

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ФОНД ХАННСА ЗАЙДЕЛЯ

# **Организационно-правовые основы местного самоуправления в Кыргызстане**

**Учебное пособие для депутатов айылных,  
поселковых кенешей, руководителей и  
работников айыл окмоту**

**Авторы: А.А. Карашев, О.С. Тарбинский, К.Б. Шадыбеков**

**Под общей редакцией профессора, академика Национальной академии  
наук Кыргызской Республики А.А. Кутанова**

**БИШКЕК – 2004**

**Авторы:** **А.А. Карашев**, кандидат сельскохозяйственных наук (разделы 4, 6, 8, 12),  
**О.С. Тарбинский** (разделы 2, 3, 5, 9),  
**К.Б. Шадыбеков** (разделы 1, 7, 10, 11)

Под общей редакцией профессора, академика Национальной академии наук Кыргызской Республики **А.А. Кутанова**

В учебном пособии освещаются вопросы общих основ организации местного самоуправления, описываются отличия централизованного и децентрализованного управления, дается информация об устройстве, функциях и полномочиях муниципальных органов власти в Кыргызской Республике с более подробным описанием специфики организации их деятельности в сельской местности.

Отдельные главы посвящены характеристике законодательства в сфере местного самоуправления в Кыргызстане, даются примеры содержания уставов местных сообществ.

В пособии приводятся сведения о перспективах развития местного самоуправления в Кыргызской Республике, обозначенных в национальных программах децентрализации.

Пособие предназначено руководителям и ответственным работникам аппарата айыл окмоту, депутатам поселковых и аильных кенешей, а также может быть использовано для обучения представителей территориального общественного самоуправления и других заинтересованных членов местных сообществ.

## Содержание

<b>Введение</b>	.....
<b>1. Предмет пособия</b>	.....
<b>2. Общие основы устройства местного самоуправления</b>	.....
<b>3. Различия местного управления при централизованном и децентрализованном управлении</b>	.....
<b>4. Вопросы эффективности управления и реформа местного самоуправления в Кыргызстане в 1991 – 2003 годах</b>	.....
<b>5. Формы осуществления местного самоуправления в Кыргызстане</b>	.....
<b>6. Организация управления в аилах, поселках Кыргызской Республики</b>	.....
<b>7. Полномочия и функции органов местного самоуправления</b>	.....
<b>8. Территориальное общественное самоуправление</b>	.....
<b>9. Становление профессиональной муниципальной службы</b>	.....
<b>10. Система нормативных правовых актов, регулирующих деятельность местного самоуправления</b>	.....
<b>11. Устав местного сообщества, его роль в осуществлении местного самоуправления</b>	.....
<b>12. Перспективы развития местного самоуправления в Кыргызстане</b>	.....
<b>Рекомендации по проведению тренингов</b>	.....
<b>Вопросы для самоподготовки</b>	.....
<b>Список использованной литературы</b>	.....

## Введение

*«Местное самоуправление находится ближе всего к народу. Круг его задач столь же неисчерпаем, как многообразны нужды и потребности людей.*

*Народная тропа в эти демократичные по своей глубинной природе органы никогда не зарастет».*

*Аскар Акаев*

Проведение в 2003 году Года кыргызской государственности, насчитывающей 22 века, было знаменательным событием для всего народа Кыргызстана. «...Кыргызская государственность прошла через ряд этапов, в частности через многовековой енисейский период и эпоху великодержавия, прежде чем была перенесена в Ала-Тоо и обрела здесь зрелые формы, отвечающие реалиям того времени. По своей значимости достоверно установленные данные о древнейшей 2200-летней кыргызской государственности выходят за национальные рамки и приобретают важнейшее международное звучание»[1]. Мы по праву можем гордиться своей историей.

Местное самоуправление в Кыргызстане имеет давнюю историю. В самобытных национальных формах оно существовало задолго до образования современного государства кыргызов в его нынешних границах.

Об этом свидетельствуют исторические и литературные источники, главным из которых является народный героический эпос «Манас». В этом литературном произведении подробно описывается уклад жизни и общественно-государственное устройство древних кыргызов. По интересующему нас вопросу эпос описывает формы народной демократии, включая такие аспекты управления, как порядок принятия общих решений, которые осуществлялись путем голосования; повествуется о советах аксакалов, выборах вождей и т.д.

Развитию административной автономии кыргызских родов и племен во многом способствовало своеобразие географического ландшафта: большая часть территории Кыргызстана представляет собой горы или же небольшие долины, отделенные друг от друга хребтами. Этот фактор обусловил то, что кыргызы вынуждены были развивать местное самоуправление.

В этом смысле Кыргызстан похож на такую страну, как Греция, также разделенную горными грядами на небольшие обособленные территории, что и стало основной причиной зарождения древнегреческой полисной автономии, являющейся одним из прототипов современного местного самоуправления. В последнее время, в связи с объявлением международного Года Гор, даже возник особый термин «горное самоуправление».

Многовековая историческая практика самоуправления кыргызов послужила хорошей основой для того, чтобы успешно проводить реформы территориального управления, которые за последние два столетия проводились неоднократно.

## 1. Предмет пособия

Данное учебно-методическое пособие рассматривает вопросы организационно-правовых основ местного самоуправления.

В системе управления Кыргызстана одно из главных мест отводится местному самоуправлению, как наиболее всего приближенного к народу. Основопологающим принципом **Конституции** Кыргызской Республики является то, что местное самоуправление - это элемент системы управления государством на основе непосредственного участия населения в осуществлении власти. «**Местное самоуправление** в республике осуществляется **местными сообществами**» - гласит **Конституция**, реализуя эту цель, население использует различные инструменты демократии – это выборы представительных и исполнительных органов, курултаи и сходы граждан как элементы прямого участия населения в управлении. Учитывая, что носителем суверенитета и источником власти в республике является народ, можно предположить, что местное самоуправление в этом смысле является первичной властью, как субстанция, наиболее приближенная к населению.

В соответствии с **новой редакцией Конституции Кыргызской Республики (пункт 4 статьи 1)** народ вправе осуществлять свою власть не только непосредственно и через органы государственной власти, но и через органы местного самоуправления. Тем самым на конституционном уровне впервые закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения. Именно такой подход к содержанию властных полномочий органов местного самоуправления отражают **статьи 91 и 92 Конституции Кыргызской Республики**, устанавливающие, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами и обеспечивает самостоятельное управление делами местного значения населением через свои органы.

Тем самым, местное самоуправление как один из важных элементов государственного устройства Кыргызстана одновременно является и уровнем власти народа и формой самоорганизации населения, позволяющей населению через свои сформированные институты взаимодействовать с государственными структурами.

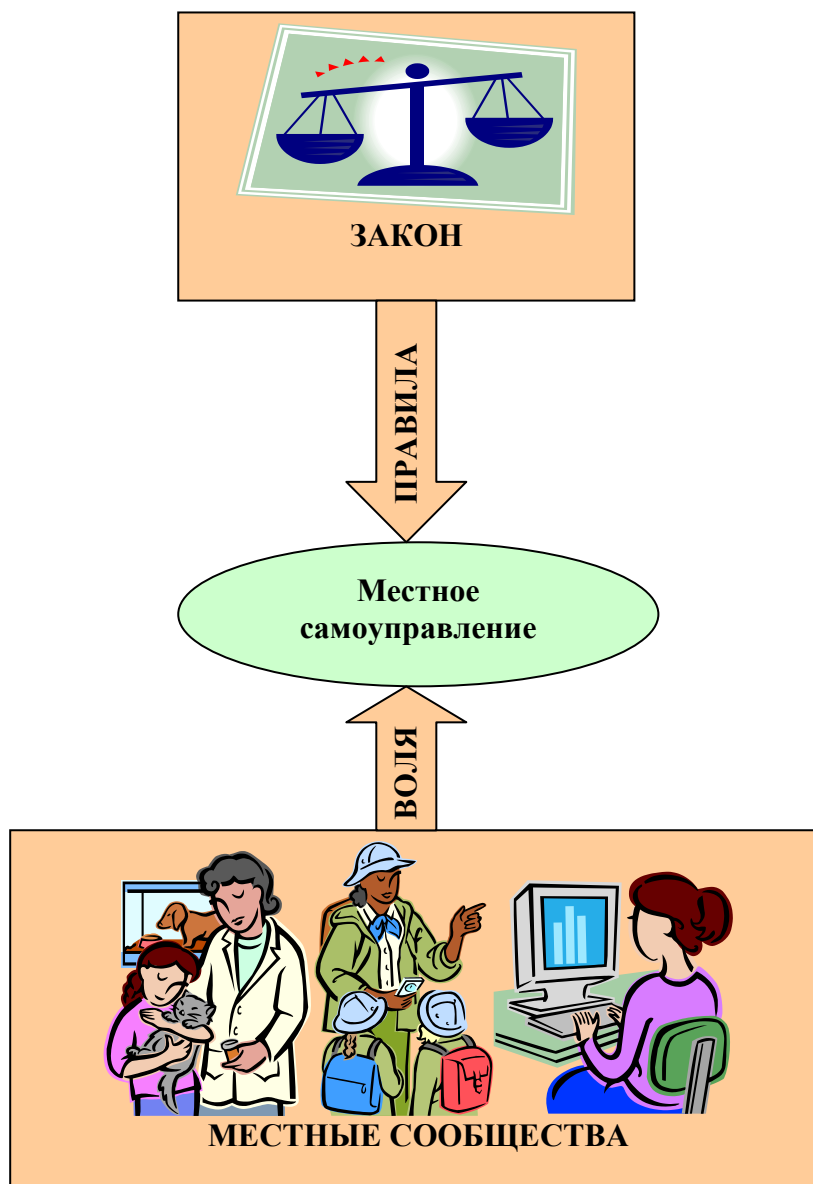
Вместе с тем эффективное осуществление местного самоуправления невозможно без знания его основ: организационно-правовых, финансово-бюджетных и экономических.

Одним из наиболее важных составляющих местного самоуправления является его организационно-правовая основа.

Организационно-правовую основу местного самоуправления необходимо рассматривать через призму двух его составляющих элементов: организационную и правовую.

**Местное самоуправление** осуществляется населением через формируемую им систему органов, наделенных соответствующими полномочиями, финансово-материальными средствами и образующимися в установленном законодательством порядке. Законодательством республики установлены общие принципы формирования органов местного самоуправления, которые подразделены на представительные, исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, а также иные органы и формы непосредственного участия населения в виде сходов, собраний, курултаев. Каждый из органов составляющий систему органов местного самоуправления имеет соответствующую организационную структуру, установленный законодательством порядок, формы и принципы деятельности, которые должны отвечать целям и задачам местного самоуправления.

В тоже время местное самоуправление действует в рамках закона, его статус, порядок формирования, компетенция и формы деятельности устанавливаются государством через систему нормативных правовых актов. При этом эффективное функционирование системы местного самоуправления определяется и уровнем развития его правовой основы.



**Местное самоуправление** в республике функционирует на основе целой системы нормативных правовых актов, разработанных на центральном и местном уровнях.

Следовательно, правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов республиканского и местного значения, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Таким образом, совокупность отношений, складывающихся в результате порядка формирования, деятельности органов местного самоуправления в представительной и непосредственной форме, а также формирования его нормативно-правовой базы составляют организационно-правовую основу местного самоуправления.

## 2. Общие основы устройства местного самоуправления

Понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением уже в период Великой французской революции, чтобы отразить факт самостоятельности общины по отношению к государству. Появление термина связано с прусским министром бароном Генрихом фон Штейном (1757-1831), который видел в самоуправлении более чем просто форму участия граждан в управлении делами государства на местном уровне.

Основным понятием в местном самоуправлении является понятие **муниципалитета**. Часто само самоуправление называют муниципальным управлением.

Слово «муниципалитет» имеет несколько основных толкований:

1) Орган самоуправления первичного территориального уровня (города, поселка, села и др.), сформированный самим населением территории путем свободных выборов для осуществления управления делами местного значения. Муниципалитеты, как правило, имеют представительный и исполнительный органы. Представительные органы вырабатывают стратегию развития населенного пункта и иных территорий, принимают для этого соответствующие решения, имеющие законодательную силу на данной территории, определяют направления расходования финансовых средств, контролируют деятельность исполнительных органов.

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

3) Здание, в котором располагаются органы самоуправления.

Для нас в данном случае интерес представляет первое значение этого слова, так как мы рассматриваем систему организации власти, сформированную на принципах местного самоуправления.

Самое главное, что отличает муниципалитет от других структур местной власти, это его управленческая автономия. **Муниципалитеты** представляют собой самостоятельно функционирующие организмы с хорошо сбалансированной внутренней системой управления, созданной на принципах сдержек и противовесов, при которых единоначалие исполнительной власти уравновешивается контролем со стороны местных сообществ. Этот контроль осуществляется как в форме представительной, так и непосредственной демократии.

**Муниципалитет** самостоятельно способен решать значительную часть вопросов местного значения, обладая для этого всеми необходимыми полномочиями. Причем за выполнение этих полномочий муниципалитеты ответственны, главным образом, не перед государством, а перед населением. Это отличает их от государственных структур местной власти, подотчетной, в первую очередь, вышестоящим звеньям правительственных органов.

Как управленческая структура муниципалитет представляет собой систему органов власти, главную роль среди которых играют выборный орган или круг избираемых лиц. Наиболее распространенным выборным органом самоуправления являются советы. Депутаты совета избираются непосредственно населением и выражают интересы населения.

Совет принимает решения, исполнение которых обязательно на данной территории. Эти решения имеют силу местных законов.

Часто в структуре представительных органов образуются комитеты и подкомитеты, которые являются органами предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на заседания совета, а также ответственны за выполнение решений советов. При системе «сильный совет - слабый мэр» власть комитетов значительна.

Иногда в структуре советов образуются «малый совет» или правление, которые более детально работают над решением вопросов местного значения, поскольку, как правило, советы не функционируют на постоянной основе, лишь периодически собираясь на свои заседания.

В некоторых муниципалитетах также создаются исполнительные советы (комитеты, комиссии), члены которых возглавляют службы и отделы города или другой муниципальной единицы.

Характер вопросов, рассматриваемых советами, разнообразен. Зачастую он охватывает всю сферу жизнедеятельности населенных пунктов.

**Муниципальные советы** на правах народных избранников формулируют политику развития территории, утверждают программы местного развития, контролируют деятельность исполнительных органов и должностных лиц, заслушивают их отчеты. Они устанавливают (либо вводят) местные налоги и сборы, утверждают местный бюджет, самостоятельно определяя его структуру, заслушивают отчеты исполнительных органов о выполнении этого бюджета.

Важной прерогативой местных советов является учреждение и формирование муниципальных отделов и служб. Во многих странах мира количество этих служб, специфика их деятельности и численный состав устанавливаются самими представительными муниципальными органами. В странах с хорошо развитым децентрализованным управлением распространена практика кадровых назначений руководителей городских служб и отделов самими советами без вмешательства государства. Такой подход дает советам широкие возможности для контроля деятельности этих подразделений, позволяет оперативно решать вопросы повышения эффективности управления с учетом местных условий.

Определенные отличия в системе кадровых назначений есть в системе «сильный мэр - слабый совет», где кадровые назначения, как правило, делает мэр.

В целом при муниципальной системе организации власти органы самоуправления обладают финансово-экономической базой, достаточной для выполнения своих полномочий.

Такой широкий объем полномочий муниципалитетов характерен для стран развитой демократии. Хотя в некоторых государствах степень свободы муниципальных органов власти различна. Например, во Франции до 1982 года назначаемые центральным правительством префекты - главы департаментов - могли отменять за незаконностью решения местных советов.

В некоторых других государствах губернаторы могут приостанавливать действие совета до судебного разрешения вопроса или же только возбуждать дело в суде об отмене решений советов без права отмены.

В населенных пунктах, в которых используется схема «слабый совет - сильный мэр», последний может налагать вето на решения совета. Впрочем, в демократических странах нашего времени эта практика используется довольно ограниченно, так как исполнительные органы власти находятся в постоянном контакте с представительными органами самоуправления и спорные вопросы решают совместно.

Децентрализованная система управления в унитарных государствах отличается унификацией системы местного самоуправления, которая устанавливается, по большей части, на центральном законодательном уровне. К числу унитарных стран с децентрализованной системой управления следует отнести Великобританию, Японию, Польшу, Венгрию, Чехию, Ирландию и др. В направлении к построению такой системы управления движется и Кыргызстан.

Децентрализованная система управления в федеративных странах характеризуется значительным разнообразием организационных форм местного самоуправления. Причем в некоторых странах (США, ФРГ) деятельность органов



самоуправления больше регулируется штатным или земельным (провинциальным) законодательством, нежели федеральными законами.

В Соединенных Штатах Америки, являющихся федеративным государством и перенявших в свое время модель самоуправления Англии, система организации местной власти подверглась существенному преобразованию. В городах США используются самые различные формы местного управления, пестрота которых с трудом поддается описанию.

Значительное разнообразие форм и окрасок самоуправления наблюдается и в Германии. С учетом федеративного устройства этой страны самоуправление здесь осуществляется в разных формах. Так, различают четыре модификации схемы городского самоуправления: магистратная, бургомистерская, бургомистр - городской директор, совет - обер-бургомистр.

Магистратная схема предполагает коллегиальность в принятии решений. Магистрат, состоящий из бургомистра и его заместителей, избирается из числа членов совета.

При бургомистерской форме управления бургомистр является не только председателем совета, но и главой городской управы.

Схема «бургомистр - городской директор» основана на принципе разделения представительной и исполнительной властей. В отличие от бургомистерской формы управления исполнительная власть возлагается не на бургомистра, а на городского директора - главу городской управы.

И, наконец, схема «совет - обер-бургомистр», используемая только в федеральных землях Бавария и Баден-Вюртемберг, предполагает прямые выборы муниципального главы - обер-бургомистра.

Поэтому, рассматривая муниципальную организацию власти в Германии, логично охарактеризовать ее как децентрализованную систему управления в федеративном государстве, что будет точно отражать существующую практику организации местной власти в этой стране.

Если мы будем рассматривать местное самоуправление на уровне городов, то в целом, изучая формы их внутренней самоорганизации, можно выделить три основные схемы городского самоуправления: «совет - мэр», «комиссия», «управляющий».

### **Основные схемы организации городского самоуправления**

Основные модификации схем	Высший представительный орган	Глава представительного органа	Глава исполнительной власти	Примечание
<b><i>Схема «совет - мэр»</i></b>				
Сильный совет - слабый мэр	Совет	Мэр, избираемый из числа членов совета	Мэр	Мэр не может налагать вето на решения совета и назначать должностных лиц
Слабый совет - сильный мэр	Совет	Мэр, избираемый всенародно	Мэр	Мэр может налагать вето на решения совета и назначать должностных лиц
<b><i>Схема «комиссия»</i></b>				

Комиссия	Комиссия	Главы нет, вопросы решаются коллегиально	Главы нет, члены комиссии возглавляют исполнительные структуры	
<i>Схема «управляющий»</i>				
Совет - управляющий	Совет	Мэр	Управляющий, назначаемый советом	
Комиссия - управляющий	Комиссия	Главы нет, вопросы решаются коллегиально	Управляющий, назначаемый комиссией	

Некоторые государствоведы различают пять основных видов городского самоуправления. Однако если рассмотреть эти формы более внимательно, то все они представляют собой модификации трех вышеперечисленных основных типов.

В последнее время в мире практикуется межмуниципальная кооперация, иногда называемая метропольной формой. Ее цель - консолидация политических и корпоративных функций первичных органов местного самоуправления, более полноценное решение многих хозяйственных вопросов, требующих совместных действий в различных областях жизнедеятельности - экологии, строительстве дорог и мостов, организации межмуниципальных банков и т.д.

Несмотря на то, что в плане взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления происходит все большее «смягчение» давления «сверху», в способе организации самих муниципальных образований, а равно и их взаимоотношений друг с другом, происходит все большее усложнение форм.

В Соединенных Штатах Америки и некоторых других странах, помимо основных местных органов власти - совета и мэрии, - существует еще множество других избираемых органов самоуправления, ведающих самыми различными вопросами. Например, школьные советы, комиссии по паркам и заповедникам, комиссии по кладбищам, пожарные округа и многие другие органы управления, действующие на принципах автономии. Большинство из этих советов и комиссий не подчиняются ни центральному, ни провинциальному, ни городским органам власти, так как их состав, как правило, избирается непосредственно населением и подотчетен только ему.

В мировой теории и практике появляются такие понятия, как квазимуниципальные корпорации, двухъярусная система власти. Например, такими квазимуниципальными образованиями, действующими на основе принципов местного самоуправления, являются различные специфические округа, границы которых часто не совпадают с границами традиционных административно-территориальных единиц, таких, как области, провинции, графства, округа, города и т.д.

### **3. Различия местного управления при централизованном и децентрализованном управлении**

В современном мире наблюдается тенденция перехода от централизованного к децентрализованному управлению. Все большее количество стран в качестве технологий управления территориями используют метод местного самоуправления. Сильное самоуправление на местном уровне в течение вот уже несколько столетий функционирует практически во всех европейских странах, создавая нормальное жизнеобеспечение в населенных пунктах и обеспечивая местное развитие. Муниципальное управление сильно в государствах Северной Америки, а в последние десятилетия динамично развивается и в некогда централизованных государствах Южной Америки, в странах азиатского региона: Китае, Индии, Японии и т.д.

Кыргызстан, активно проводящий политику децентрализации государственного управления, также вошел в когорту стран, в качестве одного из базовых принципов государственной власти провозгласивших принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления.

В то же время до провозглашения государственной независимости в 1991 году управление в республике строилось на принципах централизации, основанной на единой государственной собственности и монополии центральных органов власти на принятие важнейших политических решений и стратегий развития страны.

Вкратце можно так охарактеризовать систему общественно-государственного управления, которая составляла стержень развития в советскую эпоху.

Все базовые стратегии и политические решения, в том числе касающиеся направлений местного развития, принимались не на местном уровне – а в центре. Главным органом принятия политических решений в СССР являлось политбюро ЦК Коммунистической партии. Госплан переводил политические решения в экономический формат и излагал их в форме планов социально-экономического развития. Основой для развития в СССР являлись пятилетние планы социально-экономического развития.

Формальная легитимизация планов и других важнейших народно-хозяйственных решений осуществлялась Верховным советом СССР, затем проекты региональных и местных планов направлялись для формального одобрения на нижестоящие этажи представительной власти – верховные советы союзных республики, областные, краевые, районные, городские и сельские советы.

Трансляция политических решений осуществлялась по трем каналам: партийный (система партийных органов), советский (единая система представительных органов) и административный (органы исполнительной власти).

Основным объектом управления являлись предприятия, организации и учреждения, которые напрямую подчинялись трем вышеобозначенным каналам власти.

При этом пирамида управления была построена таким образом, что фактически республики бывшего СССР по команде сверху безоговорочно мобилизовали все ресурсы для выполнения принимаемых в верхних эшелонах власти политических решений (запуск ракеты в космос, строительство БАМа, освоение целины и т.д.). При этом не принимались в расчет такие понятия как экономия ресурсов, эффективность экономики, человеческий фактор и т.д., а задача ставилась на выполнение.

Переход к рыночным отношениям и многообразию форм собственности с отказом от централизованного управления экономикой, вызвавший разгосударствление экономического сектора, вызвал необходимость коренного изменения и в системе администрирования процессов развития. В условиях частного бизнеса государству управлять на местах в сфере экономики оказалось попросту незачем и нечем. Это

налагало другие задачи на органы центральной исполнительной власти – министерства и ведомства, которые должны были перестраивать свой стиль и методы работы, заменяя командные функции на функции выработки политики, анализа и прогноза. Но особые задачи иного свойства теперь налагались и на местные органы власти, которые в условиях внедрения принципов демократии и рыночной экономики, должны были по-другому строить практику управления.

Кризисное состояние экономики и вызванный этим стойкий дефицит государственных бюджетов всех территориальных уровней привел к необходимости существенно пересмотра подходов к местному развитию, используемым технологиям и ресурсам в сторону повышения ответственности местных органов управления. Здесь возникал ключевой вопрос: кто в этих условиях возьмет на себя ответственность за развитие на территориальном уровне.

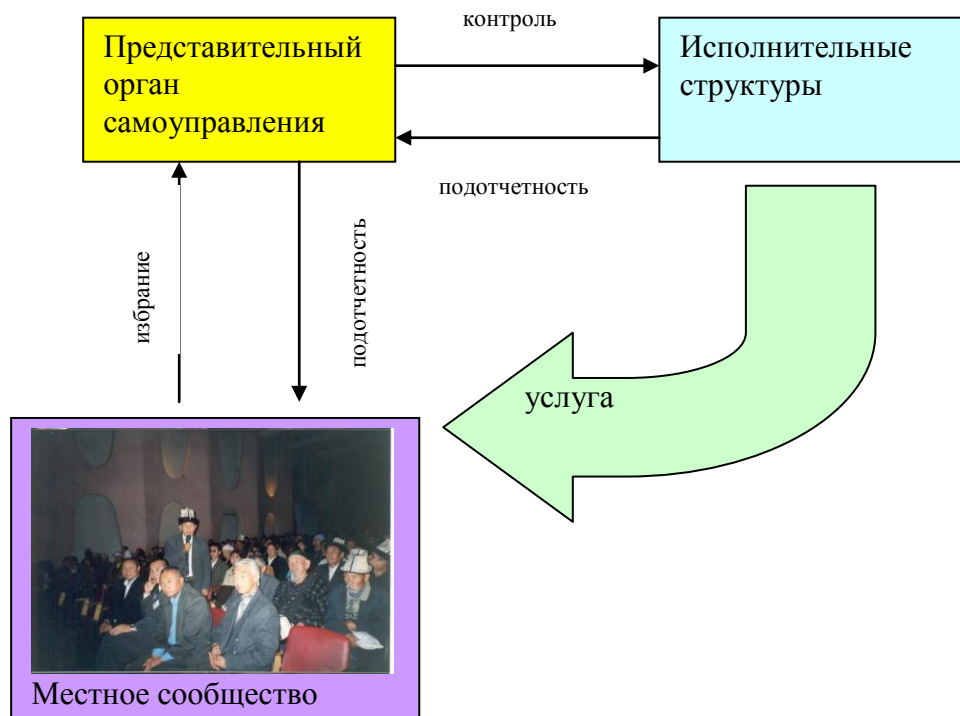
Требовалось, чтобы территории уже выступали с активной позиции, формируя программы местного развития. Это предполагает более активную позицию муниципалитетов в разработке действенных программ городского развития, усиление политики децентрализации, передачи местному самоуправлению больших полномочий в финансово-бюджетной, экономической, управленческой сферах.

Из исполнительских позиций территориальных уровней власти, где местные органы управления воспринимают себя в качестве нижестоящих звеньев единой бюрократической машины, местные органы власти постепенно переходили в позицию территориального сообщества, берущего на себя ответственность за происходящее в своем населенном пункте – городе, поселке, аиле.

Такой переход требует внедрения в практику принципиально иных правил местного управления. Ибо невозможно формировать ответственность органов самоуправления без организации местной власти по соответствующему формату.

Подобный формат предполагает такое устройство муниципалитетов, при котором институционально будет обеспечена неразрывная связь между местными сообществами с формируемыми ими органами местного самоуправления.

Процесс трансформации просто населения города в городское сообщество сложный. Краеугольным камнем сути такого преобразования является формирование ответственности местного сообщества ибо способ соорганизации его членов требует, чтобы интересы индивидуумов были приведены в соответствие с интересами всего сообщества. А это предусматривает два типа ответственности: 1) индивидуальной ответственности за соблюдение определенных правил, обязательств перед членами местного сообщества; 2) ответственности всего сообщества за происходящее на территории. Устройство управления при этом основывается на принципах местного самоуправления.

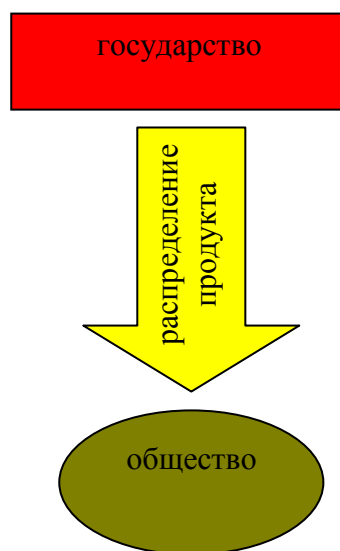


Коренным образом меняется основное предназначение местных властей. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» определяет, что основным продуктом деятельности местного самоуправления является оказание услуг населению; иными словами, он устанавливает в качестве главного предназначения муниципальных органов не осуществление власти над населением, а оказание этому населению требуемых услуг в обеспечении функционирования и развития социальной инфраструктуры.

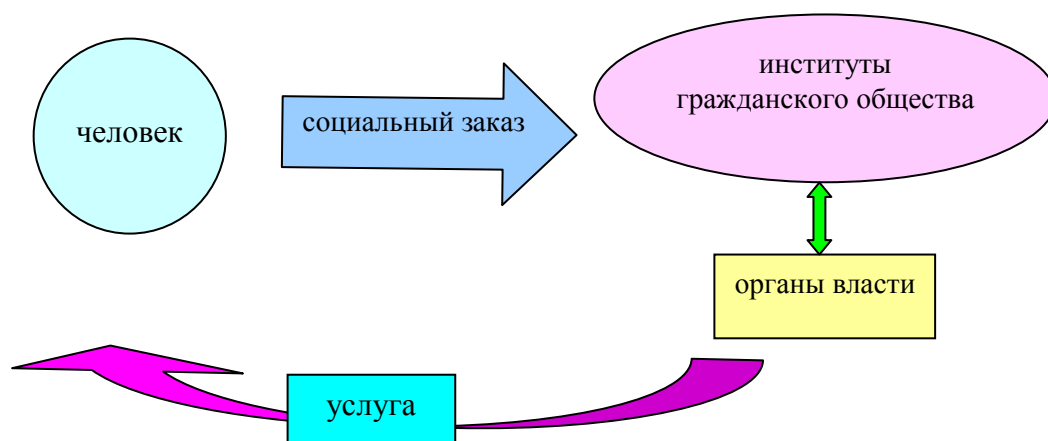
В этом заключается коренное отличие характера деятельности органов власти в демократическом обществе от деятельности этих структур при централизованной командной экономике, где государство выполняло функции дистрибьютера совокупного общественного продукта среди населения (установление единых тарифных ставок зарплаты, продуктовое снабжение населенных пунктов в зависимости от установленной для города или села категории и т.д.) и делало это на основе утвержденных стандартов.

Различие деятельности органов власти при этих двух разных идеологических системах наглядно иллюстрируют примеры, описанные в Государственной концепции развития малых городов и поселков городского типа Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызстана от 31 декабря 2001 года.

### Ориентация государственной власти при централизованной системе управления и единой форме собственности



### Ориентация государственной власти при демократической системе и многообразии форм собственности



#### 4. Вопросы эффективности управления и реформа местного самоуправления в Кыргызстане в 1991 – 2003 годах

В основе любой реформы системы управления лежит необходимость повышения его эффективности. В целом повышение эффективности управления можно сформулировать как тенденция сокращения затрат на управление при одновременном повышении его результативности.

Однако если говорить более детально, то специалисты в области государственного управления различают несколько аспектов его эффективности: общие аспекты эффективности, критерии общей социальной эффективности и критерии специальной социальной эффективности управления.

Аспекты общей эффективности управления следующие:

**Направленность на достижение результата.** Этот критерий можно трактовать двояко:

- соответствие результата управления запланированным целям;
- явился ли результат следствием управления или же он возник под действием совершенно других факторов, никак не связанных с управлением.

**Источник результата управления.** От чего зависит качественный или некачественный результат управления (профессиональные кадры, эффективные технологии, совершенные законы и т.д.).

**Согласованность действий с полученным результатом.** Иногда в процессе управления многие его участники (звенья) выполняют противоречивые по своему содержанию действия, что затрудняет получение намеченного результата управления.

Критериев общей социальной эффективности также три:

**Производительность труда** (в контексте мировых стандартов).

**Темы и масштабы прироста национального богатства** (в сравнении со мировыми стандартами и методикой ООН).

**Повышение благосостояния на душу населения** (в сравнении с мировыми образцами).

Критериев специальной социальной эффективности пять:

Соответствие целей управления общественным ожиданиям.

Оперативность или актуальность управленческих задач. С тем, чтобы управление занималось решением проблем во время, а не решало задачи, актуальность которых уже исчезла.

Снижение сложности алгоритмов управления. Иногда управленческие действия осуществляются в крайней сложной, запутанной системе, изобилующей большим количеством лишних звеньев бюрократического согласования, что безусловно снижает эффективность управления.

Издержки на содержание аппарата управления. Понятно, что чем ниже эта статья расходов при том же результате, тем выше эффективность управления.

Вопрос эффективности управления – базовый вопрос и в реформе системы территориального управления в Кыргызстане. Именно по этой причине и была задумана наша реформа, центральными идеями которой стали идеи вовлечение в процесс местного управления широких народных масс, повышение ответственности органов местного самоуправления, децентрализация государственных функций.

Формально реформа началась с принятием **Закона «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан»**, которое состоялось 19 апреля 1991

года Этот базовый закон предусматривал передачу власти на местах представительным органам самоуправления - советам.

Однако вскоре руководство республики пришло к выводу о необходимости серьезного изменения ряда ключевых положений этого закона для того, чтобы привести его в соответствие с реалиями быстротекущих социально-политических и экономических процессов, вызванных отказом от старой централизованной системы управления. Поэтому в новой редакции от 4 марта 1992 года он уже назывался **Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан»**.

В определенной степени это было откатом назад: хотя, казалось бы, реформа местного самоуправления стремительно ворвалась в нашу практику управления, но внесенные поправки привели к существенному ограничению прав органов местного самоуправления.

Произошедшая кардинальная ревизия этого законодательного акта фактически привела к «замораживанию» реформы на целое пятилетие. Закон в новой редакции забирал исполнительную власть от местных советов и передавал ее новой системе государственных органов - местным государственным администрациям, включавшим в себя областные, районные и городские государственные администрации.

В чем же была необходимость отказа от кардинальной реформы местного самоуправления на начальном этапе становления кыргызской государственности?

Довольно сложно дать однозначную трактовку этому политическому решению. Одни исследователи местного самоуправления говорят, что введение института местных государственных администраций с одновременным ограничением сферы местного самоуправления было жизненно необходимым для молодой Кыргызской Республики с неустоявшейся системой политической власти.

Главная причина этого усматривалась в том, что, действуя на принципах коллегиальности, местные советы не могли сконцентрироваться на принятии эффективных решений в условиях социально-экономической реформы, разработать и реализовать программы переориентации территориального управления на новые принципы хозяйствования, выработать надежную систему социальной защиты населения.

Кроме того, многолетняя практика опеки коммунистической партии над советами лишила эти органы инициативности, не давала возможности приобрести опыт самостоятельной деятельности. В результате, получив власть, они не смогли ее достойно реализовать. По этой причине понадобилось создание органа, который был бы в состоянии взять на себя всю полноту ответственности за решение вопросов местного значения на принципе единоначалия.

Другие теоретики утверждают, что замедление реформы было связано с боязнью центральных государственных органов власти потерять контроль за ситуацией на местах, а это в период неокрепшей государственности могло привести к возникновению центробежных тенденций и регионалистических настроений по примеру бывших республик некогда единого СССР.

Третьи говорят, что местное самоуправление в том виде не отвечало современным требованиям, предъявляемым к местному народовластию. В частности, в практику муниципального управления не были внедрены так называемые «институты повседневной демократии», обеспечивающие прямой контроль со стороны населения за деятельностью муниципальных органов власти, а для населения самоуправление ограничивалось периодическим участием в выборах своих депутатов. Но ведь местное самоуправление должно обеспечивать неразрывную связь местных сообществ с формируемыми ими на демократической основе органами власти и устанавливать над последними эффективный контроль. Для этого требуется длительное время, необходимое для повышения самосознания членов местных сообществ, формирования

у них четкой гражданской позиции и на этой основе создания простых и понятных всем процедур и механизмов участия населения в местном самоуправлении, которое должно осуществляться не только от имени населения, но и самим населением. При отсутствии такого демократического контроля было просто опасно разрушать вертикаль государственного управления.

Поэтому с 1992 года в Кыргызской Республике на местном уровне стали действовать сразу два органа - местные кенешы и местные государственные администрации.

Осуществив такое организационное преобразование системы территориального управления, Кыргызстан отошел от стратегии развития в направлении построения англосаксонской модели местного самоуправления и влился в когорту стран с французской моделью децентрализованного территориального управления, предполагающей наличие на местах назначаемого центральным правительством государственного чиновника, осуществляющего исполнительную власть от лица государства.

На этом реформа местного самоуправления в Кыргызстане приостановилась на два с половиной года. На ее активизацию не повлияло даже то обстоятельство, что в принятой 5 мая 1993 года Конституции Кыргызской Республики местному самоуправлению было дано конституционное закрепление.

Конституция страны подчеркивала исключительное право местных кенешей утверждать и контролировать программы социально-экономического развития территорий и социальной защиты населения, утверждать местный бюджет и отчет о его выполнении, выражать большинством в две трети от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы.

В Конституции закреплялось и право местных кенешей в пределах своих полномочий принимать обязательные для исполнения на данной территории акты. А в первоначальной редакции Конституции говорилось даже о том, что государственная власть основывается на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления, что теоретически предполагало невмешательство государства в дела местного самоуправления. Однако это положение Конституции осталось лишь декларацией, так как законодательно не было четко определено, какие вопросы должны входить в сферу компетенции местного самоуправления, а какие - государства. Тем более, что на местах параллельно действовали сразу два института власти - представительная и исполнительная.

В ситуации, когда формально нормотворческую функцию осуществляли местные кенешы, но важнейшие решения по вопросам местного значения (такие, как проекты постановлений по местному бюджету и программы социально-экономического развития территории) готовились местными государственными администрациями, вообще сложно было говорить о том, что же такое местное самоуправление.

Фактически такая двойственная модель мало чем отличалась от старой советской системы управления с ее централизованным подходом к решению территориальных проблем. В период бурного развития демократических процессов такое положение вещей порождало диссонанс между общественными настроениями и практикой организации местной власти.

Постепенно в республике нарастало общественное понимание необходимости изменений в этой сфере. Усиление реформаторских настроений по времени совпало с принятием 29 октября 1993 года Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества».

К этому времени в республике сложилась непростая ситуация в системе местного управления. В наследство от советской империи Кыргызстану досталась



громоздкая система местных представительных органов, включающих в себя более 20 тысяч депутатов местных кенешей. Другими словами, на каждые две сотни граждан приходилось по одному народному избраннику!

Естественно, такое положение не способствовало эффективной депутатской деятельности, повышению уровня ответственности депутатов, а в итоге не было оптимального управления территориями, улучшения социально-экономического положения в стране и повышения благосостояния ее жителей.

Другой вопрос касался двойственности системы власти. Местные кенешы, не обладая подведомственными структурами, фактически не имели на территории реальной власти. Их полномочия заканчивались принятием постановлений. Местные же государственные администрации, напротив, эту власть в себе сосредоточивали. И в результате неформально «подминали» под себя кенешы, становясь фактическим хозяином территории.

Такой подход к организации местной власти не давал возможности развивать реальное местное самоуправление, осуществлять реорганизацию управления территориями по принципу муниципалитета.

Не был решен и один из узловых вопросов самоуправления: кто должен стать владельцем коммунальной собственности, управлять ею и отвечать за ее состояние? В период тотального разгосударствления собственности этот вопрос был крайне актуален.

Но самой сложной была ситуация с организацией власти в сельской местности. К 1994 году фактически все колхозы и совхозы, за счет которых содержалась социальная инфраструктура села, распались. Сельские и поселковые кенешы, которые и раньше не имели особой власти, теперь окончательно расписались в своем бессилии. Созданные же в 1994 году сельские комитеты занимались исключительно выделением земельных долей крестьянам.

В результате такого безвластия сельские школы, больницы, клубы, библиотеки и другие объекты социальной инфраструктуры приходили в негодность, их инвентарь подвергался хищению. Это, в свою очередь, не способствовало снижению урбанизации и возвращению сельчан в родные пенаты.

Словом, реформа местного самоуправления нуждалась в большей системности.

Фактически после принятия Конституции и закрепления в ней принципа разделения государственной власти и местного самоуправления стало ясно, что Кыргызстану придется решать ту же задачу, которая стояла перед республикой еще в 1991 году. То есть перевести управление населенными пунктами на принципы реального местного самоуправления, создав для этого необходимые организационно-правовые, экономические и финансово-бюджетные условия.

Все эти, а также ряд других причин обусловили то, что в 1994 году по инициативе главы государства была образована комиссия по реформе местного самоуправления. Перед комиссией стояла сложная и масштабная задача - разработать оптимальную систему организации органов местного самоуправления, выработать механизм реализации реформы.

Учитывая, что этот вопрос затрагивает интересы всех граждан республики, было организовано его широкое обсуждение. Практически обсуждение моделей местного самоуправления шло по всей системе местных органов власти. С мест шли самые разнообразные замечания и предложения.

Итогом работы комиссии стало Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, которое было утверждено Указом Президента республики от 22 сентября 1994 года № 246. Этот правовой акт сыграл важную роль в придании реформе народовластия на местах большей системности и осмысленности, определил субъект права на местное самоуправление.

Положение «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» стало первым концептуальным правовым документом, обозначившим пути реформирования местного самоуправления на ближайшие несколько лет.

В этом документе впервые в республике было дано определение местного сообщества, которое является единственным источником местного самоуправления, осуществляемого через систему местных кенешей и других органов, формируемых самим населением территории.

В Положении были сформулированы основные принципы местного самоуправления: самообеспечение, самофинансирование, саморегулирование. Эти принципы практически совпадают с основными видами территориальной автономии (политической, административной и финансовой), являющимися неотъемлемыми признаками муниципалитетов в странах с децентрализованной системой местного управления.

Принципиально иную трактовку в Положении получило и понятие коммунальной собственности. Так, если в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» коммунальная собственность понималась как часть государственной собственности, составляющей основу местного хозяйства, а управление ею возлагалось на местные кенешы и местные государственные администрации, то в Положении коммунальная собственность уже трактовалась как имущество, находящееся на праве собственности у местного сообщества и объединения местных сообществ в соответствии с законодательством.

Согласно Положению, в коммунальной собственности могло находиться все имущество, необходимое для обеспечения жизнедеятельности местных сообществ, а право распоряжения и управления им возлагалось на органы местного самоуправления.

Еще одним новшеством в системе самоуправления стало толкование районов и областей как территориальных объединений местных сообществ.

Однако, к сожалению, комиссия не ставила своей задачей ревизию существующего Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и разработку нового прогрессивного базового закона о местном самоуправлении, а ограничилась лишь разработкой названного Положения.

В результате проблема модернизации главного, после Конституции, законодательного акта, регулирующего вопросы организации местного самоуправления, была не решена, а всего лишь отодвинута на более поздние сроки. И с этого момента все отчетливее стали обозначаться противоречия между практическими действиями по реформе местного самоуправления и базовым Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который с каждым новым реформаторским шагом все менее отвечал реальным переменам в системе организации местной власти.

Кроме того, провозгласив основные концептуальные постулаты местного самоуправления в Кыргызстане, Положение не задало механизма реализации реформы, для чего требовалась разработка целой системы нормативных правовых актов на самом высоком государственном уровне, а также внесение изменений в Конституцию, которая четко устанавливала, что исполнительную власть в городах осуществляет местная государственная администрация. Поэтому реформа местного самоуправления не обещала быть легкой и быстрой.

Принимая во внимание трудоемкость и очевидность продолжительности ее реализации, было решено проводить реформу в два основных этапа. Первый этап - реформа местного самоуправления на уровне сел, поселков и городов; второй, заключительный - реформа на уровне районов и областей. Параллельно предполагалось упорядочить систему организации местных кенешей.

Начальным шагом реформы стало численное изменение структуры местных представительных органов власти. На основании положений «О выборах депутатов

местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики» и «О выборах в районные и областные кенешы Кыргызской Республики», утвержденных указами главы государства, количество народных избранников в органах местного самоуправления всех территориальных уровней в целом по стране было сокращено втрое. Это должно было повысить ответственность каждого депутата за принимаемые решения, поднять эффективность деятельности местных кенешей, заложить фундамент под дальнейшее проведение реформы.

К сожалению, реформирование местных кенешей было ограничено лишь пересмотром их численного состава и, не коснувшись роли и места представительных органов местного самоуправления в осуществлении управления, было осуществлено поверхностно.

Вообще следует признать, что реформирование местных органов власти в направлении создания сбалансированных управленческих единиц с механизмом саморегулирования и самоконтроля затянулось, во многом благодаря слабому вниманию к местным представительным органам, которые до сих пор находятся на вторых ролях в решении вопросов местного значения и осуществлении демократического противовеса исполнительной власти. Поэтому вопрос о дальнейшей демократизации местного самоуправления в республике по-прежнему остается актуальным и ведутся постоянные поиски новых форм повышения роли местных сообществ в принятии важнейших решений местного значения.

Следующим этапом реформы стало учреждение местного самоуправления в двух крупнейших городах страны - Бишкеке и Оше. Выбор на эти города пал не случайно. Они не только являются крупнейшими населенными пунктами республики, но и городами-символами. Бишкек - столица республики, ее политический, экономический и культурный центр, творческая лаборатория всех начинаний. Ош - одно из древнейших поселений не только Центральной Азии, но и мира, история его насчитывает 3000 лет. С учетом этих и ряда других факторов и было принято решение в числе первых перевести на самоуправление именно эти города с тем, чтобы в последующем можно было перенести полученный опыт на всю республику.

Таким образом, 5 февраля 1995 года впервые в республике, а также в Средней Азии состоялись прямые выборы мэров этих городов.

Значение этого эксперимента трактуется неоднозначно. Так, в Оше в результате выборов город так и не обрел всенародно избранного мэра. И Указом Президента Кыргызской Республики введение местного самоуправления в Оше, образование мэрии в качестве исполнительно-распорядительного органа было отложено.

Более удачным оказался эксперимент в столице республики. За короткий срок новообразованный орган - мэрия - смог взять на себя всю полноту власти в городе и ответственность за нее. Впервые в республике появилась коммунальная собственность. Больше самостоятельности получил Бишкекский городской кенеш в определении направлений использования бюджетных средств. Да и сами горожане почувствовали себя в ином качестве.

Тем не менее организацию местного самоуправления в городе, только начинавшем свой путь в освоении принципиально иной практики управления системой городского хозяйства, пока трудно было назвать совершенной.

Выступая на I сходе жителей города Бишкека 5 июля 1995 года, Президент Кыргызской Республики Аскар Акаев поставил горожанам такую задачу: «Городская жизнь не может и не должна сосредоточиться в управлениях и отделах мэрии, как во времена государственного управления. Ведь мы пошли на самоуправление именно потому, что оно, в отличие от госструктуры, сильно самоорганизацией и саморегулированием на местах, инициативой территориальных органов общественного самоуправления и самих жителей. Исходя из этого постулата, руководству города необходимо всячески стимулировать развитие местного самоуправления, включая в

него всех жителей и их семьи, создавая объединения граждан типа общины. Именно на уровне общины член городского сообщества должен быть защищен физически, экономически, экологически и т. д., гарантирован от всевозможных бытовых неурядиц».

Учитывая, что такая система в городе только начала формироваться в качестве эксперимента, перевод на местное самоуправление других городов на некоторое время был отложен.

Затянулся перевод на местное самоуправление и сельских населенных пунктов.

Главной причиной «пробуксовки» реформы являлось то, что комиссия по реформе местного самоуправления не была постоянно действующим органом. Заложив концептуальные основы местного самоуправления, она не смогла задать действенный механизм их реализации в жизнь. Для этого была необходима каждодневная, кропотливая работа. Практически этим было заниматься некому. Поэтому требовалось образование специальной структуры на высшем государственном уровне, занимающейся вопросами местного самоуправления.

Не предпринималось серьезных шагов и в сфере управления муниципальными финансами, которые по-прежнему формировались по методике централизованной плановой экономики.

Еще одной причиной замедления реформы самоуправления являлось отсутствие конституционного закрепления понятия коммунальной собственности. Положение об основах организации местного самоуправления, давшее новое толкование коммунальной собственности, вступило в неразрешимое противоречие с действующим **Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан»**. Главный вопрос об экономической основе местного самоуправления остался нерешенным.

Лишь по итогам всенародного референдума, состоявшегося 10 февраля 1996 года, в Конституцию республики были внесены поправки, одна из которых предоставляла органам местного самоуправления право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью.

В Конституцию была также введена статья, которая гласит, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, для осуществления которых органам местного самоуправления должны передаваться необходимые финансовые и иные средства.

Кроме того, в марте того же года в структуре Администрации Президента Кыргызской Республики появился отдел, ведающий вопросами местного самоуправления.

Таким образом, начало 1996 года ознаменовалось не только конституционным усилением системы местного самоуправления, но и учреждением специального органа, призванного проводить реформу на профессиональном уровне. В итоге уже 20 марта 1996 года Президент республики подписал **Указ «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления»**.

Анализируя значение этого акта, можно выделить два главных момента: с одной стороны, усиливалась государственная власть, а с другой - не менее важные права предоставлялись органам местного самоуправления. То есть обеспечивался принцип баланса интересов государства и местного самоуправления. В чем это было выражено?

Указ предоставил главе областной государственной администрации право обеспечивать соблюдение законов, продекларированное в статье 12 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

В пункте 1 Указа главам областных государственных администраций был придан статус губернаторов, а в пункте 3 губернаторам областей и мэру Бишкека предоставлено право «устанавливать на вверенной территории государственный

контроль за выполнением органами исполнительной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности законов, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, а в случаях их нарушения приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих органов до принятия ими необходимых мер, устраняющих допущенные нарушения».

В течение ряда лет это право приостановки решений территориальных представительных органов вызывало в обществе неоднозначную оценку, так как Конституция республики дает местным кенешам право принимать решения, обязательные для исполнения на данной территории, и устанавливает лишь один случай отмены таких решений Конституционным судом – если они противоречат Конституции.

Поэтому в ныне действующем **Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года** установлено, что «в случае принятия территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти либо исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления решений, не соответствующих законам, актам Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики, глава государственной администрации области вправе приостанавливать действие таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер». Таким образом, по новому закону, то есть спустя почти 6 лет с момента принятия соответствующего Указа, губернаторы уже не имеют полномочий приостанавливать действие решений представительных органов местного самоуправления.

Указ от 20 марта 1996 года в определенной степени расширил и полномочия председателей местных кенешей, наделив их правом разработки и осуществления целевой программы внедрения принципов местного самоуправления на территории, формирования коммунальной собственности местных сообществ, развития экономической и финансовой основы местного самоуправления, социальной инфраструктуры населенных пунктов, проведения совместно с местными органами государственной власти паспортизации объектов социальной инфраструктуры населенных пунктов, земель, пастбищ и других угодий; привлекать методом ашара население территории, а также ресурсы предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности для проведения восстановительных работ в лесном, водном и дорожном хозяйствах местного значения и объектах социальной инфраструктуры населенных пунктов, организовывать совместно с правоохранительными органами на местах суды аксакалов, дежурства отрядов и групп по охране общественного порядка, сформированных самими жителями на сходах и собраниях, и т.д.

Но самое главное, Указ решил вопрос организации власти в сельских населённых пунктах: функцию организатора жизнедеятельности местных сообществ села взяли на себя исполнительно-распорядительные органы при сельских и поселковых кенешах - сельские управы (айыл окмоту). Всего по республике было образовано 455 сельских муниципалитетов (айыл окмоту). В связи с образованием новых административно-территориальных единиц в 2003 году таких органов в республике насчитывалось уже 470.

Указом было установлено, что по вопросам организации местного самоуправления глава айыл окмоту подотчетен председателю районного (городского) кенеша, а по делегированным государственным полномочиям - главе районной (городской) государственной администрации. По новому Закону «О местном

самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года айыл окмоту в своей деятельности подотчетен соответствующему айылному, поселковому кенешам, а по делегированным государственным полномочиям – главе государственной администрации района, мэру города.

На первых порах – вплоть до 2001 года - должность главы айыл окмоту не являлась выборной. Назначение руководителей сельских муниципалитетов осуществляли главы районных (городских) государственных администраций по согласованию с председателем районного (городского) кенеша и депутатами соответствующего айылного, поселкового кенеша.

В лице айыл окмоту на селе появился организатор общественно-хозяйственной жизни, каждодневно занимающийся решением насущных проблем сельчан.

В целом за два прошедших года после утверждения Положения об основах организации местного самоуправления в республике удалось сделать ряд принципиальных шагов. Была сформирована конституционная основа для реформы. Впервые в высшем законе государства появилось понятие коммунальной собственности. Осуществлены основные организационные преобразования власти на уровне сел и поселков, что дало возможность осуществлять дальнейшее развитие сельского самоуправления. Введено в практику делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Понятие делегированных государственных полномочий теоретически и практически стало основным звеном взаимосвязи и взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления различных территориальных уровней.

Некоторые успехи были достигнуты и в формировании коммунальной собственности местных сообществ.

Однако, несмотря на явные достижения, стало ясно, что реформа самоуправления является длительным процессом, который потребует кардинальных шагов во многих направлениях.

Хороший импульс ходу реформы придали Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике и Основные направления реформы местного самоуправления на уровне городов, районов, областей Кыргызской Республики на 1997-1998 годы, одобренные постановлением Правительства республики и утвержденные Указом Президента.

Это были концептуальные документы реформы местного самоуправления на ближайшие два года. В них государство предметно обозначило свою роль в дальнейшем развитии местного самоуправления и наметило конкретную систему мероприятий в этом направлении.

Одним из результатов выполнения Программы стало то, что 23 июня 1998 года семь городов районного подчинения - Кант, Кара-Балта, Кара-Суу, Нарын, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков - были переведены на местное самоуправление. Во всех этих городах были образованы исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления - городские управы (шаар башкармасы).

До издания **Указа Президента «Об утверждении Временного положения о пилотных выборах глав местного самоуправления сел и городов районного подчинения Кыргызской Республики»** от 17 января 2001 года должность главы города районного значения не являлась выборной. Подбор кандидатуры на эту должность осуществлялся главой соответствующей районной государственной администрации из числа депутатов городского кенеша. Назначение главы города осуществлял губернатор области с согласия большинства депутатов от состава соответствующего городского кенеша.

В 1999 году согласно **Указу Президента от 31 марта** к городам, осуществляющим управление на принципах местного самоуправления, добавились Каракол, Кок-Жангак и Сулюкта (позднее, в связи с переводом города Сулюкты в

областное подчинение, действие Указа на этот город было отменено). В том же году актом главы государства от 2 октября действие Указа об организации местного самоуправления в городах районного подчинения было распространено на город Токмок, а 20 апреля 2000 года - на город Баткен.

Таким образом, 2000 год ознаменовался тем, что уже двенадцать городов, включая столицу республики, стали осуществлять управление делами местного значения на принципах местного самоуправления.

Важным событием для дальнейшей децентрализации стал всенародный референдум, который состоялся 17 октября 1998 года. В этот день в хронику местного самоуправления была вписана еще одна страница: в Конституцию страны были введены поправки, усиливающие правовую базу коммунальной собственности и провозглашающие распространение этой формы собственности на основное национальное достояние - землю.

**В целях обеспечения большей системности в реформе самоуправления Указом главы государства от 2 августа 1999 года была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999 - 2001 годы.**

Чем было вызвана необходимость разработки такой концепции? К 1999 году были выполнены основные мероприятия, намеченные актами Президента и Правительства республики. Тем не менее положение в системе местного управления оставалось сложным.

Во-первых, не был окончательно решен вопрос организации власти в городах областного подчинения. В этих городах по-прежнему действовали как местные государственные администрации, так и представительные органы самоуправления - кенешы.

Во-вторых, в период реформы 1994 - 1999 годов основной упор в преобразованиях делался на формирование в системе самоуправления исполнительно-распорядительных органов. Так, в 1995 году в Бишкеке была образована мэрия, в 1996 году при сельских кенешах были образованы айыл окмоту, в 1998 году - городские управы. В то же время развитию системы организации представительных органов внимания практически не уделялось.

Ликвидированная Конституцией и Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» вертикальная соподчиненность кенешей привела к ухудшению профессионализма в работе этих важных органов местного народовластия, что особенно отразилось на системе делопроизводства и контроля за выполнением собственных решений.

Передачу власти от государства местному самоуправлению целесообразно осуществлять лишь в случае, если эти местные органы власти будут исполнять переданные полномочия эффективнее, нежели государство. Это возможно лишь при условии, что местное самоуправление будет устроено демократическим образом с обеспечением общественного контроля за деятельностью местной власти - как исполнительной, так и представительной.

В-третьих, не была реализована идея рассредоточения власти в системе самоуправления по уровням территориального управления. Практически квартальные, уличные, домовые комитеты, советы общественности получили очень мало полномочий для осуществления своей деятельности по решению вопросов организации жизни и быта местного населения. При этом концептуально так и не было точно определено, являются ли они нижестоящими звеньями системы местного самоуправления или же общественными организациями.

А ведь первоначально предполагалось - и эта идея широко обсуждалась в обществе, - что система местного самоуправления в идеале представляет собой совокупность взаимодействующих между собой субъектов управления как по горизонтали, так и по вертикали. Главный же принцип распределения полномочий

между уровнями управления гласил, что каждое нижнее звено системы местного самоуправления должно брать на себя столько власти, сколько может ее эффективно реализовать, а остальные полномочия - передавать для исполнения «наверх».

На практике же все произошло наоборот: не «нижние» звенья управления делегировали «наверх» полномочия по остаточному принципу, а верхние эшелоны власти продолжали рассматривать органы общественного самоуправления микротерриторий (квартальные, домовые, уличные и др. комитеты, советы общественности и т.д.) как нижестоящие придатки управления, подотделы общей системы.

Но самым сложным вопросом по-прежнему оставалась слабая финансово-экономическая база местного самоуправления. Особенно болезненна эта проблема в сельской местности, где из шестнадцати видов налогов, право на введение которых в соответствии с законодательством принадлежит местным кенешам, от силы могут собираться два-три вида.

К примеру, к реалиям сельской местности совершенно не подходят такие виды налогов, как налог на рекламу, сбор с владельцев собак, сбор за право проведения местных аукционов и лотерей, конкурсов, выставок, проводимых в коммерческих целях, сбор за парковку автотранспорта, налог за право использования местной символики, сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах, налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению, налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье, и др.

Да и вообще бюджет местного самоуправления первичного уровня по-прежнему формировался по остаточному принципу. В таких условиях органы местного самоуправления были ограничены в возможностях сохранять и развивать объекты коммунальной собственности, обеспечивать в полном объеме организацию жизнедеятельности местных сообществ.

Ряд этих проблем был обозначен в Концепции, которая стала третьим по хронологии (после Временного положения об основах организации местного самоуправления и Программы государственной поддержки местного самоуправления) документом, в котором были определены направления дальнейшего развития местного самоуправления, меры его организационно-правового и финансово-экономического укрепления.

Результатом реализации Концепции стал перевод на принципы местного самоуправления городов областного подчинения - Джалал-Абада, Оша, Таласа, Сулюкты, Таш-Кумыра, Кара-Куля, Майлуу-Суу, Балыкчи, Кызыл-Кии, - осуществленный в соответствии с Указом Президента от 2 мая 2001 года.

Многие положения Концепции, в том числе обозначенная необходимость усиления полномочий местных кенешей, нашли отражение в новом базовом законе о местном самоуправлении.

Важным достижением кыргызской демократии является введение в 2001 году выборности глав местного самоуправления городов, поселков и сел. На уровне городов областного подчинения мэры избираются путем косвенных выборов депутатами городских кенешей. На уровне городов районного подчинения, поселков и сел главы городов и айыл окмоту - избираются населением прямым голосованием.

Однако состоявшиеся в марте - мае 2001 года пилотные выборы глав местного самоуправления (одиннадцати глав айыл окмоту и одного главы города районного подчинения) проводились по излишне бюрократизированной системе, предполагающей предварительный многоступенчатый отбор выдвинувшихся кандидатов.

Первый этап этого отбора осуществлялся на заседании коллегии районной государственной администрации, второй - на заседании комиссии при губернаторе области с участием областного прокурора, председателя областной избирательной комиссии и других должностных лиц. В случае же, если количество выдвинувшихся



кандидатов превышало пять человек, после рассмотрения списка претендентов на районном уровне вопрос направлялся для решения в соответствующий местный кенеш, где путем рейтингового голосования отбирались пять кандидатур с наибольшими шансами на успех в выборах. Из списка этих пяти кандидатов, затем одобряемого комиссией при губернаторе, и формировались избирательные бюллетени.

Такой механизм выборности снижал положительный демократический эффект от введения выборов, так как предполагал прямое вмешательство государственных органов в избирательный процесс.

В связи с этим Президент республики внес в Законодательное собрание парламента законопроект, предусматривающий значительное упрощение и демократизацию системы выборности указанных должностных лиц местного самоуправления.

В результате выборы глав местного самоуправления городов районного подчинения (глав городов) и айыл окмоту, состоявшиеся 16 - 23 декабря 2001 года, прошли уже по принципиально иной системе, в которой отсутствовали различные бюрократические препоны при выдвижении кандидатов и формировании списка, вносимого в избирательные бюллетени.

Крайне важным явилось принятие 12 января 2002 года нового базового закона, регулирующего вопросы местного самоуправления. **Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»**, который значительно улучшил ситуацию с правовым обеспечением деятельности местного самоуправления, решил ряд проблем, связанных с накопившимися в законодательстве по местному самоуправлению противоречий. И, самое главное, создал правовые предпосылки для развития эффективного местного самоуправления в Кыргызской Республике. А 15 марта 2002 года Президент республики подписал принятый Законодательным собранием кыргызского парламента **Закон «О коммунальной собственности на имущество»**, создавший правовые основы для эффективного управления и распоряжения коммунальной собственностью.

В целом к концу 2001 - началу 2002 годов были осуществлены основные организационно-правовые преобразования для дальнейшего укрепления основ местного самоуправления в республике на уровне населенных пунктов - городов, поселков и сел.

Таким образом, можно отметить, что к этому времени завершился первый этап реформы местного самоуправления, который начался в 1995 года, то есть с момента перевода на местное самоуправление города Бишкека, и завершился переводом на принципы самоуправления городов областного значения.

Как было обозначено в Указе главы государства «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике», изданном почти десять лет назад - 18 августа 1994 года, - следующий, второй этап реформы местного самоуправления будет заключаться в реорганизации управления на уровне областей и районов.

В целях определения дальнейших шагов реформы Президент Кыргызской Республики 17 декабря 2002 года издал Указ, которым была утверждена **Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года»**.

А в сентябре 2003 года был принят **Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления»**, создавший правовую базу для реформирования системы формирования местных бюджетов.

## **5. Формы осуществления местного самоуправления в Кыргызстане**

Основной закон государства – Конституция гласит, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.

Учитывая, что согласно трактовке закона местные сообщества - это жители населенных пунктов, местное самоуправление осуществляется прежде всего в аилах, поселках и городах, а все другие уровни территориального управления (районы и области) являются по отношению к местному самоуправлению производными или же надстроечными.

Это подтверждается и в **статье 19 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»**, где четко установлено, что аильные, поселковые и городские кенешы относятся к первичному территориальному уровню. А значит - местное самоуправление в республике начинается с них.

Согласно статье 92 Конституции местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом. Таким образом, в основном законе государства признается, что организационной основой местного самоуправления в республике являются местные кенешы.

Однако местные кенешы - не единственная форма осуществления местного самоуправления в Кыргызстане. В соответствии со статьей 6 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» местное самоуправление осуществляется в формах представительного и непосредственного участия населения. При этом представительное участие населения реализуется не только через кенешы, но и через исполнительно-распорядительные органы самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые самим населением и наделенные жителями полномочиями решать их проблемы.

Основными формами непосредственного участия населения в самоуправлении являются обсуждение всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализация принятых решений путем курултаев, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также на выборах представительных органов и глав самоуправления, в осуществлении контроля за их деятельностью.

Но, конечно, непосредственная демократия не ограничивается обозначенными законодательством основными формами, так как реформа местного народовластия не стоит на месте. В процессе эволюции территориального управления появляются новые формы общественного участия в управлении территорией и ее развитии.

Например, в последнее время в республике получает распространение такая форма участия населения в решении вопросов местного значения, как общественные слушания. На таких слушаниях, муниципальные власти информируют население о готовящихся решениях, представляющих социальную значимость для местных сообществ, а граждане высказываются по этим вопросам, делают предложения по внесению изменений в проектные решения.

Предполагается, что в практику кыргызской демократии может войти и такая форма участия населения, как общественно-гражданская экспертиза, когда население дает независимую оценку различным проектам, решениям, персоналиям местного самоуправления и т.д. Вероятно, в будущем разовьется и непосредственное участие населения в местном нормотворчестве. Словом, палитра непосредственного участия местных сообществ в осуществлении территориального самоуправления постоянно

обогащается новыми формами и, по всей видимости, будет спектр социальной активности будет расширяться и дальше.

Таким образом, местное самоуправление включает в себя разнообразные демократические институты, каждый из которых выполняет определенную роль в осуществлении права местных сообществ на самостоятельное заведование делами местного значения.

Система организации местных кенешей и основные принципы их деятельности такова.

Согласно **Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»** местные кенешы - это представительные органы местного самоуправления, избираемые проживающими на соответствующей территории гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. До внесения изменений в Конституцию республики на основе решения всенародного референдума, который состоялся 2 февраля 2003 года, срок полномочий депутатов местных кенешей был определен в пять лет. Но по итогам референдума **Законом «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003** года этот срок был изменен на четырехлетний. Порядок проведения выборов депутатов местных кенешей установлен в Кодексе о выборах в Кыргызской Республике.

Кодекс устанавливает, что депутатом местного кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший 20 лет и проживший на соответствующей территории не менее двух лет перед выдвижением.

Выборы депутатов местных кенешей назначаются Президентом Кыргызской Республики не менее чем за два месяца до дня выборов. Днем выборов является первое воскресенье перед истечением срока, на который были избраны местные кенешы.

Выдвижение кандидатов в депутаты местных кенешей осуществляется собранием избирателей, проживающих на территории данного населенного пункта.

Выборы осуществляются по многомандатной системе. Для проведения выборов депутатов областных и Бишкекского городского кенешей образуется до двадцати многомандатных избирательных округов в каждой из данных административно-территориальных единиц. Для проведения выборов депутатов районных и городских кенешей образуется до десяти многомандатных избирательных округов в каждом районе, городе, а в поселковых и аильных кенешах - до семи многомандатных избирательных округов.

Собрание избирателей вправе выдвинуть по каждому многомандатному избирательному округу кандидатов, число которых не должно быть больше количества мандатов, установленных по данному округу.

Выдвинуть своих кандидатов в депутаты местных кенешей могут и политические партии, которые на съездах или конференциях вправе предложить по каждому многомандатному избирательному округу кандидатов, число которых не должно быть больше количества мандатов по данному округу.

Кроме того, возможен и вариант самовыдвижения кандидатов.

Выборы депутатов проходят в один тур. Избранными признаются кандидаты, получившие наибольшее число голосов избирателей соответствующего избирательного округа. Довыборы депутатов местных кенешей в случае, если кто-либо из них выбывает из числа народных избранников, не производятся.

В случае досрочного выбытия депутата местного кенеша его мандат по постановлениям областной, Бишкекской городской избирательных комиссий передается следующему за избранными депутатами кандидату, получившему наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по соответствующему многомандатному избирательному округу. В случае, если кандидатов не осталось, мандат остается вакантным до следующих выборов.

Местные кенешы всех административно-территориальных единиц являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции.

Важнейшим принципом организации кенешей всех территориальных уровней является правило невмешательства вышестоящих органов власти и управления в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей.

Местные кенешы вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, не спрашивая на это ни у кого дозволения. За результаты своей деятельности они отвечают только перед избравшим их населением. Это отличает местные кенешы от местных советов народных депутатов Киргизской ССР. Законодательством четко установлено, что местные кенешы не вправе отменять решения кенешей нижестоящих территориальных уровней и вмешиваться в их деятельность.

Местные кенешы различаются по количеству депутатов, которое может варьироваться в зависимости от численности проживающего на соответствующей территории населения. Чтобы дать местным представительным органам реализовать это правило, в Кыргызстане для территорий разного уровня устанавливается только примерный численный состав местных кенешей:

- областные, Бишкекский городской кенешы - 30 - 45 человек;
- городские областного значения, районные кенешы - 15 - 30 человек;
- городские районного значения кенешы - 11 - 21 человек;
- айылные, поселковые кенешы - 9 - 21 человек.

Непосредственно численный состав кенеша каждой административно-территориальной единицы устанавливается представительным органом самостоятельно. Он утверждается в Регламенте соответствующего местного кенеша или Уставе местного сообщества. Например, в 1999 году решением Бишкекского городского кенеша численный состав этого органа был установлен в количестве 36 депутатов.

В Кыргызской Республике устанавливаются следующие территориальные уровни местных кенешей:

- первичный территориальный уровень (айылные, поселковые и городские кенешы);
- районный территориальный уровень (районные кенешы);
- областной территориальный уровень (областные кенешы).

Бишкекский городской кенеш одновременно относится к первичному и областному территориальным уровням.

Основной организационно-правовой формой работы местных кенешей являются сессии, созываемые по мере необходимости. Законом установлено, что сессии местных кенешей должны проводиться не реже одного раза в квартал (в утратившем силу Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятом 19 апреля 1991 года, эта норма была существенно ниже - не реже одного раза в год). В то же время анализ показывает, что в среднем по республике кенешы проводят свои сессии чаще установленного нижнего предела: по 5 - 10 сессий ежегодно.

Согласно анализу, проведенному в конце 1999 года, в целом по республике в 1998 году было проведено 2265 сессий местных кенешей всех территориальных уровней, за первое полугодие 1999 года - 1248 сессий. В 1998 году на сессиях было рассмотрено 6115 вопросов, в первом полугодии следующего - 3676 вопросов.

Наибольшее количество рассмотренных вопросов (796 - в 1998 году, 520 - за I полугодие 1999 года, что составляет 13% и 14% соответственно) посвящено социально-экономическому развитию территорий, а 777 и 667 вопросов (12,7% и 18,1% соответственно) касались местного бюджета.

Большое внимание уделяется на сессиях и вопросам социальной защиты, образования, культуры, здравоохранения, развития территориального общественного самоуправления.

Значительно меньше внимания было уделено в эти годы вопросам содержания коммунальной (муниципальной) собственности, благоустройства территорий. Однако в последующие годы количество таких вопросов в числе рассмотренных на сессиях возросло. Так, в 2002 – 2003 годах все больше рассматриваемых вопросов касается собственности муниципалитетов, программам местного развития.

Законодательно установлено, что сессии кенешей проводятся гласно, в них могут принимать участие представители общественных организаций и движений, средств массовой информации, члены местных сообществ.

К сожалению, пока эта норма остается декларативной, так как существующая материально-техническая база органов самоуправления не позволяет арендовать для проведения сессий большие залы для того, чтобы на них могли присутствовать все желающие, а собственные помещения местных кенешей - не очень вместительны. В то же время видится, что в будущем это требование закона будет соблюдаться, так как этого требует, прежде всего, характер осуществляемой реформы децентрализации и демократизации власти.

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

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. Например - в случае выражения недоверия представительного органа главе местной государственной администрации, для чего местному кенешу необходимо набрать две трети голосов от общего числа депутатов.

Решения кенеша издаются в форме постановления и подписываются председателем кенеша. 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 формы собственности.

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. Эти права, свободы и обязанности человека и гражданина обозначены в Конституции Кыргызской Республики. Чтобы определить, затрагиваются или нет в том или ином случае чьи-то права, следует опираться на положения Основного закона государства. Это требование закона защищает население от возможных неправомерных действий местных властей, ущемляющих права человека.

Созывает сессии, организует их проведение, подписывает решения, осуществляет контроль за их выполнением, а также руководит повседневной работой кенеша и его исполнительного аппарата председатель кенеша, избираемый из числа его депутатов тайным голосованием на срок полномочий кенеша.

Председатель освобождается от должности решением не менее двух третей голосов от общего числа депутатов кенеша. Председатель айильного, поселкового и города районного значения кенеша является соответственно главой местного самоуправления айила, поселка и главой города районного значения и одновременно руководителем соответствующего исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Ранее, до принятия нового базового закона о местном самоуправлении, функции председателя местного кенеша устанавливались законом. В новом Законе «О местном

самоуправлении и местной государственной администрации» определение функциональных обязанностей председателя представительного органа самоуправления отсутствует. Это было сделано для того, чтобы предоставить местным кенешам самим определять, какими вопросами должны заниматься их председатели.

Сфера компетенции этих должностных лиц устанавливается регламентом соответствующего местного кенеша либо может быть определена в уставе местного сообщества.

В числе таких функций могут быть следующие:

- организация подготовки сессий местного кенеша;
- контроль за исполнением решений кенеша;
- координация деятельности постоянных и иных комиссий кенеша, депутатских групп;
- оказание содействия депутатам в осуществлении ими своих полномочий, проведении приема граждан, отчетов перед избирателями, обеспечение их информацией, рассмотрение вопросов, связанных с реализацией прав и обязанностей депутатов, подготовка по ним предложений для рассмотрения кенешем;
- обеспечение гласности и учета общественного мнения в работе кенеша и его органов;
- представление кенеша в отношениях с государственными органами, общественными объединениями и гражданами;
- организация взаимодействия кенеша с органами территориального общественного самоуправления, приостановление до окончательного решения суда действия актов органов территориального общественного самоуправления, если они нарушают права, свободы и законные интересы граждан, проживающих на соответствующей территории;
- рассмотрение заявлений, жалоб и обращений граждан, адресованных кенешу;
- внесение в кенеш предложения о назначении выборов депутатов в кенеша вновь образованных административно-территориальных единиц и вместо выбывших депутатов;
- издание распоряжений по вопросам, входящим в его компетенцию.

По вопросам своей деятельности председатель кенеша подотчетен кенешу, его избравшему. Порядок подотчетности также устанавливается в регламенте местного кенеша. Как правило, председатель отчитывается перед своим кенешем не реже одного раза в год.

В структуре местных кенешей создаются постоянные депутатские комиссии. Эти комиссии призваны не только осуществлять подготовку сессионных вопросов, но и устанавливать контроль за исполнением решений кенеша. Направление деятельности комиссий, их структура устанавливаются соответствующим местным кенешем исходя из территориальной специфики.

Перечень комиссий, их численный состав и порядок избрания определяет местный кенеш в своем регламенте. Для организации своей работы постоянные кенеша избирают председателей. Комиссиями также могут образовываться подкомиссии по основным направлениям их деятельности. Постоянные комиссии вправе привлекать к своей работе ученых, специалистов, практических работников и других лиц, необходимых для глубокой проработки вопросов, выносимых на рассмотрение сессии местного кенеша.

Постоянные депутатские комиссии участвуют, в основном, в подготовке вопросов, связанных с экономическим, социальным и национально-культурным развитием соответствующей территории и вносимых на рассмотрение кенеша, то есть практически всех основных вопросов, рассматриваемых на сессиях представительного органа местного самоуправления.

Постоянные комиссии вправе вносить в кенеш предложения по вопросам развития социально-культурной и производственной инфраструктуры территории, укрепления экономической основы местного самоуправления.

Они же осуществляют предварительное рассмотрение планов экономического развития своей территории и бюджета, отчетов о выполнении планов и исполнении бюджета, готовят по ним свои замечания и в случае необходимости представляют их кенешу.

Этим спектр деятельности постоянных комиссий не ограничивается, и сессия местного кенеша вправе поручить им выполнение других обязанностей.

Постоянные комиссии обеспечивают предварительную экспертизу выносимых на сессию вопросов, которые требуют подготовки и глубокого изучения; оказывают существенную помощь в осуществлении контроля за исполнением решений кенеша.

Такова форма организации деятельности местных кенешей - основных территориальных представительных органов в Кыргызской Республике.

Однако местные кенешы не являются единственными органами, образующими основу территориальной организации власти. На каждом уровне управления - область, район, населенный пункт - есть своя специфика организации власти.

Административно-территориальными единицами в Кыргызстане являются области, районы, города, поселки и айлы.

Самой крупной административно-территориальной единицей в республике является область. В настоящее время в Кыргызстане их семь: Баткенская, Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Нарынская, Ошская, Таласская, Чуйская. Столица республики город Бишкек имеет особый статус, и многие органы городского управления устроены по областному принципу. Полномочиями губернатора области в Бишкеке обладает мэр города. Конституция Кыргызской Республики (в новой редакции) также придает особый статус городу Ошу, который, наряду с городом Бишкеком, является городом республиканского значения.

Базовой административно-территориальной единицей в республике является район. В Кыргызстане их сорок четыре, включая четыре района города Бишкека.

Первичными административно-территориальными единицами в Кыргызской Республике являются города, поселки и айлы. Всего в республике - двадцать четыре города, из которых два города (Бишкек и Ош) имеют статус города республиканского значения, десять имеют статус города областного значения (Джалал-Абад, Сулюкта, Талас, Токмок, Каракол, Балыкчи, Таш-Кумыр, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу), двенадцать городов - районного значения (Кант, Кара-Балта, Шопоков, Узген, Нарын, Кара-Суу, Исфана, Баткен, Кок-Жангак, Чолпон-Ата, Кочкор-Ата, Ноокат).

В республике также насчитывается около 1880 айлов и поселков, объединенных в 470 сельских муниципалитетов.

Устройство власти в различных административно-территориальных единицах имеет свои особенности.

На первичном территориальном уровне - в городах, поселках и айлах - управление делами местного значения осуществляется на принципах местного самоуправления.

В городах областного значения представительную власть самоуправления осуществляют городские кенешы, функции которых обозначены выше, а исполнительную власть - мэры и мэрии городов. Аналогично устроена власть и в городе Бишкеке.

В городах районного значения систему органов местного самоуправления составляют городские кенешы - представительные органы, а также городские управы - исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Система управления в районах и областях республики в корне отличается от схемы управления в городах, поселках и айлах. В этих административно-территориальных

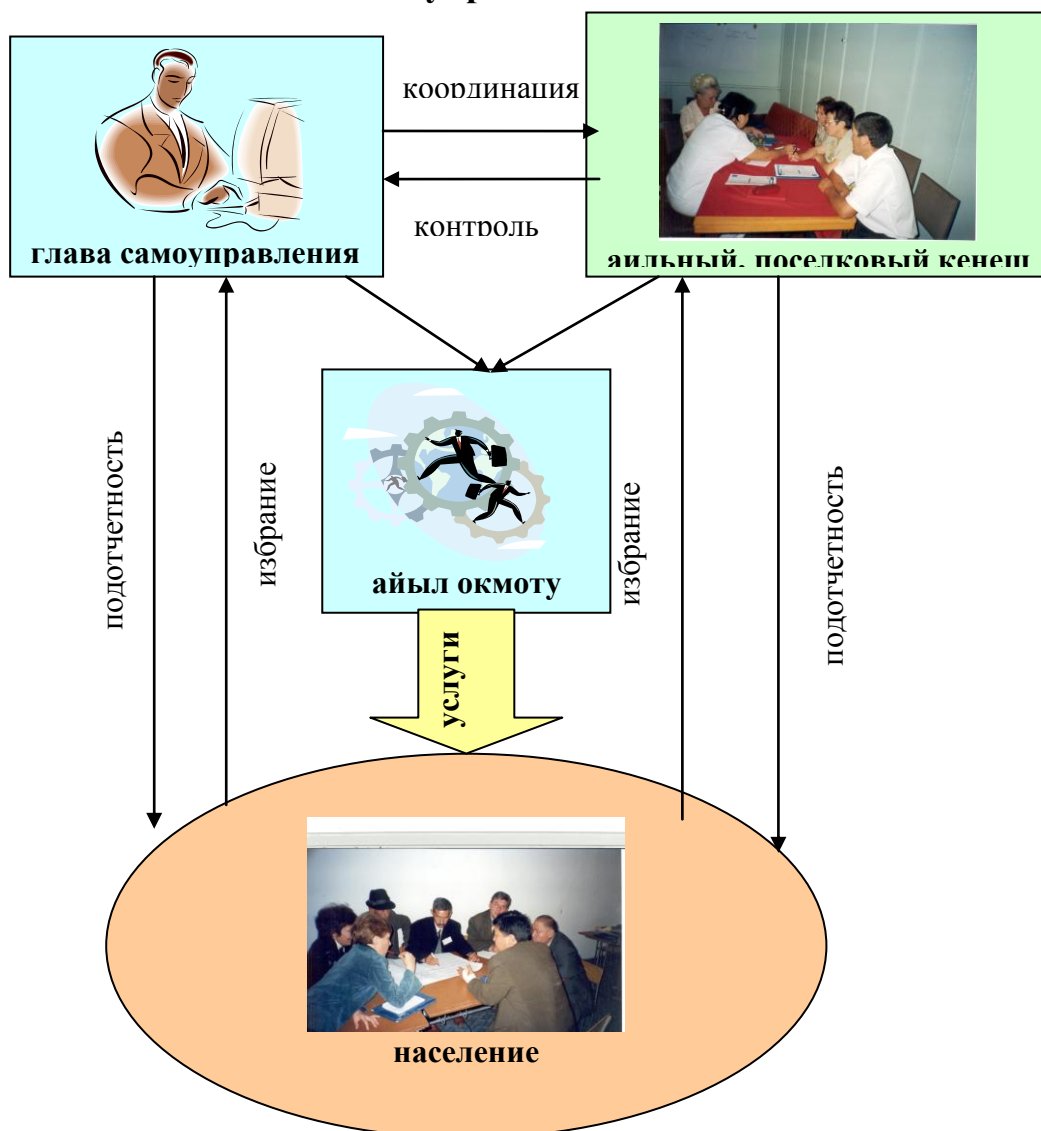
единицах власть устроена по так называемому дуалистическому принципу, предполагающему наличие в основной структуре власти как государственного органа власти, так и органа местного самоуправления.

Так, власть местного самоуправления в районах и областях осуществляют избираемые прямым голосованием районные и областные кенешы, а исполнительную власть - районные и областные государственные администрации.

## 6. Организация управления в аилах, поселках Кыргызской Республики

В аилах и поселках руководство деятельностью органов местного самоуправления осуществляет глава местного самоуправления аила, поселка, который является выборным должностным лицом на соответствующей территории. Он возглавляет исполнительно-распорядительный орган при аильном, поселковом кенеше - айыл окмоту (сельская управа), а также исполняет обязанности председателя аильного, поселкового кенешей с правом совещательного голоса. Это должностное лицо избирается населением соответствующей территории сроком на четыре года.

### Система местного самоуправления в аилах и поселках



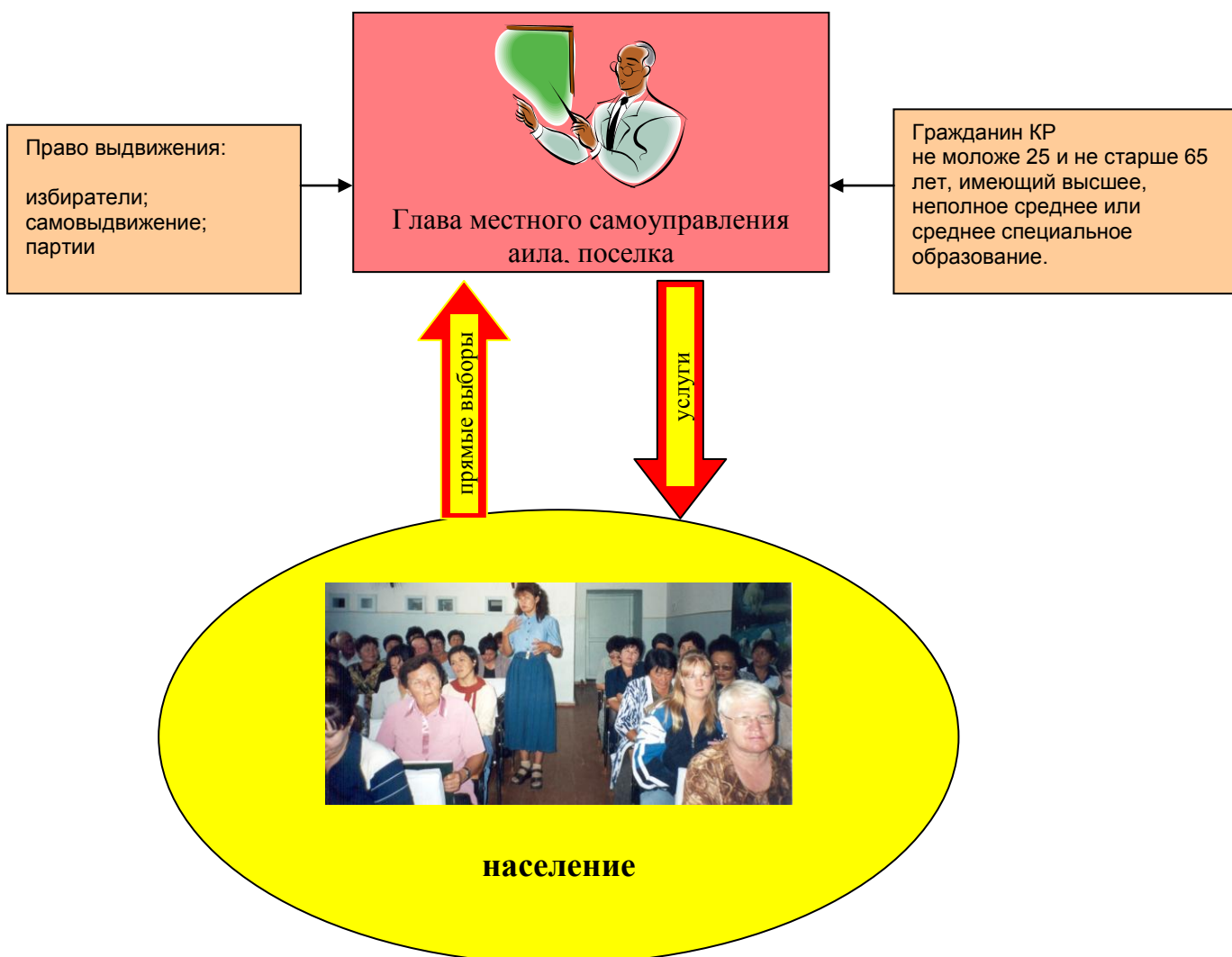


Порядок избрания главы местного самоуправления айла, поселка аналогичен тому, который установлен законодательством для главы местного самоуправления города районного значения.

**Глава местного самоуправления** айла, поселка избирается населением путем прямого, тайного голосования сроком на четыре года. **Главой местного самоуправления** может быть избран гражданин Кыргызстана не моложе 25 и не старше 65 лет, имеющий высшее, неполное среднее или среднее специальное образование. Выборы назначаются **Президентом Кыргызской Республики**. Избранным признается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В случае, если в выборах участвовало более двух кандидатов и ни один из них не набрал более половины голосов избирателей, окружная избирательная комиссия назначает повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае, если при повторном голосовании остался один кандидат, он будет считаться избранным при получении более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

### **Схема избрания главы местного самоуправления**



**Глава сельского муниципалитета** может быть досрочно освобожден от занимаемой должности. При необходимости такое решение принимает губернатор области.

Досрочное освобождение может быть осуществлено в следующих случаях:

- на основании личного заявления;
- за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики, делегированных государственных полномочий, с согласия сессий айильного, поселкового кенешей большинством в две трети 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 или утраты гражданства Кыргызской Республики;
- по письменному требованию не менее одной трети избирателей айила, поселка в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- в случае невозможности исполнения своих должностных обязанностей в результате стойкой нетрудоспособности;
- по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов айильного, поселкового кенешей.

В случае выражения недоверия главе местного самоуправления айила, поселка депутатами айильного, поселкового кенешей глава государственной администрации области – губернатор в двухнедельный срок досрочно освобождает его от занимаемой должности либо дает айильному, поселковому кенешам обоснованный отказ.

В случае повторного выражения недоверия главе местного самоуправления айила, поселка депутатами айильного, поселкового кенешей глава государственной администрации области – губернатор в двухнедельный срок освобождает его от занимаемой должности и ходатайствует перед Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики о назначении новых выборов.

Для осуществления исполнительной власти в айиле, поселке при айильном, поселковом кенешах создается айыл окмоту - сельская управа.

Айыл окмоту оказывает содействие депутатам айильного и поселкового кенешей в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении отчетов перед избирателями.

Айыл окмоту в своей деятельности подотчетен соответствующим айильному, поселковому кенешам, а по делегированным государственным полномочиям - главе государственной администрации района, мэру города.

Решения, принимаемые айыл окмоту по вопросам, отнесенным к его компетенции, подписываются главами местного самоуправления айила, поселка. Акты айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, не подлежат утверждению какими-либо государственными органами и обязательны для исполнения на соответствующей территории.

Исполнение актов айыл окмоту, противоречащих законодательству Кыргызской Республики, может быть приостановлено соответствующими кенешами, главами государственных администраций района, области и мэром города до вынесения решения судом.

Для обеспечения деятельности айильного, поселкового кенешей и айыл окмоту создается аппарат айыл окмоту. Его штатное расписание устанавливается айильным,

поселковым кенешами на основе типовых нормативов, утвержденных решением Правительства Кыргызской Республики.

Спектр деятельности айыл окмоту достаточно широк, а выполняемые функции по содержанию перекликаются с обязанностями и полномочиями, выполняемыми исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления городов, но с учетом специфики сельского уклада жизни.

В отдельно расположенных сельских населенных пунктах, входящих в границы территории соответствующего местного кенеша, объединяющей несколько айлов, в целях оперативного управления делами местного значения могут вводиться должности айыл башчысы (старосты айла). Решение об этом принимает соответствующий айильный, поселковый кенеш. Айыл башчысы назначается главой местного самоуправления айла, поселка с согласия схода жителей соответствующей территории.

## 7. Полномочия и функции органов местного самоуправления

### **Собственные полномочия**

### **Совместные полномочия**

### **Делегированные государственные полномочия**

Одним из конституционных принципов, на которых основывается государственная власть, является принцип «разграничения функций государственной власти и местного самоуправления». Кроме того «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения (статья 91 Конституции КР)». Эти конституционные нормы позволяют утверждать, что государство признает за местными сообществами определенную совокупность полномочий, необходимых для реализации задач и функций местного самоуправления.

Полномочия местного самоуправления – это закрепляемые нормами законодательства за местным самоуправлением определенные права и обязанности, необходимые для исполнения соответствующих задач и функций.

В соответствии с Конституцией и действующим законодательством Кыргызской Республики местное самоуправление осуществляется местными сообществами, которые через свои формируемые органы управляют делами местного значения. То есть законодательство устанавливает для местного самоуправления собственную компетенцию. В то же время органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями. Исходя из этих, установленных в законодательстве положений следует, что местному самоуправлению присуща определенная классификация полномочий.

В частности, **собственные полномочия**, это полномочия которые исключительно отнесены к компетенции органов местного самоуправления для решения дел местного значения и по которым местное самоуправление подотчетно перед соответствующим населением.

В соответствии со статьей 15 закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» к основным вопросам местного значения относятся:

- организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставление населению социальных и культурных услуг;
- рациональное использование земель местного сообщества;

- комплексное социально-экономическое развитие территории местных сообществ;
- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий;
- коммунальный транспорт и дороги;
- бытовое и торговое обслуживание;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития дошкольного, школьного и профессионального образования;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития здравоохранения;
- сохранение и развитие исторических и культурных традиций населения местного сообщества;
- развитие физической культуры, спорта и туризма;
- охрана общественного порядка;
- другие вопросы, передаваемые органам местного самоуправления в соответствии с законодательством.

В зависимости от статуса органа местного самоуправления собственные полномочия подразделены внутри системы самоуправляемых органов.

Причем представительные органы местного самоуправления (местные кенешы) имеют полномочия, как относящиеся ко всей системе местных кенешей так и полномочия имеющие отношение только к местным кенешам первичного уровня (города, поселки и айлы).

Местный кенеш в пределах своих полномочий правомочен исключительно на сессиях рассматривать и принимать решения по следующим вопросам:

- утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов;
- введение местных налогов, сборов и платежей, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;
- установление порядка распоряжения коммунальной собственностью местного сообщества, осуществление контроля за ее использованием;
- принятие регламента кенеша;
- избрание и освобождение от обязанностей председателя кенеша и его заместителя, за исключением случаев, установленных законодательством республики;
- досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством;
- дача согласия на назначение главы местной государственной администрации;
- выражение недоверия большинством в две трети голосов от общего числа депутатов главе местной государственной администрации, мэру города Бишкек и города областного значения, главе города районного значения, главе местного самоуправления айла, поселка на соответствующей территории;
- выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти;
- отмена распоряжений председателя кенеша, противоречащих законодательству Кыргызской Республики;
- утверждение устава местного сообщества;
- решение других вопросов в соответствии с законодательством.

Кроме того, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики местные кенешы городов районного значения, поселков и айлов имеют дополнительные полномочия, к которым относятся:

- дача согласия на назначение заместителей главы местного самоуправления;
- отменяют решения главы местного самоуправления города районного значения, поселка, аила в случае превышения ими своих полномочий;
- принятие решений большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям;
- установление в аилах и поселках в пределах общей суммы земельного налога, установленного районным кенешем для аила, поселка, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района дифференцированных ставок за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв, а также порядок сдачи в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов, пастбищ, за исключением пастбищ, расположенных в зоне интенсивного пользования и отгонных пастбищ, для соответствующей территории;
- осуществляют иные полномочия, установленные **законодательством республики.**

В отличие от полномочий местных кенешей, полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (айыл окмоту) представляют собой совокупность прав и обязанностей в области исполнительской и управленческой деятельности на соответствующей территории. В компетенцию исполнительно-распорядительных органов входит решение организационно-правовых, экономических, социальных и иных вопросов.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» определяет компетенцию айыл окмоту в общем плане, путем описания наиболее крупных сфер деятельности. При этом не детализируя по различным отраслям и регулируемым отношениям.

Так айыл окмоту:

- организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения аила, поселка, предоставление населению социальных и культурных услуг;
- разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и выполняет их;
- разрабатывает проекты аильного, поселкового бюджетов и исполняет их после утверждения аильным, поселковым кенешами;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию новых рабочих мест;
- участвует в приватизации ликвидируемых предприятий и передаче на баланс аила, поселка объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия по рациональному использованию земель, находящихся в коммунальной собственности, а также земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;
- содействует взаимодействию в экономической, социальной и правовой сферах;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В законодательстве Кыргызской Республики отдельно определены полномочия главы местного самоуправления аила, поселка, который является выборным должностным лицом на соответствующей территории, руководителем айыл окмоту и

выполняет функцию председателя айильного, поселкового кенешей с правом совещательного голоса.

В соответствии со своими полномочиями глава местного самоуправления айла, поселка:

- выполняет функции председателя айильного, поселкового кенешей;
- руководит деятельностью айыл окмоту и несет ответственность за ее результаты;
- представляет айильному, поселковому кенешам проект айильного, поселкового бюджетов, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешами об общем состоянии дел в айле, поселке, исполнении местного бюджета и использовании коммунальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- не реже одного раза в год отчитывается перед населением о результатах своей деятельности на курултае местного сообщества;
- несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;
- вносит в местный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных учреждений и организаций;
- решает иные вопросы в рамках законодательства Кыргызской Республики.

Одним из способов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является способ **делегирования отдельных государственных полномочий** на первичный территориальный уровень.

К отдельным делегированным государственным полномочиям относятся полномочия, которые могут быть делегированы органами исполнительной государственной власти местному самоуправлению с целью оперативного выполнения государственных функций на местах.

Однако такое делегирование должно соответствовать некоторым условиям, установленным Конституцией и законами Кыргызской Республики. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий возможно при соблюдении следующих условий:

делегирование должно осуществляться на основании нормативных правовых актов;

при делегировании одновременно устанавливается порядок государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами;

отдельные государственные полномочия делегируются в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов;

по делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

К основным государственным полномочиям, делегированным органам местного самоуправления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, относятся:

- разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;
- выявление малоимущих лиц, организация их адресной социальной защиты;
- осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима и проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан;

- регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- назначение опекунов и попечителей, а также мониторинг опекунских и приемных семей;
- совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- выдача гражданам справок, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, иных документов, предусмотренных законодательством;
- содействие в укреплении общественного порядка;
- содействие в организации призыва на воинскую службу;
- обеспечение соблюдения законности и общественного порядка на территории;
- установление порядка дачи разрешения на организацию и проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций на соответствующей территории в соответствии с законодательством;
- распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление индикативных планов по производству сельхозпродукции;
- содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противозооэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;
- обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;
- разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;
- сбор налогов и пошлин;
- обеспечение защиты прав потребителей;
- иные полномочия, делегированные законодательством Кыргызской Республики.

Характеризуя полномочия органов местного самоуправления необходимо отметить что, по собственным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны населению и самостоятельны в рамках закона при их исполнении. Отличительной чертой исполнения делегированных государственных полномочий органами местного самоуправления являются отсутствие самостоятельности и четкое исполнение поручений государственных органов при их непосредственном контроле.

Теория и практика муниципального управления свидетельствуют о наличии еще одного вида полномочий, когда органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют **совместное управление некоторыми делами**.

В частности в соответствии с законом КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» установлены три вида полномочий в сфере бюджетных полномочий.

функции, осуществляемые Правительством Кыргызской Республики;

функции, осуществляемые местными органами власти, в их числе и органы местного самоуправления;

совместные функции, осуществляемые органами государственной власти и местного самоуправления.

Совместное управление распространено в таких отраслевых сферах как образование, здравоохранение, социальное обеспечение и т.д.

К примеру, расходы на образование покрываются из местных и республиканского бюджетов, руководящие кадры назначаются государственными органами с согласия органов местного самоуправления и т.д.

Другой же формой совместного управления полномочиями являются формы взаимодействия и совместного управления делами несколькими муниципальными органами. Это вопросы межмуниципального хозяйствования, планирования и т.д., решение которых может повысить эффективность управления за счет мобилизации совместных ресурсов. Однако в отличие от нашей республики, такая форма совместного ведения дел широко распространена в странах с развитой системой муниципального управления.

## **8. Территориальное общественное самоуправление**

Говоря о формах организации местного самоуправления, нельзя обойти вниманием так называемые органы территориального общественного самоуправления (ТОС).

К ним относятся различные комитеты и советы, формируемые самими жителями, такие, как домовые, уличные, квартальные комитеты, советы общественности микрорайонов. В их число входят и более мелкие общественные образования, и выборные лица, включая старших по подъезду и по этажам в многоквартирных домах.

Органы территориального общественного самоуправления образованы на основе территориальных интересов - установлении общественного порядка на своей территории, соблюдении чистоты, охраны зеленых насаждений, уборки дворов и подъездов, ремонта сети коммуникаций и сантехники и т.д.

В последнее время, с развитием частного квартирновладения, все больше в практику входит организация кондоминиумов - объединений собственников жилья в многоквартирных домах, а также создание ассоциаций кондоминиумов.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» кондоминиумы также причисляются к органам территориального общественного самоуправления, хотя в рамках республиканского законодательства их деятельность также регулируется Законом «О товариществах собственников жилья (кондоминиумах)», принятым в 1997 году.

Часто на практике органы территориального общественного самоуправления ошибочно относят к органам власти на микроуровне, которые вместе с муниципальными органами власти (кенешами, мэриями, управами) образуют единую систему местного самоуправления. Это утверждение совершенно неправомерно, так как Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» четко установлено, что органы территориального общественного самоуправления - это добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории, деятельность которых направлена на решение дел местного значения.

На основе сложившейся практики взаимоотношений этих органов с местными органами власти функции органов территориального общественного самоуправления можно объединить в три основные категории.

Первая категория. Функции, осуществляемые органами территориального общественного самоуправления на основе тех полномочий, которые им предоставили сами жители микротерритории, образовавшие эти органы. Эти полномочия являются основными для органов ТОС, так как именно для выполнения этих задач по поручению самих жителей органы ТОС и образуются.

Вторая категория. Полномочия, которые делегированы органам территориального общественного самоуправления местными органами власти в целях полноценного исполнения основных услуг для жителей. Например, предоставление органам ТОС права дачи согласия на строительство на соответствующей



микротерритории торговых точек, зданий и сооружений, если это положительно влияет на комфортность условий проживания жильцов.

Третья категория. Функции, выполняемые органами территориального общественного самоуправления, делегированные им органами власти на возмездной основе. Например, сбор с жильцов каких-то отдельных видов налогов. За выполнение этих услуг для местной власти органам ТОС может производиться оплата из бюджетных средств и внебюджетных фондов местного самоуправления.

Благодаря политике децентрализации власти, уставы местных сообществ усиливают полномочия органов территориального общественного самоуправления. Так, например, в Уставе города Бишкека говорится о том, что городской кенеш и мэр на договорной основе могут наделять органы территориального общественного самоуправления своими функциями по осуществлению социально-экономического развития территории, контролю за соблюдением правил реконструкции и застройки территории и другими контрольными функциями, включая право взимания штрафов за нарушения постановлений Бишкекского городского кенеша, касающихся соблюдения санитарных и других правил, предоставлять им право дачи согласия на строительство или установку торговых и иных объектов, передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов.

Хороший опыт развития ТОС есть в Кыргыз-Атинской сельской управе Ноокатского района Ошской области, где эти общественные образования действуют по специально разработанным положениям.

Интересные начинания в этом направлении есть и в городе Караколе, где образовано 15 округов, возглавляемых болушами. В обязанности этих новообразованных органов входит широкий круг вопросов местного значения, начиная от охраны правопорядка, заканчивая санитарным состоянием территории. Болуши избираются населением прямым голосованием, что обеспечивает демократические принципы организации их деятельности.

Своеобразные преобразования, направленные на развитие территориального общественного самоуправления, были осуществлены в городе Джалал-Абаде, где в 1998 году были образованы городские общественные территориальные управы. Согласно положению, утвержденному Джалал-Абадским городским кенешем, городская общественная территориальная управа является представительным органом добровольного объединения членов городского сообщества, постоянно проживающих на определенной территории, для решения вопросов местного значения.

Определенный опыт территориального общественного самоуправления есть и в других регионах Кыргызстана.

К органам территориального общественного самоуправления тесно примыкают такие общественные организации местных сообществ, как суды аксакалов, дружины по охране общественного порядка (кырк чоро), молодежные комитеты, советы ветеранов, женские советы и другие организации.

Количество таких общественных организаций местных сообществ, по данным на 1 июня 2000 года, в республике составляло 5158, а численность активистов в них - 48416 человек. Наибольший удельный вес среди этих организаций занимают дружины по охране общественного порядка (965) и суды аксакалов (1055).

В отличие от органов ТОС эти организации не всегда осуществляют свою деятельность в четких границах территориальных образований, зачастую действуя в пределах нескольких кварталов или микрорайонов, а иногда - всего населенного пункта.

В утратившем силу Законе «Об общественных объединениях в Республике Кыргызстан», принятом в 1990 году, предшественники этих органов (добровольные народные дружины, товарищеские суды и т.д.) относятся к органам общественной

самодеятельности граждан. Тем не менее в своей деятельности они также руководствуются принципами местного самоуправления.

Для чего образуются все эти организации? Опыт показывает, что без широкого вовлечения граждан в решение вопросов развития своей территории местное народовластие не достигнет своей цели, не защитит члена сообщества ни физически, ни экономически.

Выступая на совещании глав местного самоуправления 23 ноября 1994 года, Президент Кыргызской Республики Аскар Акаев так оценил значимость общественной самоорганизации для кыргызского народа: «Можно сказать, что только благодаря тому, что веками кочевавший по заоблачным высям Ала-Тоо кыргызский народ отыскал и освоил лучшие, наиболее разумные формы самоуправления, он смог сохранить себя как нацию, как единую общность... По моему глубокому убеждению, национальное возрождение кыргызов, которое названо в Конституции в качестве одной из важнейших целей, стоящих перед народом Кыргызстана, включает в себя в качестве неотъемлемой и первостепенной задачи бережное отношение к опыту наших предков в области самоорганизации общественной жизни».

## 9. Становление профессиональной муниципальной службы

Понятие муниципальной службы - для Кыргызстана новое. Впервые его определение было дано в **Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»**, принятом 12 января 2002 года: «**Муниципальной службой** является профессиональная деятельность граждан в формируемых в соответствии с Конституцией и законодательством Кыргызской Республики органах местного самоуправления и связанная с исполнением полномочий этих органов.

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.

Порядок организации и прохождения муниципальной службы регулируется законодательством Кыргызской Республики».

Указанными определениями о муниципальной службе пока и ограничивается наше законодательство. Поэтому работники аппарата местных кенешей и других органов местного самоуправления осуществляют свою профессиональную деятельность на основе общереспубликанского трудового законодательства.

Между тем, будь принят закон о муниципальной службе, он бы четко лег в конституционную концепцию, предусматривающую разграничение функций государственной власти и местного самоуправления. Это дает основание полагать, что в самом ближайшем будущем такой закон будет принят.

В связи с этим следует уточнить, какой смысл следует вкладывать в дефиницию муниципальной службы, какие требования должны предъявляться к муниципальным служащим и какие основные проблемы следует решить принятием нового закона.

Как известно, представительные органы местного самоуправления, к которым согласно Конституции и Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» относятся местные кенешы, состоят из депутатов. А большинство депутатов, за исключением председателей кенешей, осуществляют свою депутатскую деятельность не на постоянной основе.

В связи с этим возникает вопрос, относить ли всех депутатов, занимающих внештатную (неоплачиваемую) муниципальную должность, к муниципальным служащим или к последним следует относить только лиц, занимающих штатную

(оплачиваемую) муниципальную должность, - работников аппарата кенешей, городских и сельских управ, других образуемых в соответствии с законодательством органов. Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» этот вопрос как будто решен, но при детальном его рассмотрении в ходе разработки и принятия закона о муниципальной службе он возникнет вновь, так как он затрагивает интересы всего корпуса местных парламентариев.

Другой вопрос – о характере муниципальной службы: должна ли она быть карьерной (должностной) или контрактной? Чтобы найти верный ответ, следует учесть несколько аспектов этого вопроса. Первый: должны ли быть социальные гарантии муниципальному служащему? Второй аспект: какова оптимальная организация службы для местного сообщества? Разумеется, в обоих случаях речь идет о штатных муниципальных служащих.

Как известно, карьерная служба предполагает наличие ряда гарантий для служащего, обеспечивает ему постоянное рабочее место, в то время как контрактная служба такой возможности работнику не предоставляет. Иными словами, система надежных социальных гарантий обеспечивается лишь в случае карьерной службы.

С точки же зрения прав местного сообщества на самоуправление, более логичной является система контрактов, так как в любом случае формированием штата муниципальных служащих должен заниматься местный орган, депутаты которого избираются населением один раз в пять лет. Иначе говоря, каждый новый состав кенеша должен иметь право осуществлять свой найм на работу. Полномочия на осуществление этого найма кенешу дают избиратели, отдав его депутатам голоса на выборах.

Еще один аспект проблемы заключается в том, что муниципальная служба, прежде всего, должна быть профессиональной, то есть иметь в своем арсенале квалифицированных работников. Понятно, что такое мастерство шлифуется годами и нуждается в постоянном опыте. Получается, что требование профессионализма вступает в противоречие с правами избирателей... Задача может показаться неразрешимой, однако решить ее необходимо.

В связи с этим разработчикам правовых актов о муниципальной службе предстоит решить немало проблем.

## **10. Система нормативных правовых актов, регулирующих деятельность местного самоуправления**

### **а) Республиканское законодательство**

Система законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления характеризуется комплексом всех действующих нормативных правовых актов, разделяемых на составные элементы в зависимости от характера регулируемых отношений местного самоуправления и места в иерархической системе актов.

Нормативные правовые акты, в общем, и в частности, касающиеся местного самоуправления, можно классифицировать по следующей структуре:

- нормативные правовые акты республиканского и местного значения;
- нормативные правовые акты, различаемые по юридической силе;
- нормативные правовые акты специальные, полностью посвященные регулированию всего спектра отношений местного самоуправления, и отраслевые, содержащие только отдельные нормы, касающегося местного самоуправления.

Систему нормативных правовых актов Кыргызской Республики в соответствии с законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» составляют:

Конституция Кыргызской Республики;  
конституционные законы Кыргызской Республики;  
законы Кыргызской Республики;  
постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;  
указы Президента Кыргызской Республики;  
постановления Правительства Кыргызской Республики;  
акты министерств, государственных комитетов, Фонда государственного имущества и административных ведомств Кыргызской Республики;  
решения местных государственных администраций и органов местного самоуправления принятые в пределах их компетенции и направленные на установление, изменение и отмену правовых норм.

В системе нормативных правовых актов особое место отводится Конституции Кыргызской Республики, как главному законодательному акту, имеющему высшую юридическую силу по отношению к иным актам законодательства.

Конституция Кыргызской Республики, принята 5 мая 1993 года, однако за более чем десятилетний период своего существования Конституция претерпела ряд изменений, которые были внесены в Основной закон государства по результатам референдумов, состоявшихся 10 февраля 1996 года, 17 октября 1998 года и от 18 февраля 2003 года. Все эти изменения, в том числе, касались и местного самоуправления.

Причем характер изменений подчас носил радикальный характер. Так, в своей первоначальной редакции Конституция устанавливала, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления. Во второй редакции Конституции (по результатам всенародного референдума 1996 года) уже указывалось, что государственная власть в Кыргызстане основывается на принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления.

Причина перехода к такому принципу государственной власти основывается на осознанном стремлении государства упорядочить свои отношения с системой местного самоуправления, четко определив вопросы местного значения, а также сферу делегированных государственных полномочий, по выполнению которых органы местного самоуправления подотчетны не перед населением, а перед органами государственной власти.

Важным отличием содержания Конституции во второй редакции является то, что в ней появилось определение источника права местного самоуправления. Если в части 3 статьи 1 Конституции единственным источником государственной власти признается народ Кыргызстана, то в статье 91 Конституции устанавливается, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами. Это формирует принципиально иной концептуальный подход к идее местного самоуправления и создает конституционную основу для реализации права местных сообществ на самоуправление.

Во второй редакции Конституции появились такие важные нововведения как законодательное закрепление понятий «коммунальная собственность» и «делегированные государственные полномочия». В то же время понятие «коммунальная собственность» было введено лишь в статье 92, предоставляющей возможность органам местного самоуправления владения, пользования и распоряжения коммунальной собственностью. Тогда как в статье 4, определяющей общие принципы и устанавливающей формы собственности в Кыргызской Республике, коммунальной

собственности, как равноправной с другими формами собственности (государственная и частная), не было.

В связи с этим понятие коммунальной собственности трактовалось неоднозначно. В основном, применялась трактовка коммунальной собственности, данная в законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» еще в 1991 году, которая, опираясь на статью 4 Конституции, в которой не оговаривалась коммунальная собственность, рассматривала ее как часть государственной собственности. Неоднозначна была трактовка и в Гражданском Кодексе от 8 мая 1996 года, которая в соответствии со статьей 223 не относила органы местного самоуправления и коммунальную собственность к субъектам права собственности, однако рассматривала коммунальную собственность как самостоятельный институт собственности в статье 227.

По итогам всенародного референдума, состоявшегося 17 октября 1998 года, в Конституции коммунальная собственность как самостоятельная форма собственности была признана и закреплена в статье 4 в качестве равноправной наряду с государственной, частной и иными формами собственности. Кроме того, следует отметить факт распространения коммунальной собственности на землю, что создала конституционную гарантию на последующее построение развитого местного самоуправления в том числе и в сфере земельных отношений.

По результатам последнего референдума от 18 февраля 2003 года самым существенным изменением конституционных норм, имеющим отношение к сфере местного самоуправления можно считать, нормы устанавливающие общие принципы Конституции. Так в пункте **4 статьи 1 Конституции впервые установлено, что народ осуществляет свою власть не только через систему государственных органов, но и через органы местного самоуправления.** Эту норму можно считать базовой гарантирующей от имени государства развитие местного самоуправления в республике.

В развитие конституционных норм о местном самоуправлении в Кыргызской Республике были изданы многочисленные акты, касающиеся в той или иной мере сферы местного самоуправления.

Для характеристики действующего законодательства о местном самоуправлении представляется целесообразным его подразделить на три крупных блока:

нормативные правовые акты, регламентирующие организационно-правовые основы местного самоуправления;

нормативные правовые акты, регламентирующие финансово-бюджетные основы местного самоуправления;

нормативные правовые акты, регламентирующие экономические отношения местного самоуправления.

Каждый из этих блоков имеет свои базовые законы, которые устанавливают общие принципы развития основ местного самоуправления.

В сфере организационно-правовых основ местного самоуправления базовым нормативным правовым актом является **закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.**

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 местной государственной администрации, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.

**Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»** отражает сложившуюся в реальности систему местного самоуправления и по своей организационной структуре состоит из 4 разделов и 10 глав. Закон структурирован следующим образом:

I раздел «Общие положения», определяющий цели и задачи закона;

II раздел «Местное самоуправление» состоит из 8 глав и раскрывает систему местного самоуправления, организационно-правовую структуру органов местного самоуправления, финансово-экономическую основу института самоуправления, принципы взаимоотношений с органами государственной власти, а также непосредственного участия населения в самоуправлении;

III раздел, состоит из 2 глав и посвящен местной государственной администрации и их компетенции;

IV раздел, устанавливает правовые гарантии деятельности местной государственной администрации и местного самоуправления.

Не менее важным в системе нормативных правовых актов организационно-правовых основ местного самоуправления является **кодекс о выборах в Кыргызской Республике от 29 мая 1999 года**. Данный акт, является кодифицированным актом, регулирующим в части касающимся местного самоуправления избирательные права граждан Кыргызстана при выборах местных кенешей, глав местного самоуправления городов районного значения, сел и поселков.

Статус депутата местного кенеша регулируется **законом Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года**. Закон определяет деятельность депутата в местном кенеше и его органах (постоянных или временных комиссиях), регламентирует порядок возникновения и срок полномочий депутата местного кенеша, устанавливает определенные ограничения, связанные с несовместимостью статуса депутата местного кенеша с некоторыми должностями и видами деятельности, а также досрочное прекращение полномочий депутата местного кенеша. Также закон о статусе депутата местного кенеша регулирует деятельность депутата местного кенеша в избирательном округе, организацию работы с наказами избирателей и устанавливает основные гарантии его депутатской деятельности.

В сфере финансово-бюджетных основ местного самоуправления до настоящего времени одним из основных законов устанавливающих основные принципы формирования и исполнения местных бюджетов Кыргызской Республики, их взаимоотношения с республиканским бюджетом являлся **Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года**.

Вместе с тем данный закон не решал многие бюджетные проблемы местного самоуправления, а именно в части разграничения бюджетных полномочий бюджетов разного уровня. В целях решения финансово-бюджетных проблем местного самоуправления 25 сентября 2003 года принят **закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления»**.

С этим законом органы местного самоуправления связывают определенные надежды на улучшение ситуации в вопросах местного бюджета. Данный закон регламентирует отношения органов местного самоуправления с органами государственной власти и иными субъектами бюджетного права, а также бюджетный процесс местных бюджетов. Кроме того закон устанавливает принципы, на которых базируются финансово-бюджетные основы местного самоуправления. Такие как, разграничения функций государственной власти и органов местного самоуправления в части бюджета, обеспечения необходимыми финансово-экономическими средствами для решения дел местного значения, обеспечения необходимыми финансово-экономическими средствами для исполнения делегированных государственных

полномочий, а также независимости местных кенешей в управлении финансово-экономическими средствами местного самоуправления.

В сфере экономических отношений местного самоуправления принципиально значение имеет закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года, который регулирует отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права коммунальной собственности на имущество в Кыргызской Республике.

Управление коммунальной собственностью представляет собой сложный комплекс юридических и иных действий. Поэтому закон детально рассматривает действия органов местного самоуправления по формированию собственности, передачи объектов коммунальной собственности в постоянное или временное пользование физическим или юридическим лицам, сдачи в аренду, отчуждения коммунального имущества, а также совершать иные законные сделки.

В законодательстве Кыргызской Республики в области местного самоуправления существуют и отдельные законы, которые регулируют деятельность органов местного самоуправления на некоторых административно-территориальных единицах, связанных с исполнением специфических задач. К таковым относятся закон КР «О статусе столицы Кыргызской Республики» и закон КР «О статусе города Ош».

Помимо вышерассмотренных основных нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих местное самоуправление, в законодательстве Кыргызской Республики действуют акты, которые регламентируют сферы отраслевого характера имеющие отношение и к местному самоуправлению.

В частности:

Органы местного самоуправления вправе вводить на соответствующей территории местные налоги и сборы. Порядок их введения, администрирования и совершения иных налоговых действий регулируется Налоговым Кодексом Кыргызской Республики, который является сводом законоположений по всем налогам как республиканского, так и местного значения.

Органы местного самоуправления вступают в различные гражданско-правовые отношения, которые регулируются Гражданским Кодексом Кыргызской Республики. Данный кодекс определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения.

С 1998 года в Конституции Кыргызской Республики закреплена коммунальная (муниципальная) собственность на землю. Земельные же отношения регулируются Земельным Кодексом КР, который определяет основания возникновения, порядок осуществления и прекращения прав на землю и их регистрацию, а также направлен на создание земельно-рыночных отношений в условиях государственной, коммунальной и частной собственности на землю и рационального использования земли и ее охраны. В том числе к таким же актам отраслевого характера можно отнести кодекс об административных правонарушениях, трудовой кодекс, законодательство об образовании, здравоохранении, социальном обеспечении и так далее.

Кроме того, деятельность системы местного самоуправления во многом регулируется и подзаконными актами, которые принимаются на основании и во исполнении законов, развивая и конкретизируя их положения.

Спектр таких подзаконных актов разнообразен, это указы и распоряжения Президента Кыргызской Республики, постановления Жогорку Кенеша и Правительства КР, распоряжения Премьер-министра КР, инструкции различных министерств и ведомств, а также решения принимаемые местными органами власти.

В зависимости от органа, принявшего подзаконный акт их подразделяют на общие, ведомственные и местные.

Общие подзаконные нормативные акты издаются правотворческими органами общей компетенции (Президент КР, Правительство КР, Жогорку Кенеш КР), с помощью таких актов осуществляется оперативное государственное решение экономических, политических и иных вопросов.

Приоритетное значение в системе подзаконных нормативных актов принадлежит актам Президента Кыргызской Республике как главы государства. Они обладают наибольшей юридической силой после закона, издаются на основе Конституции КР, законов КР и регламентируют основные направления внутренней и внешней политики государства.

Ведомственные акты принимаются соответствующими министерствами и ведомствами и регулируют отраслевые отношения. Например, инструкции Министерства финансов, юстиции, труда и соцобеспечения, образования и т.д. также влияют на систему местного самоуправления, регламентируя те отраслевые задачи, которые исполняют местные органы самоуправления.

### **б) Местные нормативные правовые акты**

«Местные кенешы и их исполнительные органы в пределах своих полномочий, установленных Конституцией Кыргызской Республики и законодательством Кыргызской Республики, принимают акты, обязательные для исполнения на их территории» - это конституционная норма устанавливает право органов местного самоуправления на принятие актов местного значения.

Нормативные правовые акты местного самоуправления принимаются представительными и исполнительными органами местного самоуправления. Такие акты направлены на решение вопросов местного значения, действуют на соответствующей территории и обязательны для всех юридических и физических лиц, проживающих и находящихся на этой территории.

В системе местного самоуправления все акты, принимаемые органами местного самоуправления, носят подзаконный характер.

Органы местного самоуправления и их должностные лица принимают местные нормативные акты в форме постановлений и распоряжений.

Другой формой принятия нормативных правовых актов местного значения является непосредственное участие населения, то есть на собраниях, сходах и курултаях. В большинстве своем такие решения носят рекомендательный характер и для придания им легитимности направляются на рассмотрение и утверждение местных кенешей. Примером принятия нормативных решений гражданами путем прямого волеизъявления является тот факт, что во всех местных сообществах приняты уставы местных сообществ.

Центральное место в системе нормативных правовых актов местного самоуправления отведено уставам местных сообществ. В соответствии с законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» устав местного сообщества является основным правовым документом местного сообщества, регулирующим дела местного значения, разработанным и принятым в соответствии с законодательством республики. При этом все нормативные правовые акты местного самоуправления принятые как органами местного самоуправления и их должностными лицами, так и решения принятые путем прямого волеизъявления граждан на сходах, собраниях, курултаях должны соответствовать и не противоречить уставу местного сообщества.



Нормативные правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить законам и иным актам республики, имеющим верховенство и приоритетное значение в системе актов государства.

Акты органов местного самоуправления могут быть отменены теми органами, которые их издали. Причем местные кенешы могут отменить акты главы местного самоуправления в случае превышения им своих полномочий. Кроме того, акты органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть признаны недействительными по решению суда.

## **11. Устав местного сообщества, его роль в осуществлении местного самоуправления**

Одно из важных мест в осуществлении местного самоуправления занимают уставы местных сообществ, которые являются составной частью системы нормативных правовых актов местного самоуправления. Важность данного документа для местных сообществ, прослеживается с самого начала, с преамбулы.

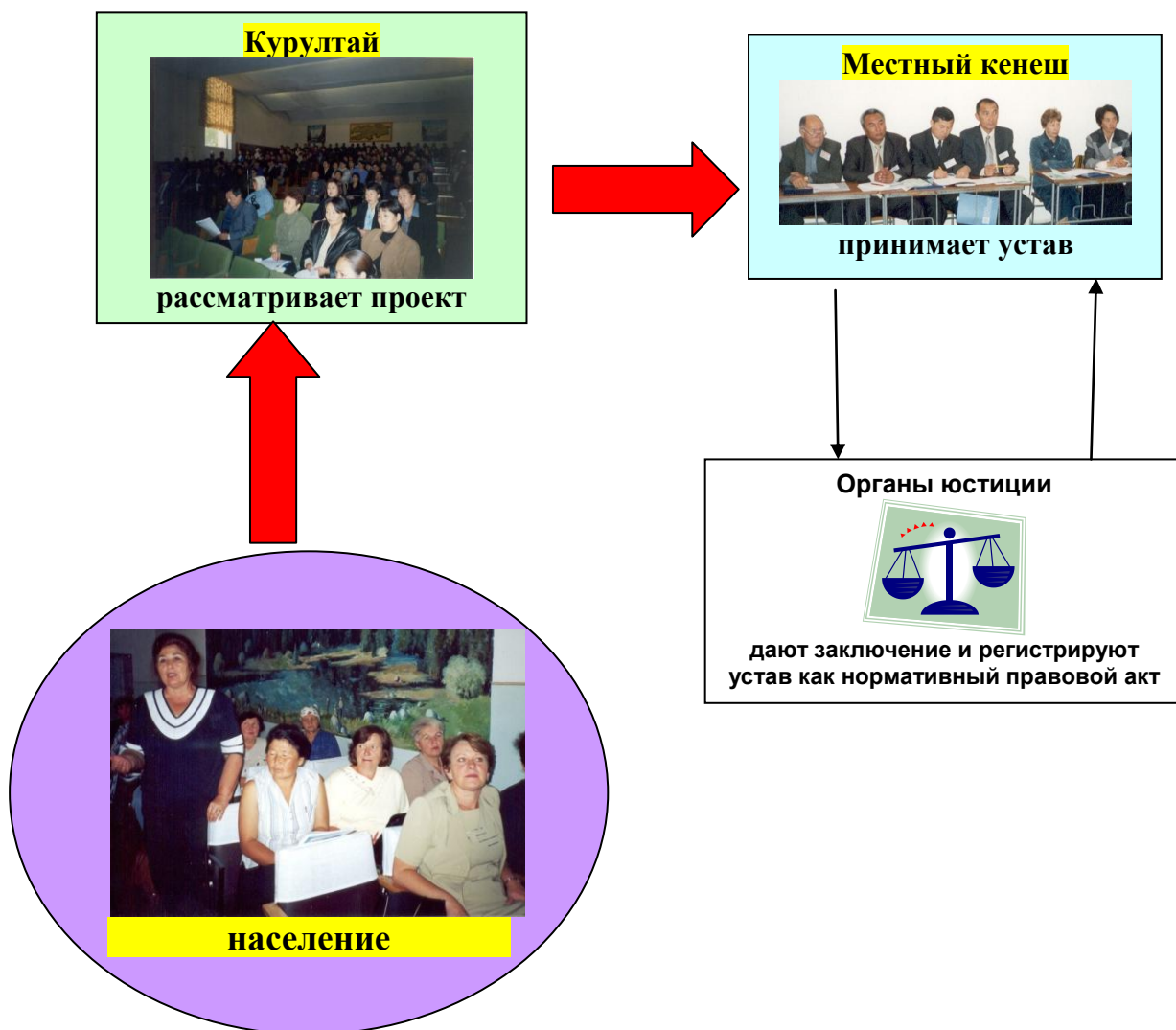
Преамбула **типового** устава, построенная по формату действующей Конституции Кыргызской Республики, начинается со слов:

«Мы, граждане Кыргызской Республики, проживающие на соответствующей территории, в целях обеспечения нерасторжимого единства, согласия, общественного порядка и мира, улучшения условий жизни в селах, благополучия каждой семьи и каждого жителя, создания самоуправляющегося сообщества, принимаем как Основной закон внутренней жизни настоящий Устав, определяющий основные правила общественного жития». Тем самым устанавливаются цели, условия и мотивы принятия устава местными сообществами, а также ориентиры развития местного сообщества.

Повсеместно в республике уставы местных сообществ стали внедряться после введения в действие Указа Президента Кыргызской Республики от 24 октября 1996 года, которым был утвержден примерный устав местного сообщества. Положениями данного указа сельским и поселковым кенешам местных сообществ было рекомендовано на основе примерного устава разработать, обсудить и принять на сельских курултаях свои уставы. При этом сразу же было отведено центральное место в системе актов местного самоуправления уставам местных сообществ, ставших основным законом внутренней жизни сообщества и обязательными для его членов, а также органов самоуправления местного сообщества и их должностных лиц.

Далее эти же постулаты были отражены и в новой редакции закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», в соответствии с которым устав местного сообщества – это основной правовой документ местного сообщества, регулирующий дела местного значения, разработанный и принятый в соответствии с законодательством. Согласно данному закону Уставы местных сообществ принимаются соответствующими местными кенешами по предложению курултаев. Изменения и дополнения к принятым уставам местных сообществ рассматриваются местными кенешами по предложению курултаев, группы депутатов соответствующего местного кенеша.

## Схема принятия Устава местного сообщества



Примерная структура устава местного сообщества была разработана таким образом, чтобы устав, являясь основным законом самоуправляющегося сообщества, определял и устанавливал почти все сферы жизнедеятельности местного сообщества. А именно:

- основные цели перехода сообщества на самоуправление;
- основные принципы самоуправления;
- органы самоуправления сообщества и их функции;
- порядок принятия в члены сообщества и выхода из него;
- права и обязанности членов сообщества;
- формы участия членов сообщества в решении вопросов местного значения;
- экономические и финансовые основы самоуправления сообщества;
- порядок владения, пользования и распоряжения коммунальной собственностью;

- основные правила внутреннего общежития, этики, поведения членов сообщества, способствующих поддержанию порядка и спокойствия, подлежащих неукоснительному выполнению каждым членом сообщества;
- основные правила внутреннего общежития, этики, поведения членов сообщества, способствующих поддержанию порядка и спокойствия, подлежащих неукоснительному выполнению каждым членом сообщества;
- меры поощрения членов сообщества, принимаемые органами самоуправления;
- меры воздействия, применяемые к членам сообщества и должностным лицам органов самоуправления, нарушающим Устав сообщества;
- порядок принятия и внесения изменений в Устав сообщества;
- другие вопросы жизнедеятельности сообщества, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Хотя распространенные государственными органами примерные уставы имели и обширный перечень разделов, все же они были рекомендательными и открытыми, то есть местные сообщества в своих уставах могли предусмотреть и другие положения, регламентирующие «правила комфортного проживания» на соответствующей территории.

На практике же получилось, что уставы местных сообществ продублировали те же положения, которые прописаны в законах и не отразили особенностей развития местного самоуправления связанные с индивидуальностью территории, традиций проживающего населения и т.д.

Однако были и исключения. В этом плане примечателен опыт города Нарын, местное сообщество которого отразило в своем уставе от 1998 года некоторые специальные права, необходимые для развития города. В частности, стоит привести некоторые положения данного устава, которыми предусматривается особая ответственность членов местного сообщества с моральной точки зрения, а именно:

*«В организациях, предприятиях и учреждениях следует запретить употреблять спиртные напитки в течение рабочего времени и следует вести разъяснительную работу среди трудового коллектива о вредности пьянства, ставшего массовым явлением среди пожилого поколения, молодежи и женщин.*

*На встречах и судах аксакалов следует обсуждать недостойное поведение родителей по организации вечеринок для молодежи и подростков с неумеренным распитием алкогольных напитков.*

*Запрещается после 10 вечера включать музыку, ругаться, петь громким голосом и беспокоить людей и соседей.*

*Следует цивилизованно принимать гостей, не спаивая их алкогольными напитками.*

*Обучать членов местного сообщества экономно использовать бюджет семьи. Объяснять вредные стороны некоторых национальных традиций, таких как тои, влекущих большие расходы».*

Это только часть норм заложенных в уставе, который был принят населением города.

В международной теории местного самоуправления широко распространены и имеют сильные традиции уставы местных сообществ. Они на самом деле являются малыми «конституциями» соответствующих территорий и регламентируют жизнедеятельность местных сообществ. В мире много уставов разных по форме, содержанию и способу принятия. Но в целом они все разрабатываются и принимаются на основе действующего законодательства, и могут отражать индивидуальные самоуправленческие особенности населения, его традиции и обычаи.

Одним из самых известных уставов местных сообществ является устав (положение) об общинах земли Баден-Вюртемберг. Положения этого устава регулируют все сферы жизни сообщества, помимо традиционных как структура

органов, выборы, такие как кадровые вопросы, порядок найма и отстранения муниципальных служащих, особые формы управления, собственность и хозяйственная деятельность общины, вопросы управления имущества и финансов, система контроля, решение спорных дел, ответственность должностных лиц и членов сообщества и многое другое.

Устав местного сообщества является нормативным правовым актом, который устанавливает правовые нормы, соответственно его положения требуют тщательной экспертизы на предмет соответствия законодательству Кыргызской Республики. Юридическую экспертизу уставов проводят органы юстиции и выносят свое заключение. При этом уставы местных сообществ, изменения и дополнения к ним, принимаются местными кенешами после заключения органов юстиции.

Кроме того, органы государственной власти устанавливают порядок государственной регистрации уставов. Уставы в соответствии с законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и разработанных на его основе соответствующих инструкций о регистрации, направляются в органы юстиции для регистрации в качестве нормативного правового акта и правовой экспертизы. Органы юстиции вправе отказать в регистрации устава местных сообществ в случае противоречия его положений действующему законодательству Кыргызской Республики. Необоснованный отказ в регистрации устава местных сообществ органы местного самоуправления вправе обжаловать в судебном порядке.

## **12. Перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике**

До конца 2002 года в Кыргызстане отсутствовала долгосрочная стратегия развития местного самоуправления. Однако в республике принимался ряд концептуальных документов по местному самоуправлению, определявших основные направления реформы на некоторый отрезок времени.

Одним из первых таких концептуально целостных документов, отражающих системное видение роли и места территориального самоуправления в общественно-государственном устройстве, стало **Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике**. Этот аналитический документ был утвержден **Указом Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994 года № 246**.

Этот правовой акт сыграл важную роль в придании реформе народовластия на местах большей системности и осмысленности, определил субъект права на местное самоуправление. Положение «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» стало первым концептуальным правовым документом, обозначившим пути реформирования местного самоуправления на ближайшие несколько лет. В нем впервые были сформулированы основные принципы местного самоуправления: самообеспечение, самофинансирование, саморегулирование.

Принципиально иную трактовку в Положении получило и понятие коммунальной собственности. Так, если в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года коммунальная собственность понималась как часть государственной собственности, составляющей основу местного хозяйства, а управление ею возлагалось на местные кенешы и местные государственные администрации, то в Положении коммунальная собственность уже трактовалась как имущество, находящееся на праве

собственности у местного сообщества и объединения местных сообществ в соответствии с законодательством.

Согласно Положению, в коммунальной собственности могло находиться все имущество, необходимое для обеспечения жизнедеятельности местных сообществ, а право распоряжения и управления им возлагалось на органы местного самоуправления.

Еще одним новшеством в системе самоуправления стало толкование районов и областей как территориальных объединений местных сообществ.

На основе идеологии, заложенной в Положении, и осуществлялась реформа местного самоуправления вплоть до настоящего момента, хотя многие положения в этом документе были сформулированы лишь в общих чертах, а содержание документа соответствовало общественным ожиданиям от реформы местного самоуправления в контексте общей ситуации в стране в середине 1990-х годов.

Вторым по хронологии документов, определившим направления реформы местного самоуправления, стала **Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 2 августа 1999 года № 196.**

Концепция не была долгосрочным документом, так как в 1999 году началась разработка проекта «Комплексной основы развития Кыргызстана до 2010 года» и дальнейшее реформирование территориальных основ власти с 2001-2002 годов необходимо было проводить во взаимной увязке с общей идеологией социально-экономических, политических и демократических реформ.

Поэтому в Концепции были обозначены лишь несколько ключевых направлений дальнейшей реформы территориального управления на ближайшую перспективу. В их числе – разработка мероприятий по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления, повышение значимости местных кенешей в осуществлении местного народовластия, разработка четырех важнейших законов в сфере местного самоуправления.

В соответствии с Концепцией Правительство республики разработало и утвердило своим решением План мероприятий по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления.

Созданными распоряжением Руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики рабочими группами были разработаны проекты двух базовых законодательных актов по местному самоуправлению – «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и «О коммунальной собственности на имущество». В этих законодательных актах, принятых парламентом и подписанных Президентом республики соответственно 12 января и 15 марта 2002 года, были воплощены основные положения Концепции, в том числе идея повышения полномочий местных кенешей. Так, местные кенешы получили право контролировать деятельность мэров городов. Впервые правовое закрепление получили уставы местных сообществ, а также народные курултай.

Однако в 2001 году уже была принята общенациональная стратегия реформ **«Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года»**, и в рамках этого документа с января 2002 года началась разработка проекта Национальной стратегии децентрализации государственной власти и развития местного самоуправления. С этой целью на основании распоряжения Руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики была образована комиссия в составе представителей органов государственной власти и местного самоуправления, общественных и международных организаций.

Комиссия разработала проект такой стратегии, который был вынесен на обсуждение республиканского курултая, состоявшегося 21 ноября 2002 года. А 17 декабря 2002 года этот документ был утвержден Указом Президента Кыргызской Республики.

Этот концептуальный документ носит название Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года».

Стратегия включает в себя следующие разделы:

- Формирование эффективной правовой базы;
- Политические, административные реформы и государственная поддержка органов местного самоуправления;
- Проведение экономической и финансовой децентрализации;
- Становление муниципальной службы и совершенствование кадровой работы;
- Социальная мобилизация и развитие человеческого потенциала;
- Консолидация гражданского общества.

В стратегии выявлен ряд «узких мест» реформы местного самоуправления. В их числе установлены следующие проблемы, препятствующие становлению полноценного местного самоуправления:

**«Несовершенство законодательной базы.** Сегодня еще не создана необходимая правовая база, обеспечивающая, прежде всего, оптимальную децентрализацию государственного управления, создание эффективных институтов управления на уровне МСУ, эффективную экономическую и финансовую децентрализацию, создание системы муниципальной службы и развития их потенциала, социальной мобилизации и т.д.

**Медленное осуществление процессов децентрализации государственного управления и недостаточная государственная поддержка органов МСУ.** Органы МСУ пока еще не получили достаточно власти и финансово-экономических средств для эффективного осуществления своих полномочий. В законодательстве недостаточно четко определены функции и полномочия, ответственность различных органов исполнительной ветви государственной власти и МСУ. Затянулся процесс передачи функций и соответствующих финансово-экономических ресурсов органам МСУ, отсутствует механизм их передачи. Это заметно сдерживает более углубленное внедрение демократических форм проявления массовой активности местного сообщества, замедляет ход развития органов МСУ. Одним из факторов препятствующих передаче достаточных полномочий, является многозвенность управления по вертикали.

**Неэффективные механизмы финансово-экономического регулирования.** Финансы и местный бюджет по-прежнему централизованы, не создана эффективная налоговая база, крайне ограничены бюджетные возможности органов МСУ. Не создана правовая база экономической и финансовой децентрализации. Не урегулирован механизм передачи органам МСУ финансово-экономических ресурсов в соответствии с их функциями и полномочиями.

**Низкий профессиональный уровень муниципальных служащих, отсутствие действенной кадровой работы.** Еще не принят закон о муниципальной службе, не создана система работы с кадрами муниципальных служащих, их подготовки, переподготовки и повышения квалификации, а также их мотивации и социальной защиты. Отсутствует информационно-техническое и научно-методическое обеспечение кадров органов МСУ.

**Недостаточность развития социальной мобилизации и развития человеческого потенциала.** Пока еще недостаточно активно осуществляется социальная мобилизация местных жителей в ассоциации, объединения и общинные организации. Органами местной государственной администрации и МСУ не в полной мере оказывается поддержка в ходе их создания и развития, слабо привлекаются их личные сбережения и другие финансовые средства. Отмечается пассивность населения в процессе принятия решений, способствующих улучшению их жизни.

**Не развито эффективное партнерство и взаимодействие органов государственной власти и МСУ, НПО, частного сектора.** Успешный опыт пилотных айыл окмоту по социальной мобилизации и укреплению общественного и частного сектора, партнерства между государством и общинными организациями недостаточно распространяется во всех регионах республики, остается ограниченным по масштабам и не сопровождается соответствующей правовой базой. В 2001 году Президентом КР был принят Указ, направленный на применение опыта социальной мобилизации во всех регионах республики.

**В связи с этим Национальной стратегией установлены приоритеты развития:**

«Ключевыми принципами децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления будут:

**Верховенство закона.** Интересы граждан, членов сообществ и МСУ должны быть закреплены законодательно.

**Разграничение полномочий.** Это общий принцип институциональной организации власти и управления, устанавливающий, что «решения принимаются как можно ближе к гражданину». Согласно этому, все вопросы, которые можно решить на местах, должны передаваться из вышестоящего уровня управления на нижестоящие.

**Исключительность.** Полномочия, передаваемые органам МСУ, должны быть по возможности полными и исключительными.

**Ограниченный контроль.** Любой административный контроль местных властей может быть осуществлен лишь в тех случаях, когда это установлено законами КР.

**Значимость.** Права и возможности органов МСУ регулировать и управлять значительной долей общественных дел под их собственную ответственность и в интересах местного населения.

**Фискальная децентрализация.** Предоставление органам МСУ адекватных экономических и финансовых ресурсов, соответствующие их функциям и полномочиям.

**Партнерство, прозрачное и эффективное управление.** Правительство КР, органы МСУ, гражданское общество, частный сектор, международные организации, страны-доноры на основе партнерства и согласия направляют свои усилия на реализацию целей и задач данной стратегии.

**Превентивность.** Направления и компоненты Стратегии включают упреждающие меры по преодолению ожидаемых потенциальных препятствий на пути достижения целей и задач Стратегии».

Для реализации Национальной стратегии разработана матрица действий, включающая в себя перечень необходимых мероприятий и проектов законодательных актов, направленных на создание правового обеспечения эффективного местного самоуправления.

## РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ТРЕНИНГОВ

Перед проведением тренинга рекомендуется проведение опроса слушателей о том, чтобы они хотели узнать по теме «Организационно-правовые основы местного самоуправления в Кыргызстане».

Это поможет преподавателю найти более тесный контакт с аудиторией, сделать тренинг более успешным и направленным на практическую полезность занятий для участников занятий.

### **К теме 2. Общие основы устройства местного самоуправления**

Перед тем, как изложить информацию по теме, рекомендуется разделить участников тренинга на небольшие рабочие группы (по 4 – 6 человек в каждой) и предложить слушателям поразмышлять над вопросом, как должно быть организовано эффективное (оптимальное) местное самоуправление.

Результаты рабочих групп оформляются на флип-чартах (плакатных листах), которые вывешиваются перед аудиторией. При отсутствии таких листов можно оформить презентации на обычной школьной доске.

Представители малых групп рассказывают о своем представлении по заданному вопросу.

Затем обсуждаются презентации малых групп, преподаватель высказывает замечания и рассказывает об общих организационно-правовых основах местного самоуправления, приводит различные модели организации муниципалитетов.

### **К теме 3. Различия местного управления при централизованном и децентрализованном управлении**

Перед изложением информации по теме рекомендуется также организовать обсуждение в малых рабочих группах и предложить слушателям подумать над вопросом, чем различается местное управление при централизованной системе от местного самоуправления, основанного на принципах децентрализации.

Формы оформления презентаций могут быть различными (сравнительная таблица, графическая схема, словесное описание различий и т.д.).

Преподаватель делает комментарии по представленным разработкам.

Затем преподаватель дает информацию по теме.

### **К теме 4. Вопросы эффективности управления и реформа местного самоуправления в Кыргызстане в 1991 – 2003 годах**

Перед лекцией преподаватель может провести интерактивное обсуждение о том, как участники тренинга представляют себе эффективное управление. Затем могут быть приведены примеры эффективного управления в различных государствах мира.

После этого преподаватель приступает к изложению информации о реформе территориального управления в Кыргызстане.

### **К теме 11 «Устав местного сообщества, его роль в осуществлении местного самоуправления»**



После изложения информации по теме преподаватель дискутирует с участниками о роли уставов в осуществлении местного самоуправления. Затем организуется работа в малых группах. Участникам предлагается ответить на вопросы:

- почему на данном этапе становления местного самоуправления уставы местных сообществ работают не в полную силу;
- что нужно сделать для повышения их действенности;
- каков должен быть механизм и процедуры разработки и принятия уставов.

## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПОДГОТОВКИ

### По теме 1. Предмет пособия

1. Что представляют собой организационные основы местного самоуправления?
2. Объясните сущность правовых основ местного самоуправления?

### По теме 2. Общие основы устройства местного самоуправления

1. Дайте характеристику понятию «муниципалитет»?
2. В чем особенности муниципального управления в различных странах?
3. Каковы основные схемы организации местного самоуправления в различных странах мира?

### По теме 3. Различия местного управления при централизованном и децентрализованном управлении

1. В чем основные различия централизованного и децентрализованного государственного управления?
2. Какова причина перехода к местному самоуправлению?
3. Существуют ли особенности в предназначении местных органов власти при децентрализованном и централизованном управлении?

### По теме 4. Вопросы эффективности управления и реформа местного самоуправления в Кыргызстане в 1991 – 2003 годах

1. В чем заключается сущность понятия «эффективность управления»?
2. По каким критериям можно определить эффективность управления?
3. С какого времени идет реформа местного самоуправления и в чем ее суть?
4. С чем связано введение института местных государственных администраций в Кыргызстане в 1992 году?
5. Охарактеризуйте вкратце эволюцию реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике?
6. Какие нормативные правовые акты устанавливали концептуальные подходы в реформе местного самоуправления?

### По теме 5. Формы осуществления местного самоуправления в Кыргызстане

1. В каких формах осуществляется местное самоуправление в республике?
2. Что понимается под местными сообществами?
3. Расскажите о представительной форме местного самоуправления?
4. Каким образом формируются местные кенешы?
5. Как построена работа местных кенешей?

### По теме 6. Организация управления в аилах, поселках Кыргызской Республики

1. Опишите систему управления в аилах и поселках?
2. Каким органом является айыл окмоту?
3. Расскажите о порядке избрания главы местного самоуправления и его освобождения?

### **По теме 7. Полномочия и функции органов местного самоуправления**

1. Какова классификация полномочий местного самоуправления?
2. Расскажите о понятии «собственные полномочия» органов местного самоуправления?
3. Что представляют собой делегированные государственные полномочия?
4. Какие необходимо соблюдать условия при делегировании государственных полномочий?
5. Возможно ли осуществление совместных полномочий и в какой форме?

### **По теме 8. Территориальное общественное самоуправление**

1. Охарактеризуйте функциональные особенности органов территориального общественного самоуправления?
2. Что составляет систему органов территориального общественного самоуправления?

### **По теме 9. Становление профессиональной муниципальной службы**

1. Дайте определение институту муниципальной службы?
2. Охарактеризуйте проблемные вопросы организации муниципальной службы?

### **По теме 10. Система нормативных правовых актов, регулирующих деятельность местного самоуправления**

1. Какова система нормативных правовых актов Кыргызской Республики?
2. Каким образом можно классифицировать нормативные правовые акты местного самоуправления?
3. Какие акты относят к подзаконным актам?
4. Расскажите о системе актов местного значения?
5. Входит ли в систему нормативных правовых актов устав местного сообщества?

### **По теме 11. Устав местного сообщества, его роль в осуществлении местного самоуправления**

1. Что такое устав местного сообщества?
2. Расскажите о роли устава в местном самоуправлении?
3. Какова примерная структура устава местного сообщества?

### **По теме 12. Перспективы развития местного самоуправления в Кыргызстане**

1. Какие основные недостатки в организации местного самоуправления, по вашему мнению, имеются в Кыргызстане в настоящее время?
2. Каковы перспективы развития местного самоуправления в Кыргызстане?

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Кыргызской Республики.
2. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.
3. Указ Президента Кыргызской Республики «О национальной стратегии “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года”».
4. Основы и перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. //Сб. законодательных и нормативных актов. - Бишкек, 1997.
5. Сборник нормативных правовых актов по местному самоуправлению в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2001.
6. Акаев А.А. Кыргызская государственность и эпос «Манас». – Бишкек: Учкун, 2002.
7. Акаев А.А. Памятное десятилетие. – Бишкек: Учкун, 2002.
8. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. - Бишкек: Салам, 2002.
9. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане и за рубежом. //Словарь-справочник. – Бишкек: Салам, 2002.
10. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период. – Бишкек: Шам, 1999.
11. Кутафин О.Е., Фадеев В.Н. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997.
12. Омуралиев Т.Э. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане - этапы развития. //Сб. материалов конференции «Управление государственным сектором в целях развития в переходный и постпереходный периоды в Кыргызстане». - Бишкек: ПРООН, 1997.
13. Национальная концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года (проект – разработка Института муниципальных исследований и технологий). Журнал «Муниципальное право», № 2 – 2002, Обнинск, Россия.
14. Государственное и муниципальное управление: Справочник. – М.: Магистр, 1997.
15. Юридический энциклопедический словарь – М.: Советская энциклопедия, 1987.
16. Популярный юридический энциклопедический словарь – М.: Большая Российская энциклопедия, 2001.
17. Рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления – Бишкек: фонд «Сорос-Кыргызстан», 2001.