством о муниципальной службе предусмотрено организация комплекса мер по проведению конкурсов на замещение вакантной должности, проведению периодических аттестаций для проверки соответствия занимаемой должности и другие, которые при объективном и правильном применении позволят не допускать негативных фактов в ходе назначения на должность и освобождения от должности заместителей и других работников исполнительного органа местного самоуправления.

## **Статья 49. Заместители главы айльного округа**

**1. Заместитель главы айльного округа замещает главу айльного округа в период его отсутствия и выполняет обязанности, возложенные главой айльного округа.**

**2. Заместитель главы айльного округа несет ответственность за выполняемые им функции перед главой айльного округа.**

<sup>1</sup> Как уже указывалось ранее, многие государственные органы, делегируя свои полномочия, в то же время «забывали» выполнять конституционное требование и сопровождать их соответствующими материальными, финансовыми и иными средствами, необходимых для их исполнения. В связи с тем, что этот комментируемый Закон уже действует, положение в этой сфере должно измениться, так как в его статье 20 установлено, в соответствии с которым «делегирование отдельных государственных полномочий осуществляется на основании закона или договора между органами государственной власти и местного самоуправления с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными, финансовыми и иными средствами».

<sup>2</sup> Законодательство не запрещает главе айльного округа, перед тем, как назначить подобранную кандидатуру на должность своего заместителя, выяснить у части депутатов кенеша их мнение об этом кадре. В случае даже отрицательного отзыва на эту опрошенную кандидатуру глава айльного округа волен назначить его своим заместителем, но при этом он будет владеть определенной информацией о назначенном кадре.

### **Комментарий**

Данная статья о заместителях главы айильного округа, в которой устанавливаются их основные функции и ответственность за выполняемые полномочия аналогичны функциям и полномочиям вице-мэров и заместителей главы города районного значения и главы поселка.

#### **Статья 50. Айыл башчысы**

**1. В целях организации оперативного решения вопросов местного значения отдельно расположенных населенных пунктов по решению кенешей айильных округов могут вводиться должности айыл башчысы (староста айла).**

**2. Айыл башчысы выполняет функции, делегированные ему решением айыл окмоту, исходя из территориальных особенностей населенного пункта, установившихся обычаев и традиций.**

**3. Айыл башчысы назначается главой айильного округа с согласия схода жителей соответствующей территории и является муниципальным служащим.**

### **Комментарий**

Комментирование данной статьи требует упомянуть, что должность айыл башчысы (старосты села) возник одновременно с образованием института айыл окмоту на основе Постановления Правительства КР от 24 апреля 1996 года №187 "Об образовании на территории Кыргызской Республики исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления айыл окмоту (сельская управа)". В пункте 2 "Положения об айыл окмоту (сельской управе)", утвержденного вышеуказанным Постановлением Правительства было установлено, что "в целях организации оперативного управления местными делами отдельно расположенных айылов (сел), по решению айильных (сельских) и поселковых кенешев могут вводиться должности айыл башчысы (старосты села) в пределах фонда заработной платы айыл окмоту". На основе этого Положения, айыл башчысы назначался главой айыл окмоту по консультации с представителями жителей соответствующего населенного пункта и входил в состав айыл окмоту наряду с заместителем главы и ответственным секретарем айыл окмоту, выполняя функции, делегированные ему решением айыл окмоту.

Однако по причине бюджетной ограниченности, во многих айыл окмоту айыл башчысы содержались на мизерной заработной плате или на общественных началах. В этой связи вопрос о решении проблемы финансирования штатной единицы поднимался несколько раз, вплоть до Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, который и предусмотрел в бюджете республики специальные средства для содержания айыл башчысы. В результате, 2 марта 2006 года было принято постановление Правительства N 137 "О мерах по финансированию заработной платы айыл башчысы (старосты айла) Кыргызской Республики".

Необходимость в образовании и развитии института айыл башчысы в составе исполнительного органа сельского самоуправления является объективной, так как подавляющее большинство сельских кенешей Кыргызской Республики состоят в среднем из нескольких сел, зачастую расположенных вдали друг от друга, что крайне затрудняет управление из одного центра<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В случае проведения в Кыргызстане административно-территориальной реформы, предполагающего в том числе и укрупнение территории муниципальных образований за счет слияния мелких айильных округов, роль и значение института айыл башчысы должно еще возрасти.

## ГЛАВА 7. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### Комментарий к Главе 7

В главе 7 комментируемого Закона сформирована нормативная база территориального общественного самоуправления (ТОС), являющегося одной из древнейших форм самоорганизации людей по месту жительства, из которого постепенно выросло само местное самоуправление как форма организации самоуправляемой местной власти, как демократизированной власти местного большинства. Это обусловлено тем, что территориальное общественное самоуправление изначально несло в себе ярко выраженные черты народовластия – участие в решении дел местного значения подавляющего большинства жителей малых населенных территориальных образований – аула, села, деревни и т.п. Иначе говоря, территориальное общественное самоуправление – это своего рода "малое местное самоуправление", которое в большинстве случаев осуществляется посредством институтов непосредственной демократии (схода, собрания, курултая, конференции граждан). Устанавливая посредством таких институтов понятные, зачастую основанные на древних традициях и обычаях неписанные нормы и правила человеческого общежития, и потому признаваемые и выполняемые всеми членами общины, территориальное общественное самоуправление регулировало и продолжает регулировать жизнь общины, помогая ее членам выживать в самых трудных условиях развития человечества.

С учетом этого исторически установившегося факта, что территориальное общественное самоуправление (ТОС) в силу компактных условий проживания людей является наиболее удобной формой для решения дел местного значения, не требующих при этом больших финансовых затрат и времени, в ниже комментируемой статье первым определяется один из главных признаков территориального общественного самоуправления – самоорганизация граждан, проживающих на части территории айла, поселка, города. Вторым выделяемым признаком ТОСа – это самостоятельность и ответственность в решении и осуществлении собственных инициатив в делах местного значения. Третьим и очень существенным признаком ТОСа является то, что данный вид самоуправления осуществляется через создаваемые ими самими органы, работающие в основном на общественных началах.

Отсюда и исходит вся ценность и демократичность деятельности ТОС, которая выражается в том, что на этом уровне осуществления местного самоуправления не требуются механизмы публично-властного воздействия и наличие правотворческих полномочий, так как для такого вида общественного самоуправления достаточно механизмов самоорганизации населения. Их деятельность также не требует вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления кроме случаев, когда внутренние правила ТОС перестают действовать как регулирующий механизм.

В связи с многообразием условий, в которых живут и работают жители конкретных населенных пунктов, на местах могут формироваться разнообразные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Один из самых распространенных в мировой практике самоуправления видов добровольной территориальной самоорганизации людей, объединенных общим интересом в самостоятельном обеспечении условий своей жизнедеятельности, носит название общины. В целях законодательного обеспечения реализации данного права, 21 февраля 2005 года был принят Закон Кыргызской Республики "О жамаатах (общинах) и их объединениях", ставший вкладом Кыргызстана в мировую теорию и практику развития общинного самоуправления и местного самоуправления в целом. Поскольку в этом Законе о жамаатах отражены весь порядок, принципы формирования и деятельности органов

территориального общественного самоуправления, их объединений, а также регулируются отношения ТОС с государственными и муниципальными органами, юридическими и физическими лицами, в комментируемом Законе, по сравнению с прежним Законом от 12 января 2002 года, глава и статьи, посвященные ТОС, значительно сокращены.

### **Статья 51. Территориальное общественное самоуправление**

**1. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства - на части территории айла, поселка, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения.**

**2. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в форме советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов, жамаатов (общин) и других формах, не противоречащих Конституции, настоящему Закону и иным законам Кыргызской Республики.**

**3. Границы территории деятельности территориального общественного самоуправления устанавливаются соответствующими местными кенешами с учетом предложений жителей.**

**4. Различные формы территориального общественного самоуправления приобретают свой статус с момента их учетной регистрации в местном кенеше. Территориальное общественное самоуправление также вправе приобретать статус юридического лица в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.**

**5. Все формы территориального общественного самоуправления в своей деятельности подотчетны собраниям граждан, их избравшим, и зарегистрировавшему их местному кенешу.**

**6. Наряду с предусмотренными настоящим Законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции, настоящему Закону и иным законам Кыргызской Республики.**

#### **Комментарий**

В пункте 1 данной статьи необходимо обратить внимание на тот факт, что здесь речь о самоорганизации граждан, проживающих не на всей, а только на конкретной и компактной части территории айла, поселка, города по месту их жительства и образующих свои органы, указанные в пункте 2 - советы и комитеты микрорайонов и жилищных комплексов, кондоминиумы, а также домовые, уличные, квартальные комитеты и другие, создаваемые исходя из местных условий и традиций.

Территории, на которых действуют органы общественного самоуправления, формируются по инициативе и предложению самих жителей. Как показывает практика, это в основном подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; улица села или поселка; малое село или поселок, иные территории проживания граждан. Границы данных территорий, в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, устанавливаются соответствующим местным кенешем. Но поскольку ТОС приобретает свой статус юридического лица только с момента его учетной регистрации в местном кенеше, необходимо представить в кенеш: заявление его членов о регистрации ТОСа, протокол с решением собрания (схода) граждан о создании ТОС и утверждении его устава, карта (схема) с описанием границ территории ТОС, список избранных членов органа ТОС.

Так как органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе самих жителей на основе их добровольного волеизъявления, органы ТОС в своей деятельности подотчетны собраниям граждан – членам ТОС, их избравшим, а также местным кенешам, зарегистрировавшим их.

Следует признать, что отсутствие в данном комментируемом Законе положения о том, что территориальное общественное самоуправление организует свою деятельность не только на основе законодательства, но в основном и чаще всего на требованиях и положениях Устава ТОС, отрицательно сказывалось на процессе развития этой формы самоуправления. Ситуация улучшилась после принятия Закона Кыргызской Республики "О жамаатах (общинах) и их объединениях", в статье 7 которого подробно описаны положения, регулируемые Уставом жамаата (общины).

Одной из особенностей формирования ТОС, отличающего ее от других территориальных общественных и других неправительственных организаций республики проявляется в том, что в соответствии с пунктом 4 комментируемой статьи, различные формы территориального общественного самоуправления приобретают свой статус не с момента регистрации в органе юстиции, а учетной регистрации в местном кенеше. Как видно отсюда, организаторам ТОС не нужно обращаться ни в какие органы государственной власти. Однако если территориальное общественное самоуправление будет уверенно развиваться и окажется в силах оказывать серьезные услуги свои членам, оно вправе также приобретать и статус юридического лица в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.<sup>1</sup>

## **Статья 52. Взаимоотношения органов местного самоуправления с территориальным общественным самоуправлением**

**Территориальным общественным самоуправлениям могут быть переданы отдельные вопросы местного значения на договорной основе в порядке, предусмотренном настоящим Законом.**

**Органы местного самоуправления вправе передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих материальных и иных ресурсов.**

### **Комментарий**

В данной статье закреплено очень важное для ТОС обстоятельство, в соответствии с которым органы местного самоуправления оказывают содействие, передавая отдельные вопросы местного значения на договорной основе в порядке, предусмотренном настоящим Законом. Но поскольку в настоящем комментируемом Законе этот порядок почти не указан, целесообразно ориентироваться на положения Закона Кыргызской Республики "О жамаатах (общинах) и их объединениях", в которых этот порядок указан в подробности.

<sup>1</sup> Но здесь есть одна юридическая нестыковка. Суть ее в том, что в соответствии с пунктом 3 статьи 5 Закона Кыргызской Республики "О жамаатах (общинах) и их объединениях" от 21 февраля 2005 года, жамаат (община) «получает статус юридического лица с момента его регистрации в аильном, поселковом, городском кенеше на основании заявлений его членов, протокола общего собрания и устава – выделено автором». ТОСы же, как указано в пункте 4 комментируемой статьи, «приобретают свой статус с момента их учетной регистрации в местном кенеше. Территориальное общественное самоуправление также вправе приобретать статус юридического лица в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики – (выделено автором)». Отсюда видно – ТОС в местном кенеше проходит только учетную регистрацию, тогда как жамаат получает статус юридического лица с момента регистрации в местном кенеше. В этой связи требуется оба законодательных определения о ТОС и жамаатах, а также о приобретении ими статуса юридического лица отрегулировать, чтобы не было путаницы в этом важном деле.

Здесь уместно будет отметить, что органы местного самоуправления, делегируя часть своих забот по решению вопросов местного значения ТОСам (как самим им государство делегирует часть своих полномочий), будут открывать дополнительные возможности для положительного решения многих вопросов улучшения условий жизни членов своих местных сообществ. В этих целях органы местного самоуправления вправе передавать им в собственность не только хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих материальных и иных ресурсов, но и, как указано в статье 10 Закона "О жамаатах (общинах) и их объединениях", оказывать помощь в привлечении инвестиций, грантов и микрокредитов для становления и развития жамаата, его конкретной деятельности.

Кроме этого, Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 сентября 2003 года № 614 утверждено специальное «**Положение о порядке финансирования за счет стимулирующих (долевых) грантов**», регулирующее порядок финансирования расходов стимулирующих средств для ТОС и жамаатов, выделяемых из республиканского бюджета. Эти стимулирующие (долевые) гранты выделяются на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов по утвержденным проектам. Грантополучателями здесь являются любые общественные территориальные органы, проект которых на капитальный ремонт, строительство или реконструкцию зданий и сооружений, или на закупки основного оборудования и долгосрочных товаров прошел комиссионный отбор на получение гранта. Но при этом действует одно неперемное условие – эти гранты предоставляются в виде софинансирования, то есть в дополнение к мобилизованным ресурсам местных бюджетов, международных организаций и НПО.

### **Статья 53. Права территориального общественного самоуправления**

**1. Территориальное общественное самоуправление вправе через свои уполномоченные органы или представителей:**

**1) принимать участие в работе местных кенешей при обсуждении вопросов данной территории;**

**2) участвовать в работе по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории;**

**3) содействовать выполнению решений местных кенешей, их исполнительно-распорядительных органов;**

**4) организовать исполнение решений курултаев и сходов граждан.**

**2. В случае осуществления территориального общественного самоуправления в форме юридического лица вправе:**

**1) открывать счета в учреждениях банков;**

**2) взаимодействовать на договорной основе с соответствующими местными кенешами и исполнительно-распорядительными органами, а также предприятиями, учреждениями, организациями, кооперативами и другими хозяйствующими субъектами;**

**3) выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству своей территории, строительству и ремонту жилого фонда и объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения с использованием предусмотренных на эти цели средств местного бюджета и собственных финансовых ресурсов;**

**4) осуществлять иные, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики, полномочия.**

### **Комментарий**

Из содержания этой комментируемой статьи следует, что органы территориального общественного самоуправления обладают правами по представлению интересов жителей своей территории, принимая участие в работе местных кенешей при обсуждении вопросов ТОСа, а также работ по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории, напрямую касающихся сферу интересов и деятельности общин. Очень важной компетенцией для ТОСа является его право на осуществление общественного контроля за соблюдением норм и правил застройки, пользования жилыми помещениями, содержания жилых домов и приусадебных территорий, пожарной безопасности и санитарных норм, за рациональным использованием земли, воды и других природных ресурсов, а также за охраной памятников истории, архитектуры и культуры, по результатам которого он оказывает влияние на многие процессы, происходящие на территории общины.

С другой стороны, содействуя выполнению решений местных кенешей и их исполнительно-распорядительных органов, организовывая также исполнение решений курултаев, собраний и сходов граждан, готовя рекомендации и ходатайства в соответствующие местные органы власти, предприятия, организации и учреждения, органы территориального общественного самоуправления получают немалую возможность для улучшения положение дел на своей территории.

Анализ правовых возможностей органов территориального общественного самоуправления показывает, что ТОСы и жамааты, обладающие статусом юридического лица, имеют достаточно широкие права для самостоятельного решения вопросов в сфере создания соответствующих условий жизнеобеспечения для своих членов и социально-экономического развития своей территории. Эти юридические права дают возможность им открывать счета в учреждениях банков и тем самым самостоятельно осуществлять свою хозяйственную деятельность по социальному развитию территории, начиная от создания хозрасчетных подразделений до кооперирования на добровольной основе средства населения, предприятий и учреждений и организаций.

Очень важным является для ТОСа и жамаата право взаимодействовать на договорной основе с соответствующими местными кенешами, их исполнительно-распорядительными органами, выступая как в роли равноправного партнера, так и заказчика на выполнение работ по благоустройству своей территории, строительству и ремонту жилого фонда и объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения с использованием предусмотренных на эти цели средств местного бюджета и собственных финансовых ресурсов.

При этом, как указано в статье 4 Закона "О жамаатах (общинах) и их объединениях", жамааты, будучи независимыми самоуправляемыми организациями, не отвечают по обязательствам органов государственного управления, а также органов самоуправления, равно как и они не отвечают по обязательствам жамаатов и их объединений, за исключением случаев, когда стороны добровольно принимают на себя такие обязательства.

## **ГЛАВА 8. ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА**

### **Статья 54. Формы прямого волеизъявления членов местного сообщества**

**Для принятия решений по важнейшим вопросам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества, местные сообщества могут проводить собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления.**

### **Комментарий**

Возможность прямого волеизъявления членов местного сообщества является одним из самых высоких форм развития демократии на местном уровне. Как известно, организация прямого волеизъявления граждан по вопросам государственного значения является дорогим и сложным мероприятием, в результате чего оно проводится редко (референдумы) или периодически через несколько лет (выборы в органы государственной власти). В то же время на уровне местного самоуправления проведение собраний и сходов членов местного сообщества, где они могут напрямую высказывать свои предложения и замечания по всем вопросам, касающимся их интересов в делах местного значения, является одним из широко распространенных способов решения задач.

Будучи самым прямым и удобным способом выявления мнения людей, собрание или сход граждан – членов местных сообществ, представляет собой самую распространенную и доступную форму непосредственного народовластия, реализуемую на уровне местного самоуправления. Об этом свидетельствует и понятие схода граждан, приведенное в статье 2 настоящего Закона «Основные понятия и термины». В соответствии с ним, сход граждан – это прямая форма участия населения в управлении делами местного значения путем обсуждения их на собраниях граждан, проживающих «на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с уставом местного сообщества». Как видно из этого понятия, сход граждан и есть собрание граждан, на которых обсуждаются вопросы по управлению делами местного значения.

Как показывает практика, сходы и собрания проводятся чаще всего в целях информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, выдвижения кандидатов в депутаты местных кеңешей, избрания представителей местных сообществ делегатами на курултай, обсуждения разнообразных вопросов осуществления территориального общественного управления и других задач, входящих в их функции на основе законодательства и устава местного сообщества. Периодическое проведение собрания и сходов граждан по месту их жительства на основе сроков, установленных уставом местного сообщества, дает возможность жителям населенных пунктов напрямую, без всяких посредников и представителей высказывать свои мнения представителям местной власти и тем самым выражать свою волю по обсуждаемым вопросам.

При этом нужно учесть - решение собрания граждан носит только рекомендательный характер и должно утверждаться решением соответствующего местного кеңеша, если оно затрагивает интересы других общин, органов местного самоуправления или государства. Но в любом случае, инициаторы проведения схода или собрания обязаны организовать дело так, чтобы информация о ходе выполнения решения схода (собрания) доводилось до граждан, проживающих на соответствующей территории через средства массовой информации или иными доступными способами.

Периодичность и порядок проведения сходов и собраний с жителями населенных пунктов, находящихся в составе муниципального образования, а также перечень основных вопросов, обязательно вносимых на их рассмотрение, должны быть определены Уставом местного сообщества. Кроме этого, внеплановые собрания и сходы жителей населенных пунктов могут созываться по инициативе самих жителей – членов местных сообществ соответствующих местных кеңешей, а также мэрией и кеңешем города, городской, поселковой управами и айыл окмоту, их кеңешами. Ход собраний и сходов жителей должны протоколироваться и вноситься на рассмотрение соответствующего органа,

принимающего решения по выдвинутому собранием (сходом) вопросу. Последний, в свою очередь, должен дать ответ собранию (сходу) о принятых или принимаемых мерах.

В завершение комментария к форме прямого волеизъявления членов местного сообщества следует отметить, что в статье **13** комментируемого Закона имеется такая редко встречающаяся среди постсоветских республик форма прямого волеизъявления, как правотворческая инициатива граждан. В тех муниципальных образованиях, где граждане используют этот институт непосредственной демократии, он дает право, например, определенной группе граждан влиять на состояние дел местного значения посредством внесения ими на сход проекта соответствующего правового акта по отмене или изменению ранее принятого нормативно-правового акта соответствующего органа местной публичной власти. При поддержке схода проект направляется для последующего рассмотрения в представительный или исполнительный орган местного самоуправления<sup>1</sup>.

### **Статья 55. Курултай местного сообщества**

**1. С целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултай местных сообществ.**

**2. На курултай могут выноситься вопросы социально-экономического развития территории, формирования местного бюджета, использования и развития муниципальной собственности. Решения курултая носят рекомендательный характер для соответствующего местного кенеша и рассматриваются местным кенешем и главой исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.**

**3. Нормы представительства делегатов курултая, порядок его проведения и реализации решений курултая устанавливаются уставом местного сообщества в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.**

### **Комментарий**

Одной из демократических форм волеизъявления граждан - членов местных сообществ самоуправляемой административно-территориальной единицы Кыргызской Республики является курултай местного сообщества айыльного округа, поселка, городов районного, областного и республиканского значений. Эта новая форма коллективного волеизъявления членов местного сообщества возникла на основе возрождения древних демократических традиций кыргызского народа, который именно на курултае, с широким участием представителей разных родов и племен принимал коллективные решения по самым важным вопросам, касающимся разных сторон обустройства жизни кочевого народа.

В связи с переходом в **1996** году всех сельских и поселковых кенешей страны на принципы местного самоуправления, Указом Президента КР от **24** октября **1996** года № **УП-309** было утверждено "Положение о сельском курултае", в соответствии с которым жители сёл и посёлков, входящих в состав соответствующего сельского (поселкового) кенеша, имели право избирать своих делегатов на сельский курултай и через них решать важнейшие вопросы своей внутренней жизни, как: принятие Устава местного сообщества (айыл мыйзамы); обсуждение планов социально-экономического развития территории, развития муниципальной собственности и финансовой базы; другие вопросы внутренней

<sup>1</sup> Чтобы этот институт инициативы граждан широко заработал, потребуется изучить опыт стран, где он применяется и разработать проект Положения о правотворческой инициативе членов местных сообществ, регламентировав вопросы численности инициативной группы, предлагающей проект нормативного правового акта, условия его рассмотрения органами местного самоуправления и т.д..

жизни сообщества, не противоречащие законодательству.

На основе согласованного графика с декабря **1996** года по май **1997** года во всех сельских и поселковых кенешах страны состоялись местные курултай, на которых, наряду с обсуждением важнейших для местных сообществ вопросов местного значения, были приняты первые уставы местных сообществ, а также избраны делегаты на районные курултай. На прошедших районных курултаях делегаты избирались на областные, с них – на республиканский курултай.<sup>1</sup>

С учетом той роли, которую играет народный курултай в развитии и демократизации управленческих процессов в жизни не только местного самоуправления, но и в сфере местного государственного управления, норма об институте курултая был внесен в Закон от **12** января **2002** года отдельной статьей **53** под названием «Курултай местного сообщества, **района, области** (выделено нами)», отметив тем самым его особенность от других форм прямого волеизъявления местных сообществ.

В отличие от вышеуказанного старого Закона, в статье **55** нового комментируемого Закона заложены нормы, регулирующие вопросы курултая местных сообщества только муниципальных образований, которые созываются с целью учета широкого спектра мнения населения в решении важнейших вопросов органа низации его жизнедеятельности, особенно проблемы состояния и перспективы развития социально-экономического развития территории. В этой связи, как правило, инициаторами созыва курултая в большинстве случаев избираются делегатами курултая или участвуют в его работе в качестве приглашенных гостей. Материалы и решения курултая, которые носят рекомендательный характер, подлежат обязательному рассмотрению исполнительного, а затем местного кенеша с вынесением соответствующего решения. Выполнение рекомендаций курултая должно быть взято под контроль соответствующих муниципальных органов и сопровождаться информированием населения о ходе реализации решений курултая на собраниях и сходах граждан.<sup>2</sup>

## **ГЛАВА 9. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Статья 56. Финансово-экономические основы местного самоуправления**

**1. Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, кредитные и иные финансовые**

<sup>1</sup> По данным Конгресса местных сообществ Кыргызстана и местных штабов по проведению народных курултаев, в период с декабря **1996** года по май **1997** года в работе сельских, поселковых, городских, районных, областных и республиканском курултаях приняли участие более **86** тысяч (восемьдесят шесть тысяч) избранных делегатов. **25** декабря **1997** года в городе Бишкек состоялся **1** республиканский Курултай представителей местных сообществ республики, преобразовавший своим решением Ассоциацию органов местного самоуправления Кыргызстана в Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики.

<sup>2</sup> Данный Закон о местном самоуправлении и местной государственной администрации не запрещает созывать и проводить курултай местных сообществ на уровне района и области, инициаторами которых могут выступить сами главы местных государственных администраций, подключив к этому вопросу республиканский уполномоченный государственный орган по делам местного самоуправления и Ассоциацию органов местного самоуправления Кыргызстана. Созвав районный и областной курултай представителей местных сообществ, можно будет широко обсудить с делегатами курултая наиболее важные и перспективные вопросы социально-экономического развития территории района и области, чтобы получить целенаправленную поддержку и помощь местного населения при реализации районных и областных программ.

ресурсы, а также недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, природные ресурсы, переданные в ведение местному самоуправлению в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке и используемые органами местного самоуправления в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей местного сообщества, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

**2. Финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, а также порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетных фондов органов местного самоуправления регулируются законодательством Кыргызской Республики.**

### **Комментарий**

Мировая практика развития местного самоуправления доказывает, что успешное решение вопросов местного значения зависит во многом от финансово-экономического состояния муниципалитета. От того, насколько территория муниципального образования богата природными и иными ресурсами, а также промышленными и иными объектами и средствами, позволяющими эффективно использовать их, зависит степень финансово-экономического состояния муниципалитета и уровень обслуживания местного населения.

Данная статья **56** дает очень емкое определение финансово-экономической основы местного самоуправления, указав только общий перечень закрепляемых за местными сообществами природных, финансовых и иных ресурсов и средств. Во-первых, это налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы, недвижимое и движимое муниципальное имущество. Во-вторых, это права муниципальных органов в сфере использования природных ресурсов, которые включают в себя землю, источники воды и месторождения местного значения, если только они не находятся в государственной или частной собственности. Естественно, при этом необходимо также учитывать, что реализация прав местного самоуправления в финансово-экономической области основывается также и на соответствующих нормах Гражданского, Земельного, Бюджетного и Налогового кодексов, регулирующих всю финансово-экономическую сферу Кыргызстана. В этой связи финансово-экономические права местного самоуправления будут действовать только в той мере, в какой они будут согласовываться с указанными Кодексами и другими законами, имеющими отношения к финансово-экономической области.

Как уже выше указывалось в ходе комментария, все основные права и обязанности органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере регулируются Законом "О финансово-экономических основах местного самоуправления" от **25** сентября **2003** года **№ 215**, являющегося уникальным правовым актом в сфере муниципального права постсоветских республик.

### **Статья 57. Право органов местного самоуправления на создание хозяйствующих субъектов**

**Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законодательством Кыргызской Республики создавать хозяйствующие субъекты для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.**

### Комментарий

В данной статье речь идет о праве создания муниципальными органами предприятий, учреждений и организаций для осуществления хозяйственной деятельности без каких бы то ни было ограничений, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики. Создавая разного рода хозяйствующие предприятия, организации и учреждения для осуществления хозяйственной деятельности, органы местного самоуправления идут на полное или частичное их финансирование. Самое главное, чтобы создаваемые муниципальными органами хозяйствующие субъекты содействовали осуществлению полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, достижению социальных, культурных, коммунально-бытовых и других целей. Органы местного самоуправления при этом должны учитывать, что создание хозяйствующих субъектов, их реорганизация и ликвидация осуществляются с учетом требований гражданского права, закона о некоммерческих организациях и других законов.

## РАЗДЕЛ III МЕСТНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

### Комментарий к Разделу III

Институт местной государственной администрации был образован первым Законом "О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан" от 4 марта 1992 года в качестве органа исполнительной власти Республики Кыргызстан на территории районов, городов и областей. С тех пор институту местной государственной администрации уделяется постоянное внимание не только в законодательной, но и конституционной сферах Кыргызской Республики. Впервые положение о местной государственной администрации получило свое правовое закрепление во втором разделе Конституции Кыргызской Республики **1993** года, которая называлась "Местная государственная администрация". Так в статье **77** этой первой Конституции было установлено, что "исполнительную власть в областях, районах и городах осуществляет местная государственная администрация, возглавляемая главой местной государственной администрации". Главы местной государственной администрации, указывалось далее в статье **78**, действуют под руководством Правительства, а решения глав, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения на соответствующей территории.

В Указе Президента Кыргызской Республики от **20** марта **1996** года "О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления", положившего начало реформ в системы местной публичной власти, глава областной государственной администрации стал главным государственным должностным лицом на территории области – губернатором. На губернатора тогда и была возложена обязанность осуществления государственного контроля за законностью, оперативностью и эффективностью действий соответствующих территориальных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления области. При принятии второго Закона "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от **12** января **2002** года, названия главных государственных должностных лиц на территории области и района – губернатора и акима, были узаконены в статье **62**.

В редакциях Конституции Кыргызской Республики от **18** февраля **2003** года и от **23** октября **2007** года нормы о местной государственной администрации оставлены в том же втором разделе Основного Закона с незначительными изменениями в формулировке текста.

Приступая к комментированию III Раздела данного Закона, следует особо отметить, что

образование этого института местной государственной власти сыграло значительную роль в деле формирования и укрепления государственности молодой Кыргызской Республики. Главы районных и областных государственных администраций, действуя в соответствии с законом на принципе единоначалия в период тяжелого переходного периода от жесткоцентрализованной коммунистической системы управления к рыночной, сумели удержать на местах управление политическими, экономическими, социальными и другими процессами, не выпустив его из рук в самых сложных и трудных условиях.

В связи с развитием рыночных отношений в экономике, реформы местного самоуправления на селе и переходу городов республики на принципы муниципального управления, возникла необходимость в одновременной корректировке принципов, формулировок, понятий и положений, касающихся как системы органов местного самоуправления, так и местных органов государственной власти. Исходя из этого, **28 декабря 2001** была принята, а **12 января 2002** года подписана новая редакция Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», многие положения и формулировки которого перешли в настоящий комментируемый Закон.

## **ГЛАВА 10. СИСТЕМА, СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ**

### **Статья 58. Местная государственная администрация**

**1. Исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация.**

**2. Местная государственная администрация обеспечивает на соответствующей территории согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики.**

**3. Местная государственная администрация в своей деятельности подотчетна Президенту и Правительству.**

**4. Структура и штатное расписание местной государственной администрации утверждаются Правительством.**

**5. Местная государственная администрация является юридическим лицом и вправе самостоятельно решать вопросы, отнесенные настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами к ее компетенции.**

### **Комментарий**

В комментируемой здесь статье **58** указывается, что местная государственная администрация осуществляет исполнительную власть не в областях и районах, как было в прежнем Законе, а «на территории **соответствующей** административно-территориальной единицы (выделено автором)».<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Эта формулировка со словами «соответствующей» была впервые применена в редакциях Конституции Кыргызской Республики от **18 февраля 2003** года и **30 декабря 2006** года (статья **76**) и применяется в статье **75** действующей Конституции страны, согласно которой «исполнительную власть на территории **соответствующей** административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация (выделено автором)». Подобная неопределенность административно-территориального уровня осуществления государственной власти объясняется тем, что Конституция, как основной правовой акт долговременного, перспективного действия, предполагает возможность проведения в республике как административной, так и административно-территориальной реформы, в ходе которой ныне действующие

Из пункта 2 данной статьи можно сделать вывод, что местная государственная администрация, обеспечивая на соответствующей территории согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных государственных органов республики, выполняет, как орган местной государственной власти, роль важного связующего, объединяющего и направляющего звена между ними, концентрируя их усилия на решение государственных задач. Об этом свидетельствует и следующий пункт 3 данной статьи, в соответствии с которым местная государственная администрация в своей деятельности подотчетна только Президенту и Правительству Кыргызской Республики. При этом, согласно принципу иерархичности построения государственных органов, районная государственная администрация также подотчетна и областной государственной администрации.

### **Статья 59. Правовое регулирование деятельности местной государственной администрации**

**Правовое регулирование деятельности местной государственной администрации осуществляется на основе Конституции, настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.**

#### **Комментарий**

Вопрос правового регулирования деятельности местной государственной администрации, изложенный в данной статье в очень сжатой форме, дает не полную и не четкую картину правового поля деятельности таких важных государственных органов власти, какими являются местные государственные администрации областей и районов, возглавляемые губернаторами и акимами. На это указывает определенная разница в формулировке данной статьи с текстом конституционной нормы, изложенного в пункте 2 статьи 76 действующей Конституции Кыргызской Республики, которая гласит, что «местные государственные администрации действуют на основе Конституции, **законов**, нормативных правовых актов Президента и Правительства (выделено автором)». Из сопоставления обоих текстов, во-первых, видно, что согласно статье 76 Конституции эти органы власти должны действовать на основе законов, тогда как согласно комментируемой статье 59, деятельность местных государственных администраций осуществляется на основе настоящего Закона, то есть только одного Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». Конституция здесь абсолютно права, так как местные государственные администрации, будучи и высшими органами государственной власти на своей территории, и юридическими лицами, сталкиваются в своей деятельности с нормами не только этого комментируемого Закона, но других законов республики, в рамках которых должны и обязаны действовать. Во-вторых, есть существенное различие и в отношении применения нормативных правовых актов. Поскольку местные государственные администрации, как институты публичной власти, образованы для обеспечения на соответствующей территории согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных государственных органов, Конституция в статье 76 устанавливает, что государственные администрации действуют на основе «...**законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства** (выделено автором)». Как видно отсюда, этой формулировкой Основной Закон республики закрепляет полную подотчетность указанных институтов местной публичной власти Президенту и Правительству Кыргызской Республики. И примечательно то, что данная

---

уровни государственного управления, а также существующие районы и/или области могут быть преобразованы и вместо них образуются принципиально новые административно-территориальные уровни и единицы под новым названием.

конституционная норма была узаконена в пункте 3 статьи 58 комментируемого здесь Закона, которая гласит «Местная государственная администрация в своей деятельности **подотчетна Президенту и Правительству** – выделено автором».

В этой связи предстоит рассмотреть, почему в следующей статье 59 комментируемого Закона, специально рассматривающей вопрос правового регулирования деятельности местной государственной администрации, вышеуказанные конституционные установки и формулировки не были точно изложены, чтобы не допускать двоякого понимания и применения данной важной статьи комментируемого Закона.

## **Статья 60. Принципы деятельности местной государственной администрации**

**1. Местная государственная администрация осуществляет свою деятельность на принципах:**

- законности и социальной справедливости;
- защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- сочетания общегосударственных и местных интересов;
- открытости и гласности в решении вопросов;
- ответственности за результаты своей деятельности перед государством и населением;
- разграничения функций и полномочий государственной власти и местного самоуправления.

**2. Местная государственная администрация осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления соответствующей территории, создавая условия для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении вопросами государственного и местного значения.**

**3. Для рассмотрения важнейших вопросов исполнительно-распорядительной деятельности в местной государственной администрации создается консультативно-совещательный орган - коллегия. В состав коллегии входят глава местной государственной администрации, его заместители и другие должностные лица государственных органов управления.**

### **Комментарий**

Сущность местного государственного управления раскрывается в принципах его организации и деятельности.<sup>1</sup>

Принцип **законности и социальной справедливости** основан на положениях Конституции Кыргызской Республики и предопределяет построение и функционирование местного государственного управления. В соответствии с этим, принцип законности в деятельности местных государственных администраций, во-первых, означает, что глава и работники аппарата местной государственной администрации руководствуются в своих действиях только законом, так как местная исполнительная власть получает свое право законности только через посредство закона (принцип приоритета закона). Во-вторых, принцип законности предусматривает, что исполнительная власть не имеет

<sup>1</sup> Принципы деятельности местной государственной администрации, о которых речь идет в данной статье – это руководящие положения, лежащие в основе их деятельности и имеющие общеобязательное значение в силу их правового закрепления.

права вмешиваться в область гражданских прав, не имея на то законных полномочий. В-третьих, нормативные акты, которых принимает и издает местная государственная администрация, также должны соответствовать законам.

Местные государственные администрации также призваны осуществлять на региональном и местном уровнях социальную политику государства в целях обеспечения социальной справедливости на основе повышения благосостояния местного населения. Для этого следует направлять усилия соответствующих территориальных подразделений министерств и ведомств на принятие совместно с органами местного самоуправления целенаправленных мер по созданию рабочих мест, уменьшению диспропорции в доходах различных слоев населения, уменьшения и смягчения последствий социального неравенства, обеспечения сносными условиями жизни малоимущих, пенсионеров и инвалидов.

**Принцип защиты прав и охраняемых законом интересов граждан** исходит из того, что в демократическом государстве управление осуществляется с соблюдением как общепризнанных в мире прав и свобод человека и гражданина, так и принципов защиты прав и охраняемых законом интересов граждан, установленных в Конституции и законодательстве страны.

**Принцип сочетания общегосударственных и местных интересов** на территориальном уровне является одной из главных задач местной государственной администрации. Именно эти государственные органы местной публичной власти призваны и обязаны возглавить на подведомственной территории всю работу по разъяснению гражданам, органам местного самоуправления, общественным и другим неправительственным организациям целей и задач государственной политики и организовать ее исполнение на местном уровне. Для этого местным государственным администрациям необходимо тесное сотрудничество с органами местного самоуправления, местными политическими, неправительственными и другими общественными организациями. Привлекая их к мероприятиям по разъяснению общегосударственных интересов, выраженных в решениях высших органов государственной власти, руководители и работники местных государственных администраций в то же время должны изучать реакцию местного населения, его различных слоев на эти интересы, выраженные в государственной политике.<sup>1</sup>

**Принцип открытости и гласности** в деятельности местных государственных администраций как раз и является одним из основных средств, позволяющих сочетать общегосударственные и местные интересы, а также обеспечивать обратную связь, на основе которой власть исполняется с согласия управляемых в рамках законности и справедливости.<sup>2</sup> Реализация принципа открытости и гласности в деятельности местных государственных администраций предполагает:

- объективное и всестороннее информирование населения о состоянии экономики, социальной сферы, общественных отношений в целом по стране, региону и району, а также по муниципальным образованиям;

- регулярное опубликование официальных документов, аналитических отчетов, статистических данных, результатов социологических исследований и других материалов, характеризующих деятельность районных и региональных органов государственного управления, а также местного самоуправления;

<sup>1</sup> В случае неприятия местным населением, органами самоуправления или другими неправительственными организациями какой-то части этих общегосударственных интересов, местным государственным администрациям необходимо срочно ставить об этом вопрос перед вышестоящими государственными органами со своими предложениями, обеспечивающим учет приемлемых местных интересов при реализации общегосударственных интересов.

<sup>2</sup> Демократизм открытости и гласности есть управление в рамках законов и правил, позволяющих гражданам и местному населению участвовать в процессе управления делами государственного значения, касающихся их интересов.

- публичное обсуждение проектов целевых государственных, региональных и местных программ развития, привлечение общинных, общественных и неправительственных организаций к анализу и оценке результатов этих программ и планов.

Открытость и доступность главы местной государственной администрации, его заместителей и других ответственных работников госаппарата для граждан, представителей общин, общественных и других неправительственных организаций позволяет демократизировать процесс государственного управления, ближе узнавать интересы граждан с тем, чтобы учитывать их при принятии решений. Реализация принципа открытости и гласности способствует повышению ответственности местных государственных администраций как перед государством, так и перед населением.

Принцип **разграничения функций государственной власти и местного самоуправления** осуществляется в основном на базе настоящего Закона, регулирующего деятельность местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Именно в данном комментируемом Законе подробно расписаны компетенции, функции, права и обязанности обеих органов местной публичной власти. Кроме этого, их функции в сфере гражданских, экономических, финансовых, земельных и других отношений регулируются в соответствующих Кодексах Кыргызской Республики и других законах, нормативно-правовых актах.<sup>1</sup>

В пункте 2 комментируемой статьи заложена принципиально важная норма, закладывающая широкие возможности для организации тесного взаимодействия между местной государственной администрацией и органами местного самоуправления соответствующей территории. При этом эта норма предписывает, чтобы именно местная госадминистрация выступала инициатором организации такого тесного взаимодействия, привлекая все муниципальные органы района или области к сотрудничеству, а их граждан – членов местных сообществ, к участию в управлении вопросами и делами государственного и местного значения.

В отношении консультативно-совещательного органа местной государственной администрации – коллегии следует отметить, что причиной ее образования стал принцип единоначалия, на основе которого осуществляют свою деятельность губернаторы и акимы в руководстве делами местной государственной администрации. Образование коллегии позволило обеспечить коллегиальное, открытое и гласное обсуждение наиболее важных и злободневных вопросов района (области), дала возможность проведения официальной консультации с руководителями соответствующих органов государственного управления по важнейшим вопросам исполнительно-распорядительной деятельности, за которых губернатор и аким, действующие на принципе единоначалия, несут персональную ответственность перед Президентом и Правительством Кыргызской Республики. Практика работы коллегий местной государственной администрации показывает, что несмотря на свое название "консультативно-совещательный орган", свидетельствующее о его низком правовом статусе, они в большинстве местных государственных администрациях

<sup>1</sup> Необходимо учесть, что действующие регулятивные нормы по разграничению функций между местными государственными администрациями и муниципальными органами еще далеки от совершенства. Одна из существенных причин такого состояния заключается в том, что на местном уровне в ряде случаев бывает очень трудно определить, какие функции требуется отнести к органам местной государственной власти, а какие – органам местного самоуправления, поскольку постоянно возникают проблемы, требующие вмешательства и тех и других органов местной власти.

С учетом этого объективного фактора законодатель установил пунктом 2 этой статьи норму, в соответствии с которой местная государственная администрация осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления соответствующей территории. Как уже известно, в пункте 5 статьи 23 данного Закона также имеется норма о взаимодействии между местными кенешами и местными государственными администрациями при решении вопросов, затрагивающих интересы территории.

созываются регулярно, на основе утвержденного регламента и плана работ и практически стали не консультативным, а коллегиально-властным органом, к решению которых апеллируют губернаторы областей и акимы районов в своей работе, показывая, что решение принимал не он единолично, а коллегия.

## ГЛАВА 11. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

### Комментарий Главы 11.

В данной Главе особо примечательно то, что здесь, то есть в разделе законодательного закрепления компетенции местной государственной администрации, впервые произошли ряд серьезных изменений. До этого круг обязанностей обоих органов местной государственной власти оставался в консервативном, почти неприкосновенном виде, начиная со времени принятия первого Закона о местном самоуправлении и местной государственной администрации от 4 марта 1992 года и кончая предыдущим Законом от 12 января 2002 года. Упразднение в 2005 году института районных и областных кенешей, оставшихся в наследство от советской власти, принятие Новой Конституции от 23 октября 2007 года, происшедшие отдельные изменения в сфере бюджетного права и принципа формирования местного бюджета и стали причиной перемен в этой Главе комментируемого Закона.

Одним из серьезных недостатков прежнего Закона от 12 января 2002 в сфере установления компетенции и полномочий районных и областных государственных администраций и их глав было то, что они не полностью соответствовали принципу разделения государственной власти по вертикали административного строительства, поскольку были почти полностью идентичными для обоих уровней местной государственной власти<sup>1</sup>. Естественно, что подобная одинаковость и равнозначность компетенций и полномочий для областной и районной государственных администраций и их глав становилось причиной острой критики на семинарах-совещаниях республиканского и международного уровней, являясь одним из главных аргументов проведения административной и административно-территориальной реформ.

Первый шаг, сделанный на пути правового разделения компетенции и полномочий областных и районных государственных администраций и их глав, основные положения которого зафиксированы в ниже комментируемых статьях, является серьезным новшеством, введенным в данный Закон.

### **Статья 61. Компетенция государственной администрации области**

#### **Государственная администрация области:**

- 1) осуществляет исполнительную власть на соответствующей территории;**
- 2) формирует проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организует их исполнение;**

---

<sup>1</sup> Например статья 61 «Компетенция местной государственной администрации» прежнего Закона являлась общей, то есть одинаковой для областной и районной государственной администрации, где только в конце статьи был один абзац, в котором для районной государственной администрации определялась одна дополнительная компетенция по организации мероприятий по поддержанию в надлежащем состоянии всех видов местных коммуникаций, улиц, дорог, объектов и т.д. Точно также и полномочия глав этих разных по административному уровню местных государственных администраций устанавливалась одной статьей 63 и тоже были одинаковой. Лишь в конце статьи были три абзаца, описывающих три дополнительные полномочия губернатора.

3) реализует государственную политику и координирует деятельность органов управления на территории области;

4) развивает международное и межрегиональное сотрудничество;

5) содействует привлечению инвестиций и грантов для развития территории;

6) разрабатывает и реализует инвестиционные программы;

7) координирует и осуществляет мероприятия по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий;

8) осуществляет контроль за соблюдением прав граждан, в том числе несовершеннолетних;

9) обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления и общественными организациями;

10) осуществляет мониторинг деятельности общественных и международных организаций, действующих на соответствующей территории;

11) оказывает организационное, информационное и материально-техническое содействие территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий;

12) осуществляет иные функции и полномочия, предусмотренные нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

### Комментарий

Анализ компетенции местной государственной администрации области показывает, что она имеет немало схожего с компетенцией мэрии города республиканского и областного значений. Это в первую очередь касается пункта 2 комментируемой статьи, где речь идет о компетенции по формированию проекта программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и организации их исполнения. Однако в правовом механизме реализации этой компетенции есть различия, поскольку мэрия города обязана приступить к исполнению этого сформированного им проекта после утверждения городским кенешем. В этой связи может возникнуть вопрос – с кем и как вместо упраздненного областного кенеша местная государственная администрация во главе с губернатором может организовать официальное обсуждение сформированного ею проекта развития области? Как уже указано в пункте 3 статьи 60 комментируемого Закона, этот проект в первую очередь подлежит рассмотрению на областной коллегии, которая создана для рассмотрения важнейших вопросов исполнительно-распорядительной деятельности в местной государственной администрации.

Однако если проект большой и значительный, затрагивающий интересы большинства как граждан, так и органов самоуправления области, и потому требующий их согласия и поддержки, то областная государственная администрация, руководствуясь пунктом 2 предыдущей статьи 60, вправе организовать тесное взаимодействие с органами местного самоуправления области и привлечь их для широкой организации обсуждения подготовленных программ и проектов. Для этого можно, согласовав с соответствующими государственными и муниципальными органами, созвать и организовать в области:

а) областной актив глав исполнительных органов местного самоуправления и председателей местных кенешей;

б) создать постоянно действующий при губернаторе областной муниципальный Совет мэров городов и глав местного самоуправления;

в) созвать областной Курултай представителей местных сообществ для обсуждения наиболее масштабных вопросов развития региона и привлечения к их реализации все активные слои населения области.

Одним из новшеств комментируемой статьи стали пункты **3 и 4**, в соответствии с которыми в компетенцию государственной администрации области вошли с одной стороны, такие четко определенные функции, как реализация государственной политики и координация деятельности органов управления на территории области, а с другой – развитие международного и межрегионального сотрудничества. Эти две компетенции намного возвышая роль и авторитет областной администрации во главе с губернатором, открывают перед ними более широкие горизонты и возможности для привлечения инвестиций и грантов *в целях* развития территории и реализации инвестиционных программ.

Следует обратить внимание и на пункт **9** данной статьи, в котором компетенция областной государственной администрации по обеспечению управления государственными программами на местном уровне сопровождается взаимодействием в рамках этих программ с местными органами самоуправления и общественными организациями. Здесь ясно видно, что речь идет именно и только об обеспечении взаимодействия с муниципальными органами и общественными организациями, а не о руководстве и управлении со стороны государственной власти области, как это нередко понимается и делается.

В соответствии с пунктом **10**, областная государственная администрация осуществляет мониторинг деятельности общественных и международных организаций, действующих на подведомственной территории. Как ответственный, во-первых, перед центральной государственной властью, а во-вторых и перед населением области за состояние государственного и общественного порядка, областной орган государственной власти должен и обязан осуществлять соответствующий государственный контроль (от англ. слова monitor – контролировать, проверять) на своей территории за деятельностью общественных и международных организаций, которые, как показывает практика последних лет, могут стать очагом возникновения волнений и беспорядков. На основании следующего пункта **11**, областной орган государственной власти оказывает организационное, информационное и материально-техническое содействие территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий.<sup>1</sup>

## **Статья 62. Компетенция государственной администрации района**

### **Государственная администрация района:**

- 1) осуществляет исполнительную власть на соответствующей территории;**
- 2) разрабатывает и принимает программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организует их исполнение;**
- 3) разрабатывает проект районного бюджета, организует его исполнение после утверждения районным кенешем;**
- 4) осуществляет контроль за эффективным и целевым использованием средств республиканского бюджета и средств стратегического назначения;**

<sup>1</sup> В отличие от компетенции районных государственных администраций, для которых в пункте **12** статьи **62** четко указано, что содействие избирательным комиссиям оказывается «в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики – выделено автором», то здесь совершенно не указывается ссылка на правовую базу, на основе которой такие содействия должны оказываться со стороны областного органа власти. Для того, чтобы областные государственные администрации не были обвинены в превышении своей компетенции в ходе выборных кампаний, целесообразно в пункт **11** статьи **61** внести соответствующее дополнение.

- 5) привлекает инвестиции и гранты для развития территории;
- 6) обеспечивает эффективное управление государственной собственностью на территории района;
- 7) организует привлечение имеющихся ресурсов для решения неотложных социально-экономических, экологических и других задач;
- 8) координирует и осуществляет мероприятия по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий;
- 9) осуществляет контроль за соблюдением прав граждан, в том числе несовершеннолетних;
- 10) обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления и общественными организациями;
- 11) осуществляет мониторинг деятельности общественных и международных организаций, действующих на соответствующей территории;
- 12) оказывает организационное и материально-техническое содействие территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;
- 13) организует правовое, социально-культурное, хозяйственное и бытовое обслуживание населения;
- 14) разрабатывает и реализует мероприятия и программы по поддержанию в надлежащем состоянии всех видов местных коммуникаций, улиц, дорог и других объектов;
- 15) осуществляет иные функции и полномочия, предусмотренные нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

### Комментарий

Данная статья также является результатом первой попытки отдельного установления компетенции и полномочий областных и районных администраций государственных администраций. Если в прежнем Законе от 12 января 2002 года число общих компетенций для обеих уровней государственных администраций составляло 14, то при их разделении, как уже видели выше, областным государственным администрациям установлено 12, а районным государственным администрациям - 15 компетенций (с учетом ряда компетенций общего характера, присущих обоим уровням государственных администраций – прим. автора). Поэтому комментарии будут произведены только к тем компетенциям, которые имеют различие.

В этой статье сразу обращает внимание пункт 3, в соответствии с которым районная администрация разрабатывает проект районного бюджета, организует его исполнение после утверждения районным кенешем. В последующем районный кенеш, согласно подпункта 2 пункта 5 статьи 27 этого же Закона, утверждает отчет о его исполнении, а также заслушивает информацию о ходе исполнения бюджета.

Компетенции, установленные в пунктах 13 и 14 комментируемой статьи по организации правового, социально-культурного, хозяйственно-бытового обслуживания населения, а также разработке и реализации мероприятий и программ по поддержанию в надлежащем состоянии всех видов местных коммуникаций, улиц, дорог и других объектов показывает, что законодатель по новому видит роль и место районного уровня государственной власти в организации решения проблем социальной сферы. Именно эта область, составляющая непечатый край работы для районных государственных

администраций, требует с одной стороны, четкого разделения объема всех работ с органами местного самоуправления и общественными организациями района, чтобы все, в том числе и граждане, являющиеся гласными и негласными приемщиками этих работ, конкретно знали, какой орган за что отвечает. С другой стороны используя все те нормы, которых представляет комментируемый Закон для организации тесного взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления района, районный акимат вправе организовать мобилизацию всех жителей на приведение в надлежащее состояние местных коммуникаций, улиц, дорог и других объектов района, а не только районного центра, как это нередко делается.

Как показывает практика деятельности многих акиматов, активная организация тесного взаимодействия местной государственной администрации с гражданами – членами местных сообществ, депутатами и главами местного самоуправления позволяет решать многие проблемы не только в социальной сфере, но и общественно-политической жизни района.

### **Статья 63. Глава местной государственной администрации**

**1. Деятельностью местной государственной администрации руководят на принципах единоначалия:**

-глава государственной администрации области - губернатор;

-глава государственной администрации района - аким.

**2. Глава местной государственной администрации назначается Президентом по консультации с Премьер-министром.**

**Глава местной государственной администрации освобождается от должности Президентом самостоятельно либо по представлению Премьер-министра.**

**3. Глава государственной администрации области - губернатор является главным государственным должностным лицом на территории области, а глава государственной администрации района - аким - на территории района.**

**4. Глава местной государственной администрации несет персональную ответственность за социально-экономическое развитие подведомственной территории перед Президентом и Правительством, а глава государственной администрации района - аким - также перед главой государственной администрации области.**

**5. В случае ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей, приведших к ухудшению социально-экономической и общественно-политической ситуации на территории соответствующей административно-территориальной единицы, нарушения законности, а также за совершение порочащего проступка глава местной государственной администрации может быть освобожден от занимаемой должности досрочно Президентом самостоятельно либо по представлению Премьер-министра.**

### **Комментарий**

Как уже отмечалось в комментарии статьи **61**, принципы единоначального руководства деятельностью местной государственной администрации были заложены в Законе Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от **4 марта 1992** года для обеспечения согласованной деятельности всех территориальных органов государственного управления и местного самоуправления в переходной период от жесткоцентрализованной коммунистической системы управления к

рыночной. При принятии второго Закона "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 12 января 2002 года названия главных государственных должностных лиц на территории области и района – губернатора и акима, было узаконено статьей 62.

Упразднение в 2005 году института районных и областных кенешей, одним из главных полномочий которых была дача согласия на назначение губернатора и акима, стала основной причиной нового принципа назначения глав местных государственных администраций, заложенного в Конституцию Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года. В соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 46 Конституции и пункта 2 комментируемой статьи, главы государственных администраций напрямую назначаются Президентом Кыргызской Республики по консультации с Премьер-министром республики. Порядок же их освобождения от занимаемой должности установлен несколько иным, согласно которому губернатор и аким могут быть освобождены от должности главой государства самостоятельно, либо по представлению Премьер-министра.

В этой комментируемой статье особо примечательным является тот факт, что в отличие от прежнего Закона от 12 января 2002 года здесь нет нормы, запрещающей пребывание губернаторов и акимов в занимаемой должности более двух сроков подряд в одной административно-территориальной единице. Теперь у руководящих лиц, возглавляющих административно-территориальные образования этих уровней появится повышенный интерес для разработки совместно с органами местного самоуправления долговременных программ социально-экономического развития подведомственной территории на основе целенаправленного поиска и привлечения инвестиций и грантов, повысится закрепляемость среди кадров этого высшего звена.<sup>1</sup>

Установленный в пункте 4 механизм прямой персональной ответственности главы местной государственной администрации только перед Президентом и Правительством Кыргызской Республики свидетельствует о той особой роли и значении института губернаторов и акимов, которые придаются им в деле управления территориями государства. При этом, исходя из принципа иерархичности государственной власти, глава государственной администрации района несет ответственность также и перед губернатором области.

В дополнение к пункту 5, излагающего условия досрочного освобождения глав местных государственных администраций следует отметить, что согласно подпункту 6 пункта 5 статьи 27 комментируемого Закона действует норма о выражении недоверия акиму за неисполнение или ненадлежащее своих обязанностей двумя третями голосов от общего числа депутатов районного кенеша. Это обеспечивает механизм обратной связи между местным населением в лице районного кенеша и высшими органами власти в лице Президента и Правительства Кыргызской Республики, что способствует реализации в жизнь принципов сочетания общегосударственных и местных интересов, открытости и гласности в деятельности органов власти и ответственности государственных работников за результаты своей деятельности перед государством и местным сообществом.

## **Статья 64. Полномочия главы государственной администрации области - губернатора**

### **1. Глава государственной администрации области - губернатор:**

<sup>1</sup> 16-летняя история развития института глав местной государственной администрации показала, что такого непрерывного 8-летнего срока только в одном районе или одной области не отработал ни один аким (не говоря уже о губернаторе), поскольку после 5-6 летнего пребывания хорошо работающего главу госадминистрации переводили в другой район, город, область или на другую работу.

1) организует деятельность государственной администрации области и отвечает в установленном порядке за ее результаты;

2) координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности их руководителей, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности, органов государственной статистики Кыргызской Республики, а также вправе поставить вопрос об отстранении от должности вышеуказанных должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

3) осуществляет реализацию государственной политики;

4) осуществляет контроль за исполнением законов Кыргызской Республики, указов и распоряжений Президента, постановлений Жогорку Кенеша, постановлений и распоряжений Правительства, за реализацией национальных и государственных программ на территории области;

5) координирует и контролирует деятельность правоохранительных органов по обеспечению правопорядка и безопасности на подведомственной территории, а также по охране государственных границ;

6) привлекает инвестиции в экономику области, разрабатывает и реализует инвестиционные программы, развивает международное и межрегиональное сотрудничество;

7) контролирует соблюдение стандартов оказания государственных и муниципальных услуг гражданам;

8) ведет работу по защите прав граждан, работу с жалобами и обращениями граждан;

9) представляет соответствующую территорию в отношениях с вышестоящими государственными органами и в международных отношениях;

10) назначает и освобождает от должности работников аппарата государственной администрации области, принимает меры дисциплинарного взыскания и поощряет их;

11) вправе поставить вопрос об отстранении от должности руководителей территориальных подразделений в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

12) осуществляет иные полномочия, возлагаемые на него Президентом, Правительством и Премьер-министром, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

2. В случае невыполнения или ненадлежащего исполнения главой государственной администрации района - акимом законов Кыргызской Республики, нормативных правовых актов Президента и Правительства глава государственной администрации области - губернатор вправе внести представление Президенту о досрочном его освобождении от занимаемой должности.

3. Глава государственной администрации области в установленном порядке ходатайствует перед Президентом о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий Кыргызской Республики.

4. Глава государственной администрации области вправе приостановить в случае противоречия законодательству нормативные правовые акты, изданные главой государственной администрации района.

### Комментарий

Данная статья также является результатом раздельного установления полномочий глав областных и районных государственных администраций. В прежнем Законе от 12 января 2002 года число общих (идентичных) полномочий для глав обеих уровней государственных администраций было 12 и кроме этого, главы областных администраций, в качестве губернаторов, обладали еще тремя дополнительными полномочиями. В пункте 1 настоящей статьи главе областной государственной администрации по-прежнему определено 12, но уже обновленных полномочий, а также еще три полномочия, изложенных в пунктах 2, 3 и 4 этой же статьи.

В пункте 2 зафиксировано очень важное, обновленное полномочие губернатора. Суть его в том, что в старом Законе от 12 января 2002 года глава государственной администрации области не имел права давать согласие как на назначение, так и на освобождение от занимаемой должности руководителей территориальных подразделений органа внутренних дел, системы казначейства и иных финансовых органов, таможенных органов, органов налоговой инспекции и даже органов государственной противопожарной службы. Естественно, подобная наблюдательская позиция к основным кадрам области сильно снижала роль и ответственность губернатора за состояние дел в области. Теперь же губернатор дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности всех руководителей областного звена, кроме судей, прокуроров, руководителей областных структур органов национальной безопасности и государственной статистики, а также вправе поставить вопрос об отстранении от должности вышеуказанных должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей.<sup>1</sup> Кроме этого законодатель установил ему пунктом 5 настоящей статьи дополнительные полномочия по координированию и контролю деятельности правоохранительных органов по обеспечению правопорядка и безопасности на подведомственной территории, а также по охране государственных границ, что значительно укрепили его роль в деле руководства делами государственного значения области.

Осуществляя в соответствии с пунктом 3 реализацию государственной политики, губернатор при этом на основании пункта 4 исполняет свои полномочия и по контролю за исполнением законов Кыргызской Республики, указов и распоряжений Президента, постановлений Жогорку Кенеша, постановлений и распоряжений Правительства, а также за реализацией национальных и государственных программ на территории области.

Узаконенные в пункте 6 полномочия главы областной администрации по развитию международного и межрегионального сотрудничества позволяет ему развернуть более целенаправленную работу по привлечению инвестиций в экономику области на основе организации разработки инвестиционных программ.

Выполнение полномочий по контролированию соблюдения стандартов оказания государственных и муниципальных услуг гражданам, указанные в пункте 7, являются для губернатора совершенно новыми. Однако работа может затормозиться в части осуществления контроля за соблюдением стандартов муниципальных услуг, так как такие стандарты только разрабатываются или еще не утверждены полностью.

---

<sup>1</sup> То, что губернатору области не дано право принимать участие в процессе назначения судей, прокуроров, руководителей областных структур органов национальной безопасности и государственной статистики, уровень независимости которых от органов государственной власти влияет на уровень объективности рассмотрения как дел государственной важности, так и гражданских и других дел, является верным решением законодателя, направленным на защиту законности.

В пункте 2 комментируемой статьи отражены особые полномочия губернатора, которых он вправе применить к акимам районов в случае невыполнения или ненадлежащего исполнения ими законов и нормативных правовых актов, а также в случае противоречия законодательству нормативных правовых актов, изданных главой государственной администрации района.

Верный правовой механизм установлен в пункте 4, в соответствии с которым в случае, если изданные главой государственной администрации района нормативный правовой акт будет противоречить законодательству, то губернатор вправе не отменить, а только приостановить его, с одновременным извещением об этом органов прокуратуры на предмет установления законности этого документа.

## **Статья 65. Полномочия главы государственной администрации района - акима**

### **1. Глава государственной администрации района - аким:**

1) организует деятельность государственной администрации на территории района и отвечает в установленном порядке за ее результаты;

2) координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности их руководителей, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности, органов государственной статистики Кыргызской Республики, а также вправе поставить вопрос об отстранении от должности вышеуказанных должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

3) назначает и освобождает от должности работников аппарата государственной администрации района, принимает меры дисциплинарного взыскания и поощряет их;

4) не реже одного раза в год докладывает районному кенешу о положении дел на соответствующей территории;

5) представляет на утверждение районного кенеша проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, информирует местный кенеш о выполнении этих программ, а также не реже одного раза в два года отчитывается перед курултаем соответствующей территории;

6) представляет на утверждение районного кенеша проект бюджета соответствующей территории, отчет о его исполнении для утверждения районным кенешем;

7) вносит наиболее важные вопросы на рассмотрение районного кенеша, а также вправе поставить вопрос о созыве сессии местного кенеша и участвовать в ее работе с правом совещательного голоса;

8) представляет соответствующую территорию в отношениях с вышестоящими государственными органами и в международных отношениях;

9) принимает решения о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

10) оказывает содействие в учете и полном сборе платежей в государственные социальные (пенсионные, страховые) фонды;

11) оказывает содействие налоговым службам в учете налогоплательщиков и сборе налогов;

12) в случаях, установленных настоящим Законом, освобождает от занимаемой должности главу айльных округов, главу города районного значения и главу поселка;

13) осуществляет иные полномочия, возлагаемые на него Президентом, Правительством и Премьер-министром, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

2. Глава государственной администрации района осуществляет на подведомственной территории государственный контроль за выполнением территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности законов, актов Президента и Правительства. В случаях принятия территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти либо исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления решений, не соответствующих законам, актам Президента и Правительства, глава государственной администрации района вправе приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер.

3. Глава государственной администрации района в установленном порядке ходатайствует перед главой государственной администрации области о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий Кыргызской Республики.

### Комментарий

Данная статья есть также итог раздельного установления полномочий между главами областных и районных государственных администраций, в результате чего аким в первый раз за все время существования института районной государственной администрации получил более конкретизированный и в то же время расширенный, чем у губернатора, круг полномочий.

Анализ комментируемой статьи позволяет заметить, что полномочия, установленные в подпунктах **1, 2, 3 и 8** пункта **1** носят общий характер и одинаковы для губернатора и акима, в том числе и в сфере назначения и освобождения руководителей территориальных подразделений государственных органов. Главное же различие между ними происходит в подпунктах 4 – 8 пункта **1**, в которых заложены основные полномочия акима района по отношению к районному кенешу – представительному органу граждан района. Именно в этих подпунктах подробно установлены, по каким вопросам, как, когда и в каком виде осуществляет свои полномочия глава района в сфере отношений с районным кенешем, а также курултаем района.

Еще одно полномочие, предоставленное только главе районной администрации - это принятие решения о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.<sup>1</sup>

В отличие от губернатора области, акиму района переданы более сильные полномочия в сфере кадров и контроля, позволяющие ему весомо влиять на социально-экономическую и общественно-политическую обстановку на территории района. Во-

<sup>1</sup> Здесь следует учесть, что аким района и его администрация не имеют полномочия принимать участие в предоставлении в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, являющихся государственной собственностью).

первых, в соответствии с подпунктом 12 пункта 1, глава района имеет право при определенных условиях (как уже было рассмотрено в статьях 41 и 47), освободить от занимаемой должности главу аильного округа, главу города районного значения и главу поселка. Во-вторых, на основании пункта 2 этой комментируемой статьи, глава района, в случаях принятия территориальными подразделениями государственных органов либо исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления решений, не соответствующих законам, актам Президента и Правительства, вправе приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер.

## **Статья 66. Нормативные правовые акты главы местной государственной администрации**

**1. Глава местной государственной администрации в пределах своей компетенции издает распоряжения, а также может издавать нормативный правовой акт в виде постановления и контролирует их исполнение.**

**2. Приостановление или отмена действия нормативных правовых актов, изданных главой государственной администрации области, района, осуществляются в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.**

### **Комментарий**

Рассмотрение настоящей статьи требует некоторых уточнений, поскольку в пункте 1 речь идет о двух видах нормативного правового акта, издаваемых только главой местной государственной администрации, то есть лично губернатором или акимом. Первым, основным нормативным правовым актом главы местной государственной администрации является Распоряжение. Его особенность в том, что оно издается не от имени местной государственной администрации, и не от имени ее коллегии, а только от имени ее главы – губернатора, акима, осуществляющего руководство деятельностью соответствующей государственной администрации на принципах единоначалия.

Во-вторых, губернатор и аким имеют право издавать постановление (нормативный правовой акт коллегиально принятого решения), если вопрос рассматривался на заседании коллегии местной государственной администрации и принималось согласованное решение. Кроме этого аким района имеет возможность издавать также совместное постановление, если какой-то вопрос рассматривался вместе с районным кенешем, другими органами местного самоуправления.

В дополнение к вышеуказанному, следует учесть, что распоряжение и постановление губернатора области и акима района являются, во-первых, официальными письменными документами, принятыми в пределах их компетенции и устанавливающие общеобязательные правила по предметам ведения местной государственной администрации в соответствии с законодательством. Во-вторых, распоряжение или постановление главы государственной администрации - это всегда подзаконный нормативный акт, который не должен противоречить законам, имеющим верховенство в системе правовых актов государства.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Любое Распоряжение главы государственной администрации, а тем более постановление, должно обязательно приниматься с соблюдением установленной процедуры и облекаться в предусмотренную законом форму, порождающую юридические последствия. Только при соблюдении этих условий законности, решения губернатора области и акима района будут обязательны для исполнения всеми гражданами, исполнительными органами местного самоуправления и территориальными органами государственного управления, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности, находящимися на соответствующей территории.

Однако любое, даже отлично продуманное, обсужденное и оформленное распоряжение и постановление не будут иметь желаемых результатов, если глава местной государственной администрации не наладит на должном уровне второе требование пункта **1** статьи **66** – организацию контроля за исполнением принятого нормативного правового акта. С учетом этого, опытные губернаторы и акимы продумывают планы, методы, способы и сроки проведения контроля, добиваясь на основе этого безусловного выполнения принятых распоряжений и постановлений.

#### **Статья 67. Первый заместитель и заместители главы местной государственной администрации**

**Первый заместитель главы государственной администрации области назначается и освобождается Президентом по консультации с Премьер-министром и по представлению главы государственной администрации области - губернатора.**

**Заместители главы государственной администрации области назначаются и освобождаются Премьер-министром по представлению главы государственной администрации области - губернатора.**

**Первый заместитель и заместители главы местной государственной администрации района назначаются и освобождаются Премьер-министром по представлению главы местной государственной администрации района - акима.**

**Первый заместитель и заместители главы местной государственной администрации замещают его в случае отсутствия или невозможности выполнения им своих обязанностей.**

#### **Комментарий**

Содержание данной статьи намного отличается от аналогичной статьи прежнего Закона в сторону увеличения роли и ответственности заместителей глав местной государственной администрации на основе усложнения процедуры их назначения на эти должности.<sup>1</sup>

Как видно из комментируемой здесь статьи, сильно возросла роль и значение первого заместителя главы государственной администрации области, который назначается и освобождается уже Президентом по консультации с Премьер-министром и по представлению главы государственной администрации области - губернатора. Таким образом, чтобы стать первым заместителем губернатора, нужно пройти тройной отбор, а заместителем губернатора, первым заместителем и заместителем акима – двойной отбор, ибо на них возлагается немало дополнительных обязанностей.<sup>2</sup>

#### **Статья 68. Ограничения деятельности главы местной**

---

<sup>1</sup> Статья **65** прежнего Закона состояла лишь из одного абзаца, которая указывала, что первый заместитель и заместители главы местной государственной администрации замещают его в случае отсутствия или невозможности выполнения им своих обязанностей.

<sup>2</sup> Кроме функции замещения главы местной государственной администрации в случае отсутствия или невозможности выполнения им своих обязанностей, заместители главы проводят большую общественно-политическую, социально-культурную и другую работу, являясь председателями или сопредседателями различных комиссий, совещательных учреждений и т.п., расширяя тем самым круг взаимодействия и рост влияния государственной администрации на подведомственной территории.

## государственной администрации

1. Глава местной государственной администрации и его заместители не могут быть депутатами Жогорку Кенеша либо местных кенешей.

2. Глава местной государственной администрации и его заместители, руководители органов и структурных подразделений местной государственной администрации не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой;

2) заниматься лично или через посредников предпринимательской деятельностью, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме;

3) быть представителем по делам третьих лиц в местной государственной администрации либо в органе, который ему непосредственно подчинен или подотчетен;

4) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства, другое государственное имущество и служебную информацию;

5) получать от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за действия или бездействие, связанные с исполнением служебных полномочий;

6) вмешиваться в деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, а также в деятельность комиссий по проведению референдумов;

7) участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов;

8) участвовать в деятельности политических партий и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью;

9) назначать лиц, находящихся с ним в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети), на должности, непосредственно ему подчиненные.

3. Нарушение этих требований указанными должностными лицами влечет дисциплинарную ответственность вплоть до освобождения от занимаемой должности.

4. Ограничения, установленные настоящей статьей и другими законодательными актами Кыргызской Республики, распространяются также и на других должностных лиц местной государственной администрации.

### Комментарий

Мировая практика организации государственного управления и работы государственного аппарата показывает, что эффективность его деятельности в немалой степени зависит не только от уровня профессионализма, знания и опыта руководителей органов государственной власти, но и от таких их личных качеств, как честность, добропорядочность и неподкупность. Однако исходя из того принципа, что и руководящему составу государственных органов "ничто человеческое не чуждо", в

законодательстве многих стран устанавливается для чиновников этого ранга ряд ограничений, препятствующих злоупотреблению высоким служебным положением.

Поскольку местные государственные администрации Кыргызстана управляют на подведомственной территории делами не только государственного значения, но нередко и другими вопросами местного характера, в данной статье установлены ряд ограничений для губернаторов и акимов, их заместителей, руководителей органов и структурных подразделений местной государственной администрации.

Рассмотрение содержания установленных в этой статье ограничений и запретов позволяет их разделить на две разновидности.

К первому виду относятся ограничения, направленные на обеспечение высокого морального облика чиновников, препятствующие проявлению взяточничества, коррупции и других злоупотреблений. К таким ограничениям относятся запреты на: занятие предпринимательской деятельностью; использование служебного положения для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме; быть представителем по делам третьих лиц в местной государственной администрации либо в органе, который ему непосредственно подчинен или подотчетен; использование в неслужебных целях средств финансового и информационного обеспечения, движимого и недвижимого государственного имущества; получение от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за действия или бездействие, связанные с исполнением служебных полномочий; назначение лиц, находящихся с ним в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети), на должности, непосредственно ему подчиненные; занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой.

Ко второму виду относятся запреты, ограничивающие действия работников местных государственных администраций в сфере проводимых на территории района или области мероприятий политического характера. В соответствии с этими запретами губернаторы, акимы, их заместители, руководители органов и структурных подразделений соответствующей местной государственной администрации не имеют права: вмешиваться в деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, а также в деятельность комиссий по проведению референдумов; участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов; участвовать в деятельности политических партий и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью.

Кроме этого, глава местной государственной администрации и его заместители не могут быть депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики либо местных кенешей.

Данная статья Закона также предупреждает, что ограничения, установленные настоящей статьей и другими законодательными актами Кыргызской Республики, распространяются также и на других должностных лиц местной государственной администрации, а нарушение этих требований всеми вышеуказанными должностными лицами влечет дисциплинарную ответственность вплоть до освобождения от занимаемой должности.

#### **РАЗДЕЛ IV ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

##### **Комментарий к Разделу IV**

Приступая к комментированию статей данного Раздела следует отметить, что

эффективность деятельности местных органов власти в значительной мере определяется степенью государственной поддержки по отношению к ним, принципами взаимоотношений между центральными органами государственной власти и местными органами публичной власти в лице местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Анализ статей Раздела IV данного Закона позволяет судить, какие правовые гарантии представляет государство для обеспечения деятельности местных органов публичной власти, чтобы они могли быть не пассивной, а активной стороной в реализации общегосударственных и местных интересов.

Система государственных гарантий прав местных органов публичной власти включает в себя общие и специальные гарантии. Под общими гарантиями понимают законодательные нормы, гарантирующие соблюдение тех или иных прав (например, законодательные положения, недопускающие решения государством вопросов о территориях и границах муниципальных образований и других административно-территориальных единиц без учета мнения местных органов власти и населения).

Специальные (юридические) гарантии определяют возможность юридической защиты общих гарантий, то есть конкретные механизмы судебной и иной защиты тех прав и полномочий местных органов власти, на которые распространяются общие гарантии.

### **Статья 69. Обязательность нормативных правовых актов органов местного самоуправления и местной государственной администрации**

**1. Органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность от имени населения данной территории и на основании законов Кыргызской Республики.**

**2. Решения местных кенешей, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, курултаев, сходов граждан, органов территориального общественного самоуправления не должны противоречить законам Кыргызской Республики.**

**3. Решения органов местного самоуправления, местной государственной администрации, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, организациями, учреждениями независимо от форм собственности, а также должностными лицами, общественными объединениями и гражданами.**

**4. Органы местного самоуправления не вправе принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики к ведению местной государственной администрации.**

**5. Местная государственная администрация не вправе принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики к ведению органов местного самоуправления.**

**6. За невыполнение решений органов местного самоуправления, актов местной государственной администрации должностные лица и граждане несут ответственность в установленном законом порядке.**

### **Комментарий**

В данной статье указываются, при каких условиях наступает обязательность нормативных правовых актов органов местного самоуправления и местной государственной администрации.

Поскольку органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность от

имени населения данной территории и на основании законов Кыргызской Республики, все решения, принятые на сессиях местных кенешей (решение курултая вступает в силу только после утверждения на сессии соответствующего кенеша), а также решения исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм их собственности, а также должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. При этом органам самоуправления, чтобы их решения были законными, требуется соблюсти два условия: во-первых, они не должны противоречить законам Кыргызской Республики, а во-вторых, муниципальные органы не вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики к ведению местной государственной администрации.

В свою очередь, и местная государственная администрация не вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики к ведению органов местного самоуправления.

Однако это не означает, что эти два органа местной публичной власти не могут сотрудничать и/или взаимодействовать при решении вопросов, представляющих взаимный интерес. Согласно статье 23 комментируемого Закона, по вопросам затрагивающим интересы территории, местный кенеш может приглашать для участия в работе сессии, на заседания постоянных комиссий представителей органов местной государственной администрации. Местные государственные администрации в свою очередь постоянно проводят консультации и согласовывают свои решения с местными кенешами по жизненно важным вопросам развития территории.

Пункт 6 данной статьи твердо и однозначно устанавливает, что за невыполнение законных решений органов местного самоуправления и актов местной государственной администрации, принятые в пределах их полномочий, должностные лица и граждане несут ответственность в установленном законом порядке.

## **Статья 70. Защита прав местного самоуправления и местной государственной администрации**

**1. Главы местных государственных администраций вправе обращаться в вышестоящие органы государственной власти с ходатайством об отмене или приостановлении решений органов государственной власти и управления, нарушающих законные интересы органов местного самоуправления и местных государственных администраций.**

**2. Вышестоящие органы государственной власти и управления Кыргызской Республики обязаны рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения местной государственной администрации, сообщать им о результатах рассмотрения в установленном законодательством порядке.**

### **Комментарий**

В данной статье речь идет о защитных мерах, в которых могут нуждаться *сами* местные органы публичной власти. По смыслу комментируемой статьи видно, что обжаловаться могут нормативно-правовые акты государственных органов власти и управления, нарушающие законные интересы органов местного самоуправления и местных государственных администраций.

Пунктом 2 комментируемой статьи установлено, что вышестоящие органы государственной власти и управления Кыргызской Республики обязаны рассматривать и

учитывать в своей деятельности предложения местной государственной администрации, сообщать им о результатах рассмотрения в установленном законодательством порядке.<sup>1</sup>

### **Статья 71. Ответственность за вред, причиненный местному самоуправлению и местной государственной администрации**

**1. Предприятия (объединения), организации и учреждения, граждане несут перед органами местного самоуправления и местной государственной администрацией ответственность, в том числе имущественную, возмещающую в полном объеме убытки, причиненные их действиями или бездействием интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде, а также ущерб, нанесенный в результате невыполнения решений органов местного самоуправления и местной государственной администрации.**

**2. Защита законных интересов органов местного самоуправления и местной государственной администрации обеспечивается судом в соответствии с законами Кыргызской Республики.**

#### **Комментарий**

В настоящей статье предусмотрены особенности ответственности за вред, причиненные органам местной власти. При этом следует отметить, что виды и формы деяний, причиняющих вред, весьма многообразны. Ими могут быть различные нормативные или индивидуальные акты, которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежали обязательному исполнению. Таковым может быть и противоправное бездействие, так как непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может также привести к причинению вреда.

Поэтому данной статьей и установлено, что предприятия (объединения), организации и учреждения, а также граждане несут перед органами местного самоуправления и местной государственной администрацией ответственность, в том числе имущественную, возмещающую в полном объеме убытки, причиненные их решениями, действиями или бездействием интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде. Кроме этого вышеуказанные юридические и физические лица несут ответственность также и за ущерб, нанесенный в результате невыполнения ими решений органов местного самоуправления и местной государственной администрации.

Для защиты своих прав и законных интересов органы местного самоуправления и местной государственной администрации вправе обращаться в суд в соответствии с законами Кыргызской Республики.

### **Статья 72. Ответственность местной государственной администрации и органов местного самоуправления**

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что в прежнем Законе от 12 января 2002 года была специальная статья 69 «Обжалование актов органов государственной власти, нарушающих права местного самоуправления и местной государственной администрации», которая, учитывая сложные условия строительства молодого государства, давала право местным органам публичной власти предъявлять в суд требования о признании недействительными актов любых органов государственной власти, нарушающих их права. Учитывая, что такая судебная защита особенно необходима органам местного самоуправления, которые испытывают немало случаев нарушения своих конституционных и других законодательно установленных прав, действующая Конституция Кыргызской Республики в статье 97 установила, в соответствии с которой «Органы местного самоуправления вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав».

**1. Местная государственная администрация и органы местного самоуправления несут ответственность за законность принимаемых решений.**

**2. Споры по восстановлению нарушенных прав предприятий (объединений), организаций, учреждений независимо от форм собственности и граждан, возникающие в результате действия или бездействия органов местного самоуправления и местной государственной администрации, а также по возмещению ущерба, причиненного в результате неправомерных действий, решаются в суде.**

### **Комментарий**

Если в предыдущих статьях Раздела IV данного Закона речь шла об ответственности предприятия (объединения), организации и учреждения, а также граждан перед органами местного самоуправления и местной государственной администрацией, то в этой статье предусматривается уже возможность привлечения этих двух органов местной публичной власти к ответственности за законность принимаемых ими решений. Необходимость установления подобного рода ответственности, с одной стороны, связана с тем, что органы местной публичной власти являются субъектами гражданского права и выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными участниками гражданского оборота - юридическими и физическими лицами. Поэтому к отношениям между ними должны применяться гражданско-правовые нормы, в том числе и об ответственности за неисполнение обязательств и за причинения вреда.

С другой стороны, основанием гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления и местной государственной администрации может стать нарушение прав юридических и физических лиц в результате совершения этими органами публичной власти незаконных действий или принятия незаконных решений. Виды и формы деяний местной власти, причиняющих вред, весьма многообразны. Ими могут быть различные нормативные или индивидуальные акты, которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению. Таковым может быть также и противоправное бездействие, так как непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может также привести к причинению вреда. Юридическая же ответственность предполагает применение к органам местной публичной власти и их должностным лицам, совершившим правонарушения, предусмотренные законом меры принуждения в установленном порядке.

Применение уголовной, административной и дисциплинарной ответственности возможно только к должностным лицам местной власти, так как эти виды ответственности носят личный характер. К гражданско-правовой ответственности могут быть привлечены лишь органы местного самоуправления и местные государственные администрации.<sup>1</sup>

### **Статья 73. Порядок вступления в силу настоящего Закона**

**1. Настоящий Закон вступает в силу со дня опубликования.**

**2. Признать утратившими силу:**

<sup>1</sup> Незаконность действий или решений органов местного самоуправления и местной государственной администрации устанавливается судом. Убытки, моральный вред, нанесенные физическому или юридическому лицу в результате действий (решений), признанных судом незаконными, возмещаются в порядке, установленном Гражданским кодексом Кыргызской Республики. Таким образом, органы местного самоуправления и местные государственные администрации несут ответственность за невыполнение требований закона не только перед государством, но и перед физическими и юридическими лицами.

**-Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2002 г., № 1, ст. 10);**

**-статью 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2004 г., № 2, ст. 66);**

**-Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (газета «Эркинтоо» от 4 февраля 2005 года № 11);**

**-Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2005 г., № 4, ст. 243);**

**-Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнения в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2005 г., № 11, ст. 866);**

**-статью 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и «О статусе депутатов местных кенешей» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2006 г., № 2, ст. 142);**

**-статью 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменения и дополнения в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2006 г., № 10, ст. 853);**

**-Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2007 г., № 1, ст. 5).**