

**Академия Управления при Президенте Кыргызской Республики  
Фонд Ханса Зайделя**

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

**БИШКЕК – 2002**

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

Авторы: **А. А. Карашев**, кандидат сельскохозяйственных наук,  
**О. С. Тарбинский**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I. КРАТКАЯ ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ .....</b>	<b>5</b>
1. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ ДО ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ .....	5
2. ЭТАПЫ РЕФОРМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ В 1991-2001 ГГ. ....	8
<b>II. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....</b>	<b>11</b>
1. КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ О РЕСПУБЛИКЕ .....	11
2. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ .....	19
3. КЛАССИФИКАЦИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ .....	20
4. ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ, ЧИСЛЕННОСТИ ИЗБИРАЕМЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ .....	23
<b>III. СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>23</b>
1. РЕСПУБЛИКАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО .....	23
2. МЕСТНАЯ НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА .....	26
<b>IV. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>27</b>
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	27
<i>а) экономическая база.....</i>	27
<i>б) коммунальная собственность .....</i>	27
2. ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ .....	28
<i>а/ доходы местного самоуправления .....</i>	28
<i>б/ система налогообложения и формирования местных бюджетов .....</i>	30
<i>в/ государственное регулирование местных бюджетов.....</i>	33
<b>V. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ .....</b>	<b>33</b>
1. ФОРМЫ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	35
<i>а/ общие сведения об организации местного самоуправления.....</i>	35
<i>б/ принципы местного самоуправления.....</i>	35
<i>в/ полномочия и деятельность местных кенешей.....</i>	35
<i>г/ органы территориального общественного самоуправления и общественные организации местных сообществ.....</i>	38
2. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ БИШКЕКЕ И ГОРОДАХ ОБЛАСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ .....	40
<i>а/ особенности организации управления .....</i>	40
<i>б/ описание предоставляемых услуг .....</i>	42
<i>в/ функциональные полномочия и ответственность .....</i>	44
3. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ РАЙОННОГО ЗНАЧЕНИЯ.....	45
<i>а/ особенности организации управления .....</i>	45
<i>б/ описание предоставляемых услуг .....</i>	46
<i>в/ функциональные полномочия и ответственность .....</i>	47
4. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ПОСЕЛКАХ И АЙЛАХ .....	48
<i>а/ особенности организации управления .....</i>	48
<i>б/ описание предоставляемых услуг .....</i>	49
<i>в/ функциональные полномочия и ответственность .....</i>	49
5. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ И РАЙОНЕ .....	50
<i>а/ особенности организации управления .....</i>	50
<i>б/ описание предоставляемых услуг .....</i>	51
<i>в/ функциональные полномочия и ответственность .....</i>	52
<b>VI. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ЗАКОННОСТИ ДЕЙСТВИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>55</b>
1. ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВА.....	55
2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ .....	56
3. ДЕЛЕГИРОВАННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ.....	59
4. КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ДЕЙСТВИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	64

<b>VII. РАЗВИТИЕ ФОРМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>67</b>
1. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	68
2. РАЗРАБОТКА ПРОЦЕДУР ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	69
<b>VIII. ДОЛГОСРОЧНАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ.....</b>	<b>70</b>
1. НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ «КОМПЛЕКСНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2002-2010 ГОДЫ».....	70
2. РАЗРАБОТКА ДОЛГОСРОЧНОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ ....	71
<b>IX. СИСТЕМА ВЫБОРНОСТИ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>74</b>
1. ВЫБОРНЫЕ ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	74
2. СИСТЕМА ВЫБОРНОСТИ В МЕСТНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ .....	75
3. СИСТЕМА ВЫБОРНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	76
<b>X. ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ НА СФЕРУ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>77</b>
1. ОТДЕЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ ОТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.....	77
2. ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ НА ВЫБОРЫ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	77
<b>XI. ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>78</b>
1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ.....	78
2. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ .....	80
<b>XII. АССОЦИАЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>82</b>
<b>XIII. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ. ПРАКТИКА ПОДГОТОВКИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>82</b>
1. МОТИВАЦИЯ И УСЛОВИЯ ТРУДА .....	82
2. ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ .....	83
3. ОБУЧАЮЩИЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
4. УЧЕБНЫЕ ПЛАНЫ И ПОСОБИЯ .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
5. СИСТЕМА ОТБОРА КАНДИДАТУР ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>

## **I. Краткая история становления местного самоуправления в Кыргызской Республике**

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. Особенности организации территориального управления в Кыргызстане до провозглашения государственной независимости**

Ряд реформ территориального управления был проведен во второй половине XIX в., после присоединения кыргызских земель к территории Российской империи.

Однако имперская политика заключалась в том, чтобы вхождение Кыргызстана в состав российского государства не вызвало внутреннего недовольства кыргызов. Поэтому при внедрении в практику управления на кыргызских землях свойственных России форм государственного устройства учитывались национальные управленческие традиции.

Семиреченская область, куда в конце XIX века входили земли Кыргызстана, имела трехуровневое административно-территориальное деление, состоя из уездов, подразделявшихся на волости, в свою очередь, делившиеся на айылные сообщества.

Система управления в тот период имела своеобразные особенности. В целом государственное управление в Кыргызстане в период с 60-х годов XIX века до 1917 года было построено по принципам военно-народного управления, сочетая в себе черты полицейского государства и народной демократии с сохранением национальных управленческих и культурных традиций.

Так, политическая власть находилась в руках военной администрации в лице генерал-губернатора и его канцелярии, а вопросы местного значения, имевшие, в основном, хозяйственный характер, решались на началах местного самоуправления. Причем власть местного самоуправления была выборной - население само избирало своих местных управителей. Таким образом, люди избирали себе манапов, аксакалов, биев и казиев.

Местное управление различалось для оседлого и кочевого населения. Для оседлого населения власть строилась в форме аксакальства, которые образовывались из представителей нескольких селений. Села российских и украинских переселенцев составляли отдельные местные сообщества. Для кочевого населения - избирались айльные старшины.

Распорядительная власть в волости находилась в руках волостного управителя (болуша). Волостные управители, сельские и айльные старшины избирались на три года. Выборы осуществлялись не прямым, а косвенным путем - выборщиками от населения. Старшины избирались на сельском сходе, волостные управители - на волостном съезде.

В полномочия волостных начальников входило решение земельных вопросов, подбор народных судей, так как ряд правонарушений, не носивших политического характера, разбирались народными судами - биев и казиев. Народные суды действовали исключительно для кыргызского населения, и главным основанием при решении дел были народные обычаи и шариат. В таком народном суде дела нередко разрешались примирением сторон.

В целом даже наличие вышестоящих силовых структур в лице уездного управителя и генерал-губернатора не подменяло собой системы кыргызского местного самоуправления, которое сохранило в себе древние самоуправленческие традиции кыргызов.

Эта система была разрушена после революции 1917 года, положившей начало эпохе централизации на всех территориях бывшей российской империи. В этом ряду не стал исключением и Кыргызстан.

В составе теперь уже СССР Кыргызстан несколько раз менял форму своего государственного образования: в 1924 году была создана Кара-Киргизская автономная область, в 1925-ом – Киргизская автономная область, в 1926-ом – Киргизская автономная социалистическая республика, а с 1936 года Кыргызстан стал Киргизской Советской Социалистической Республикой.

Почти сразу же после октябрьской революции был взят курс на изменение идеологии территориальной власти. Основатель большевистского государства В.И. Ленин был ярким противником местного самоуправления, недооценивал его роль, полагая, что население не способно эффективно управлять делами местного значения. По высказыванию В.И. Ленина, «если центральная власть не будет вполне демократической (республикой и пр.), тогда местные власти смогут оставаться лишь в мелочах автономны, самостоятельны лишь в вопросе о лужении умывальников».

В целях реализации концепции построения единой системы государственной представительной власти с 1918 года началась интенсивная работа по реформированию административно-территориального устройства государства. В результате была построена пирамида централизованного управления. Наступила эра так называемого демократического централизма, одним из принципов которого было строгое подчинение низших звеньев управления высшим.

В 1918 году на территории бывшей Российской империи уже была создана единая система советов депутатов. Она представляла собой иерархическую пирамиду власти, включающую в себя областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды советов, а также избираемые ими исполнительные комитеты, городские и сельские советы. Система советов представляла собой централизованную государственную власть.

К 1924 году - году образования Кара-Киргизской автономной области - эта система уже была достаточно окрепшей, и новое административно-территориальное образование приняло ее автоматически.

При такой системе устройства территориальных представительных органов городские и сельские советы избирались населением непосредственно, затем они

образовывали из числа своих представителей съезды советов других, более высоких территориальных уровней, которые избирали свои исполнительные комитеты.

Однако выборы в местные советы носили формальный характер, так как в эпоху советской диктатуры на одно депутатское место выдвигалось лишь по одному кандидату, да и то, как правило, с одобрения партийных властей. Население номинально голосовало за этого кандидата, так как уже сам факт выдвижения кандидатом в народные депутаты местных советов было гарантией того, что этот единственный кандидат будет избран в представительные органы власти. Организовывалось также давление на население по месту работы граждан с тем, чтобы обеспечить стопроцентную явку избирателей на пункты голосования. Иными словами, в действительности местные советы формировались не населением, а государственными и партийными органами.

Конституция СССР 1936 года частично изменила схему организации территориального управления. Съезды советов были упразднены. С 1937 года в Киргизской ССР, равно как и в других союзных республиках, местные советы стали формироваться путем прямых выборов. Но и в этом случае принципиальных изменений в практике выборности сделано не было, и выборы в советы народных депутатов по-прежнему оставались формальным актом.

К тому же, ни верховные, ни местные советы реальными хозяевами в стране не являлись. Представительные органы государственной власти СССР составляли часть единой партийно-государственной системы. Без ведома Коммунистической партии Советского Союза местные советы не принимали ни одного сколько-нибудь значительного решения, включая пятилетние планы социально-экономического развития страны, являвшиеся основой народнохозяйственного планирования.

Коммунистическая партия давала строгие ориентиры, реализуемые в решениях советов всех территориальных уровней - от верховных до местных. Надзору способствовали не только территориальные органы компартии, но и ее основа - первичные партийные организации, которыми было пронизано советское общество.

Таким образом, ни Верховный Совет СССР, ни верховные советы союзных республик, в том числе и Киргизии хозяевами в стране не являлись.

Еще меньше имели власти местные советы, опекаемые как верховными советами, так и территориальными партийными органами власти. Верховные советы республик «спускали» свои решения местным советам, требуя от них буквального исполнения и устанавливая над ними контроль. Более того, местные советы, не являясь постоянно действующими органами, фактически управлялись своими исполнительными комитетами. Формально исполкомы образовывались для реализации решений советов, однако на деле именно они играли ключевую роль в исполнении решений представительной власти.

Наиболее важные вопросы общественно-хозяйственной жизни территории выносились на сессии советов. На время сессий избирались председатель и секретарь, которые обеспечивали ведение сессии. Но как подготовка проектов, так и их реализация возлагалась на исполкомы. То есть сессия являлась формальным актом.

Учитывая строение общественно-государственной машины СССР, местные советы в своей деятельности, прежде всего, руководствовались общегосударственными интересами. Существующая система наказов избирателей, которые давались кандидатам в депутаты в период выборной кампании, вносила некоторые коррективы в планы экономического и социального развития и местные бюджеты. Существенного влияния на общественно-хозяйственную жизнь эти наказы, однако, не оказывали.

Следовательно, реального местного самоуправления в Киргизской ССР, равно как и в других республиках Советского Союза, не было.

Эта система представительных органов государственной власти как нельзя лучше вписывалась в единый механизм централизованного управления страной. В результате она оказалась долгожителем и просуществовала более полувека.

Процессы нарождающейся демократии, начавшиеся в СССР во второй половине восьмидесятых годов, потребовали изменения в организации деятельности формально главных органов власти в стране - Верховного и местных советов.

Для усиления роли местных советов в общественно-хозяйственной жизни территорий были образованы президиумы местных советов и введены должности их председателей. Однако такое решение заложило внутренние противоречия в отношении между президиумами и исполкомами, породило череду бесконечных конфликтов.

Становилась очевидной необходимость в коренном изменении всей системы представительной власти. Но это требовало избавления советов от опеки коммунистической партии. И необходимые условия появились. Власть КПСС все более слабела, верховные советы СССР и союзных республик все более набирали вес. Крепчала и политическая власть местных советов.

Существенным событием для изменение подобной ситуации стало принятие Верховным Советом СССР Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Это произошло 9 апреля 1990 года.

Закон установил основное правило в организации местного самоуправления, предоставив местным советам право на решение вопросов местного значения во всей их полноте. Закон также наделил их для этого необходимыми полномочиями. Кроме того, Закон впервые в стране ввел понятие коммунальной собственности, создав тем самым не только организационно-правовые, но и материально-технические предпосылки для обеспечения своей деятельности.

Следуя существующей практике, тогда еще не суверенный Кыргызстан решением своего Верховного Совета 19 апреля 1991 года принял Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», в котором использовал все основные положения союзного Закона.

Однако продекларированные принципы, многие из которых в Законе имели паллиативную окраску, еще нужно было реализовывать. Этому отнюдь не способствовал начавшийся распад межрегиональных хозяйственных связей, повлекший за собой резкое ухудшение экономической ситуации в стране.

Молниеносно реформировать систему советов и поднять эти органы на уровень стандартов мировых демократических институтов власти не удалось.

## **2. Этапы реформы территориального управления в Кыргызстане в 1991-2001 гг.**

Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», принятый на заре государственного суверенитета, стал хронологически первым в истории современного Кыргызстана нормативным правовым актом, заложившим основы для преобразования местной власти по демократическому образцу. Закон формально ликвидировал иерархию системы территориальных представительных органов, установив, что местные кенешы являются представительными органами местного самоуправления и избираются гражданами, и что вышестоящие органы власти и управления не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей.

В первой редакции Закон предоставил местному самоуправлению большие права, в том числе в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

Тенденция к демократизации общества, наметившаяся еще в конце 80-х годов, создавала хорошие социально-политические предпосылки для реализации положений Закона, так как к этому времени практика формирования местных советов народных

депутатов была уже иной: кандидаты выдвигались свободно, без опеки партийных властей, а на один депутатский мандат претендовало уже по несколько кандидатов. Это внушало надежду на то, что из формализованных органов государственной представительной власти местные советы превратятся в реальные органы самоуправления, осуществляемого местным населением.

Однако поправки, внесенные в Закон 19 декабря 2001 года, бюрократизировали процедуру выборов председателей местных кенешей: право рекомендовать кандидатов на эти должности отдавалось государству. В частности, устанавливалось следующее:

«Председатель областного, Бишкекского городского советов народных депутатов избирается на сессии соответствующего совета народных депутатов по представлению Президента Республики Кыргызстан и утверждается в этой должности Президентом Республики Кыргызстан.

Председатель районного, городского, районного в городе совета народных депутатов избирается на сессии соответствующего совета по представлению Президента Республики Кыргызстан с учетом предложения председателя областного, Бишкекского городского советов народных депутатов и утверждается в этой должности Президентом Республики Кыргызстан.

Председатель сельского, поселкового совета народных депутатов избирается на сессии соответствующего Совета по представлению председателя вышестоящего совета».

Очередные поправки, внесенные 4 марта 1992 года, отменив это ограничение, поставили местное самоуправление в еще более жесткие рамки, благодаря чему сфера компетенции последнего существенно сузилась.

Суть реорганизации заключалась во введении в систему управления в областях, районах и городах областного подчинения местной государственной администрации. Этот новообразованный орган аккумулировал в себе исполнительную власть на местах, а местные представительные органы лишились напрямую подотчетных им исполнительных структур: законодательством не устанавливалась подотчетность глав местных государственных администраций местным кенешам, а главы этих администраций должны были лишь периодически (не реже одного раза в год) информировать представительные органы местного самоуправления о состоянии дел на территории.

В населенных пунктах, в которых не была учреждена в качестве органа исполнительной власти местная государственная администрация – города районного значения, поселки, айлы, - руководство повседневной деятельностью исполнительных структур возлагалось на председателей местных кенешей. В то же время над этими должностными лицами устанавливался жесткий государственный контроль, и глава местной государственной администрации на основании Закона был наделен правом отмены актов председателя кенеша в указанных административно-территориальных единицах по вопросам исполнительно-распорядительной деятельности. Причем в Законе не оговаривалось, в каких случаях он был вправе это делать. Такое положение создавало возможность для постоянного вмешательства местных государственных администраций в дела местного самоуправления тем более, что четких границ между сферами компетенции местного самоуправления и государственной властью не было установлено.

Среди исследователей местного самоуправления нет единого мнения, почему был предпринят этот, казалось бы, реакционный шаг, отодвигающий первоначальные успехи демократических реформ назад.

Одни полагают, что такие действия были необходимы для того, чтобы избежать возможного развития центробежных сил подобных тем, которые привели к распаду СССР.

Другие считают, что передача власти местным советам не способствовала повышению эффективности управления, так как многолетняя практика опеки представительных органов со стороны Коммунистической партии лишила их инициативности, способности самостоятельно принимать решения. Годами выработанная привычка местных органов власти всякий раз оглядываться на вышестоящие эшелоны власти не позволяла органам местного самоуправления стать реальными хозяевами на территории. Этот вопрос был особенно актуальным в начале 90-х годов, когда активно распадались межхозяйственные связи некогда единого экономического пространства СССР, а Кыргызстан, которому в этой системе отводилась скромная роль сырьевого придатка, остался один на один со своими многочисленными проблемами.

Третьи же в качестве причины отката реформы выдвигают боязнь центрального аппарата, унаследовавшего командные привычки от уходящей эпохи централизованной экономики, лишиться власти на местах.

Так или иначе, но с этого момента в Кыргызстане на местах параллельно стали действовать два института власти – местные кенешы и местные государственные администрации.

Принятая в 1993 году Конституция Кыргызстана установила местное самоуправление в качестве одной из составляющих государственной власти, определив, что государственная власть в республике основывается на принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления (первоначально даже не разграничения, а разделения).

Реформа территориальных основ власти активизировалась лишь в 1994 году и продолжается до сих пор. В том году Указом Президента от 18 августа было определено, что реформа местного самоуправления будет осуществляться в два этапа.

В Указе было установлено следующее: «Первый этап должен включать в себя реформу на уровне местных сообществ айылов (сел), поселков и городов – по месту постоянного жительства и повседневной жизни населения. Его следует провести безотлагательно – в течение двух-трех месяцев.

Поскольку местное самоуправление на уровне районов, областей и города Бишкека осуществляется на основе объединений местных сообществ и производно от них, вопросы его реорганизации могут быть решены только после формирования местного самоуправления на базовом уровне. Этот, второй, этап реформы должен занять примерно полгода».

Несмотря на эти требования Указа оба этапа реформы затянулись и заняли гораздо более длительное время. Первый этап (вернее, только начальная его часть, заключающаяся в первичных организационно-правовых преобразованиях) начался в 1995 году и завершился в 2001 году: в 1995 году на принципы местного самоуправления была переведена столица республики город Бишкек; в 1996-ом – сельские населенные пункты; в 1998-2001 годах – города районного подчинения; в 2001 году – города областного подчинения.

Второй же этап реформы не завершился и по сей день, так как, несмотря на то, что на первичном территориальном уровне произошло переоформление власти по принципам местного самоуправления, на областном и районном уровнях не было сделано никаких организационно-правовых преобразований.

Слабым звеном реформы являются сферы финансово-бюджетных отношений, экономических основ местного самоуправления. Мало изменились практика и стиль управления на местах, власть продолжает оставаться бюрократической, закрытой и непрозрачной для населения.

В то же время в ходе реформы были достигнуты определенные успехи, так как организационному переоформлению подверглась система и практика управления во всех населенных пунктах. Так, вместо местной государственной администрации, в

городах в качестве исполнительно-распорядительных органов при местных кенешах были образованы мэрии (в городе Бишкеке и в городах в составе области), городские управы (в городах в составе района), айыл окмоту (в сельских муниципалитетах).

К положительным аспектам реформы следует отнести введение в практику местного самоуправления выборности глав местного самоуправления городов районного значения, айлов поселков, которые избираются населением прямым голосованием, а также мэров городов областного значения, которые избираются косвенным путем – депутатами городских кенешей.

Во всех городских и сельских муниципалитетах были приняты уставы местных сообществ.

В 1998 году в результате состоявшегося в Кыргызской Республике всенародного референдума в Конституцию страны были внесены изменения, устанавливающие коммунальную собственность на землю, благодаря чему местное самоуправление получило возможность распоряжаться землями, входящими в границы муниципалитетов за исключением, земель, находящихся в государственной и частной собственности.

Принятые 12 января 2002 года новый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», а 15 марта 2002 года Закон «О коммунальной собственности на имущество» закрепили осуществленные преобразования и создали предпосылки для дальнейшей реформы местного самоуправления.

## **II. Особенности административно-территориального устройства в Кыргызской Республике**

### **1. Краткая информация о республике**

Кыргызская Республика расположена на северо-востоке Средней Азии, занимая часть Тянь-Шаня и северные цепи Памиро-Алтая. Республика граничит с такими государствами, как Республика Казахстан, Республика Узбекистан, Республика Таджикистан, Китайская народная республика.

Общая протяженность границ Кыргызстана составляет 4,5 тыс. км. Территория республики - 199,9 тыс. кв. км.

Кыргызстан – горная страна: более 94% ее территории располагается на высоте, превышающей 1 тыс. м. над уровнем моря, а 40% - 3 тыс. м.

Резкие перепады горных высот обусловили значительное разнообразие природно-климатических зон. В республике имеются все типы этих зон, характерных для северного полушария, за исключением тропической. Климат на территории Кыргызстана – резко континентальный.

Реки принадлежат преимущественно к системе Сырдарьи (из них главная - Нарын), используются для орошения. Благодаря обилию рек, Кыргызстан располагает большим гидроэнергетическим потенциалом. На реке Нарын расположено 6 гидроэлектростанций суммарной мощностью 2953 мегаватт/час., а возможности этих станций составляют 3591 мегаватт. В целом же только на этой реке возможно возведение еще 7 каскадов, состоящих из 33 подобных станций с общей мощностью 6450 мегаватт. Кроме того, многочисленные горные реки могут использоваться для строительства мини-станций.

В Кыргызстане имеется множество озер, наибольшее из которых - Иссык-Куль протяженностью свыше 200 км и максимальной шириной около 25 км. Побережье озера Иссык-Куль – место расположения многочисленных домов отдыха и здравниц, пользующихся популярностью как в Кыргызстане, так и за рубежом.

Республика богата рудами цветных и редких металлов, углем и другими полезными ископаемыми.

Растительность на предгорных равнинах пустынная и полупустынная, в горах - горные степи, леса, высокогорные луга и лугостепи.

Общий облик страны, ее природные особенности определяют мощные горные хребты и широкие замкнутые и полужамкнутые межгорные впадины, резко отличающиеся по характеру ландшафтов и хозяйственному использованию.

Население республики по оценочным данным в сентябре 2002 года превысило 5 млн. чел. Кыргызстан – многонациональная страна, на территории которой проживает свыше 80 наций и народностей. Большинство населения – кыргызы, составляющие более 66% от общего числа жителей республики, другие наиболее крупные национальные агломерации населения – узбеки (14,0%) и русские (11,2%).

### Национальный состав населения Кыргызской Республики

Национальность	Число лиц данной национальности, тыс. чел.		В процентах к общей численности	
	1999	2002	1999	2002
Все национальности в том числе:	4822,9	4946,5	100	100
Кыргызы	3128,2	3278,9	64,9	66,3
Узбеки	665,0	694,0	13,8	14,0
русские	603,2	552,7	12,5	11,2
дунгане	51,8	54,9	1,1	1,1
уйгуры	46,9	48,2	1,0	1,0
казахи	42,7	42,4	0,9	0,9
Татары	45,4	41,9	0,9	0,9
Таджики	42,6	44,4	0,9	0,9
Украинцы	50,4	41,5	0,8	0,8
другие национальности	146,7	147,6	3,0	2,9

Более 30 тыс. чел. занято в системе государственного управления.

### Численность работников, занятых в органах государственного управления<sup>1</sup> (на 1 октября, чел.)

	2000	2001
Государственное управление	31277	30642
Государственные службы общего назначения из них:	27333	26944
законодательная деятельность	105	105

исполнительная деятельность в том числе:	27228	26839
деятельность республиканских, областных, районных (городских) и местных органов управления	8232	8610
социально-экономическое управление	18996	18229
Международная деятельность	293	307
Органы юстиции и правосудия	2031	1991
Социальное страхование и обеспечение	1620	1400

**Примечание:** <sup>1</sup> – Без государственных органов, обеспечивающих оборону, общественный порядок и безопасность.

В том числе более 6,4 тыс. чел. работает в аппарате органов местного самоуправления (аппарат местных кенешей, мэрии, городские управы, айыл окмоту), почти 750 чел. работает в аппарате местных государственных администраций – районных и областных. Численность депутатов местных кенешей составляет около 8,3 тыс. чел. Кроме того, в системе территориального управления работают 467 глав поселкового, айыльного самоуправления и 12 глав городов, которые избираются населением прямым голосованием.

**СВЕДЕНИЯ О ЧИСЛЕННОМ СОСТАВЕ**  
муниципальных служащих Кыргызской Республики

По состоянию на 01.10.02  
(данные Аппарата Министра КР по делам  
местного самоуправления и регионального развития)

№ п. п.	Наименование области	Всего работников органов МСУ	Работники Аппарата местных кенешей				Работники мэрии				Работники горуправ				Работники айыл окмоту:			
			всего	областной	районный	городской	Всего	Руководители	зав. отделы	ответ работники	всего	руководители	зав. отделы	ответ работники	Всего	руководители	зав. отделы	ответ работники
	<b>Всего по республике</b>	<b>6425</b>	<b>276</b>	<b>38</b>	<b>150</b>	<b>88</b>	<b>153</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>94</b>	<b>198</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>147</b>	<b>5798</b>	<b>681</b>	<b>549</b>	<b>4568</b>
	<b>в т.ч.</b>																	
<b>1</b>	<b>г. Бишкек</b>	<b>85</b>	<b>30</b>	-	-	30	<b>41</b>	6	10	25	-	-	-	-	<b>14</b>	2	2	10
<b>2</b>	<b>Ош</b>	<b>1467,5</b>	<b>35</b>	6	24	5	<b>25</b>	5	2	18	<b>26</b>	6	1	19	<b>1381,5</b>	214	85	1082,5
<b>3</b>	<b>Джалал-Абад</b>	<b>1093</b>	<b>60</b>	6	37	17	<b>46</b>	12	8	26	<b>9</b>	2	1	6	<b>978</b>	108	74	796
<b>4</b>	<b>Баткен</b>	<b>604</b>	<b>27</b>	4	15	8	<b>21</b>	4	4	13	<b>46</b>	3	8	35	<b>510</b>	50	93	367
<b>5</b>	<b>Ыссык-Куль</b>	<b>731</b>	<b>21</b>	5	10	6	<b>9</b>	3	2	4	<b>29</b>	4	5	20	<b>672</b>	63	51	558
<b>6</b>	<b>Талас</b>	<b>414</b>	<b>22</b>	5	12	5	<b>11</b>	2	1	8	-	-	-	-	<b>381</b>	39	37	305
<b>7</b>	<b>Нарын</b>	<b>729,5</b>	<b>45</b>	5	23	17	-	-	-	-	<b>17</b>	2	2	13	<b>667,5</b>	62	58	547,5
<b>8</b>	<b>Чуй</b>	<b>1301</b>	<b>36</b>	7	29	-					<b>71</b>	8	9	54	<b>1194</b>	143	149	902

**СВЕДЕНИЯ О ЧИСЛЕННОМ СОСТАВЕ  
депутатов местных кенешей, работников местных государственных администраций**

По состоянию на 01.10.02  
(данные Аппарата Министра КР по делам  
местного самоуправления и регионального развития)

№ п. п	Наименование области	всего	Депутаты				Работники местных государственных администраций											
							Всего по республике				работники облгосадминистрации				работники райгосадминистрации			
			област ной	район ный	город ской	сель ский и посел ковый	всего	руково дители	зав. отделы	ответ работ ники	всего	руково дители	зав. отделы	ответ работ ники	всего	руково дители	зав. отделы	ответ работ ники
	<b>Всего по республике</b>	<b>8291</b>	<b>256</b>	1082	480	6473	<b>746</b>	170	97	479	<b>282</b>	36	53	193	<b>464</b>	134	44	286
	<b>в т.ч.</b>																	
<b>1</b>	<b>г. Бишкек</b>	<b>49</b>			<b>36</b>	13	<b>100</b>	20	12	64	-	-	-	-	<b>100</b>	20	12	64
<b>2</b>	<b>Ош</b>	<b>1479</b>	35	183	60	1201	<b>119</b>	35	6	78	<b>45</b>	6	6	33	<b>74</b>	29	-	45
<b>3</b>	<b>Джалал-Абад</b>	<b>1479</b>	45	220	118	1096	<b>143</b>	34	16	93	<b>46</b>	6	8	32	<b>97</b>	28	8	61
<b>4</b>	<b>Баткен</b>	<b>714</b>	31	85	83	515	<b>75</b>	12	12	51	<b>36</b>	4	9	23	<b>39</b>	8	3	28
<b>5</b>	<b>Ыссык-Куль</b>	<b>1176</b>	44	147	64	921	<b>82</b>	20	14	48	<b>33</b>	4	5	24	<b>49</b>	16	9	24
<b>6</b>	<b>Талас</b>	<b>648</b>	31	94	27	496	<b>85</b>	13	13	59	<b>41</b>	5	8	28	<b>44</b>	8	5	31
<b>7</b>	<b>Нарын</b>	<b>1070</b>	35	138	21	876	<b>89</b>	17	20	52	<b>36</b>	5	9	22	<b>53</b>	12	11	30
<b>8</b>	<b>Чуй</b>	<b>1676</b>	35	215	71	1355	<b>153</b>	39	16	98	<b>45</b>	6	8	31	<b>108</b>	33	8	67

**ЧИСЛЕННЫЙ СОСТАВ****руководителей областных и районных кенешей, местных государственных администраций и органов местного самоуправления**По состоянию на 01.10.02  
(данные Аппарата Министра КР по делам  
местного самоуправления и регионального развития)

№	Наименование областей	Главы местных государственных администраций			Председатели местных кенешей				МЭРий	города районного значения	главы айыл окмоту
		всего	в.т.ч		Всего	в.т.ч					
			област	район		област	район	город			
1.	Баткенская	4	1	3	6	1	3	2	2	2	35
2.	Джалал-Абадская	9	1	8	13	1	8	4	4	1	78
3.	Иссык-Кульская	6	1	5	7	1	5	1	1	2	63
4.	Нарынская	6	1	5	6	1	5	-	-	1	60
5.	Ошская	8	1	7	9	1	7	1	1	2	85
6.	Таласская	5	1	4	6	1	4	1	1	-	37
7.	Чуйская	9	1	8	9	1	8	-	-	4	108
8.	г. Бишкек	4	-	4	1			1	1	-	1
<b>Итого:</b>		<b>51</b>	<b>7</b>	<b>44</b>	<b>57</b>	<b>7</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>467</b>

**ДАННЫЕ**  
**о численности представителей и работников местных органов власти по**  
**различным категориям**

(Оценочные данные Академии управления  
при Президенте Кыргызской Республики)

Категория представителей и работников местных органов власти	Административно-территориальный уровень управления					Всего
	область	район	город	поселок, аил	город Бишкек	
Депутаты местных кенешей	257	1126	415	6335	49	8182
Главы местных органов власти	7	40	21	460	1	529
Заместители руководителей глав местных органов власти	28	160	84	1380	5	1657
Ответственные работники	252	480	315	4600	53	5700
<b>Итого:</b>	544	1806	835	12775	108	16068

Более 65% населения Кыргызстана проживает в сельской местности, 55,2% жителей республики – в трудоспособном возрасте. Ниже приводятся данные об основных демографических показателях Кыргызской Республики за 1997-2001 гг.

Основные демографические показатели

Показатель	1997	1998	1999	2000	2001
Численность постоянного населения (на конец года) – всего, тыс. человек	47319	48061	4822,9	4907,6	4946,5
городское	1650,6	1674,7	1678,6	1706,7	3220,0
сельское	3081,3	3131,4	3144,3	3200,9	3220,0
Из общей численности население в возрасте: моложе трудоспособного	1796,6	1826,5	1837,3	1800,6	1779,0

трудоспособном	2500,6	2536,3	2541,3	2671,1	2731,6
старше трудоспособного	434,7	443,3	444,3	435,9	435,9
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет:					
оба пола	66,9	67,1	68,7	68,5	68,7
мужчины	62,6	63,1	64,9	64,9	65,0
женщины	71,4	71,2	72,6	72,4	72,4
На 1000 населения:					
родившиеся	21,6	21,7	21,4	19,7	19,8
умершие	7,3	7,2	6,8	6,9	6,6
в том числе дети в возрасте до 1 года (на 1000 родившихся)	28,2	26,2	22,7	22,6	21,7
естественный прирост	14,3	14,5	14,6	12,8	13,2
браки	5,6	5,4	5,4	4,9	5,5
разводы	1,4	1,3	1,3	1,1	1,2
Миграционный отток населения	-1,4	-1,1	-2,1	-4,6	-5,4

Кыргызская Республика – суверенная, унитарная, демократическая республика, построенная на началах правового, светского государства.

Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства – Президентом;
- разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;
- ответственности государственных органов перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа.
- разграничения функций государственной власти и местного самоуправления.

Государственную власть в республике представляют и осуществляют: Президент; Жогорку Кенеш; Правительство и местные государственные администрации; Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный суд, суды и судьи системы правосудия.

Президент является главой государства, высшим должностным лицом Кыргызской Республики. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики республики, представляет Кыргызстан внутри страны и в международных отношениях, принимает меры по охране суверенитета и территориальной целостности государства, обеспечивает единство и преемственность государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их ответственность перед народом.

Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики – является представительным органом, осуществляющим законодательную власть.

Исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, местная государственная администрация. Правительство является коллегиальным органом и состоит из Премьер-министра, Вице-премьер-министров, министров, председателей государственных комитетов.

Управление в городах, поселках и айлах осуществляется на началах местного самоуправления.

Правосудие в республике осуществляется только судом.

Надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов осуществляется Прокуратурой в пределах ее компетенции.

## **2. Административно-территориальное деление**

Конституция Кыргызской Республики не содержит специального раздела, посвященного административно-территориальному устройству государства, предоставляя полномочия по решению этих вопросов Собранию народных представителей парламента. В республике также отсутствует соответствующий закон. Все это вносит значительные затруднения в процессе решения вопросов, затрагивающих систему административно-территориального деления Кыргызстана.

Часть административно-территориальных образований в республике сложилось естественным эволюционным путем (города, поселки, айлы); другие неоднократно реорганизовывались – области и районы.

В настоящее время в республике 7 областей: Баткенская, Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Нарынская, Ошская, Таласская, Чуйская. Области являются самыми крупными административно-территориальными единицами.

Промежуточным территориальным уровнем между областью и населенным пунктом является район, которых в Кыргызстане имеется 44, включая 4 района, входящих в состав города Бишкека.

Первичными административно-территориальными единицами являются города, поселки и айлы.

Всего в Кыргызстане – 22 города; более 1880 сельских населенных пунктов. Сельские населенные пункты объединены в 467 поселковых, аильных муниципалитета или кенеша. Часто на практике поселковые и аильные кенешы называются айыл окмоту (сельская управа) по названию исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления на этих территориях.

### 3. Классификация населенных пунктов

Учитывая отсутствие в республике закона об административно-территориальном делении, по состоянию на конец 2002 года в республике нет нормативного правового акта, в котором содержалась бы единообразная классификация населенных пунктов.

Принятый в 1994 году Закон «О градостроительстве и архитектуре» содержит следующую классификацию городов, поселков и айлов:

- крупнейшие города - больше 1 млн. чел.;
- крупные города - от 250 тыс. до 1 млн. чел.;
- большие города - от 100 до 250 тыс. чел.;
- средние города - от 25 до 100 тыс. чел.;
- малые города - до 25 тыс. чел.;
- крупные сельские населенные места - свыше 5 тыс. чел.;
- средние сельские населенные места - до 5 тыс. чел.;
- малые сельские населенные места - до 1 тыс. чел.

В то же время в Государственной концепции развития малых городов и поселков городского типа, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики 31 декабря 2001 года, дается другая классификация городов республики. Это связано с тем, что Закон «О градостроительстве и архитектуре» содержит усредненные нормы для классификации городов, разработанные еще для СССР.

#### Численность населения городов Кыргызской Республики (тыс. чел.)

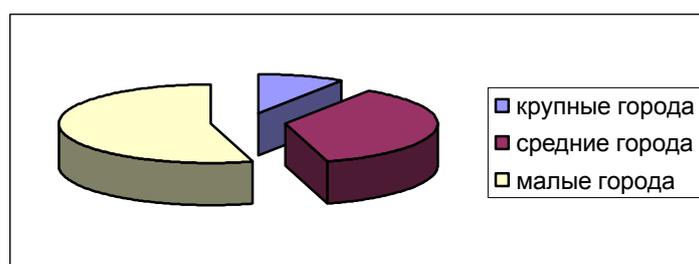
<b>Крупные города (с населением свыше 100 тыс. чел)</b>	
Бишкек	775,1
Ош	218,1
<b>Средние города (с населением от 30 до 100 тыс. чел)</b>	
Джалал-Абад	75,1
Каракол	64,9
Токмок	57,5
Кара-Балта	45,1
Балыкчи	41,5
Узген	43
Нарын	41,4
Талас	34,1
<b>Малые города (с населением до 30 тыс. чел)</b>	
Кызыл-Кия*	32,8
Таш-Кумыр	23,6
Кант	22,0
Кара-Суу	20,8
Майлуу-Суу	20,3
Кара-Куль	18,5
Исфана	16,9

Сулюкта	13,8
Баткен	11,9
Кок-Жангак	10,7
Шопоков	9,1
Чолпон-Ата	9,0

Примечание: \* г. Кызыл-Кия в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 декабря 2001 года также отнесен к категории малых городов.

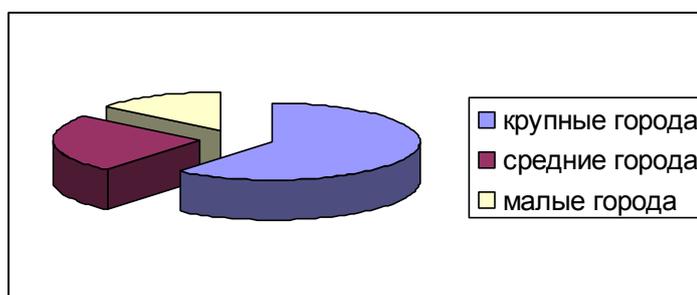
#### Удельный вес крупных, средних и малых городов Кыргызской Республики (по количеству городов)

Города Кыргызской Республики	Количество городов	Удельный вес, %
Крупные города	2	9,1
Средние города	8	36,3
Малые города	12	54,5
<b>Всего:</b>	<b>22</b>	<b>100,0</b>



#### Удельный вес крупных, средних и малых городов Кыргызской Республики (по численности жителей)

Города Кыргызской Республики	Население, тыс. чел	Удельный вес, %
Крупные города	993,2	61,1
Средние города	410	25,2
Малые города	229,5	14,1
<b>Всего:</b>	<b>1625,2</b>	<b>100,0</b>



Кроме того, в Государственной концепции дается подробная классификация малых городов, которые условно выделены в три основных типа. При этом в

нижеприведенной классификации также рассматриваются в качестве зарождающихся городов и поселки городского типа, которых в Кыргызстане насчитывается 30.

**К первому типу** малых городов Кыргызстана концепция относит населенные пункты, зародившиеся относительно давно. Эти города уже имеют хорошо развитые урбанистические черты, включая сформировавшуюся инфраструктуру городского типа: централизованное водоснабжение и отопление, канализацию и т.д. К таким городам можно причислить Кара-Балту, Кара-Суу, Таш-Кумыр, Узген, Кызыл-Кию и др. Особняком среди них следует выделить город Узген, имеющий многовековую историю.

**Второй тип** населенных пунктов, выбравших на определенной стадии в силу некоторых социально-экономических предпосылок урбанистический путь развития, включает в себя поселки городского типа. Ранее эти населенные пункты преимущественно имели черты сельского типа и экономически были ориентированы, в основном, на сельскохозяйственное производство. Однако в силу роста численности жителей в них на современном этапе начался градообразующий процесс. То есть наступил такой демографический момент, когда эти населенные пункты объективно уже не могли далее развиваться как сельские поселения и твердо встали на путь урбанистического развития. К таким поселениям можно отнести поселки городского типа Кочкор-Ата, Шамалды-Сай, Кемин, Каинда, Орловка, Хайдаркан, Токтогул и др. Все они имеют специфические проблемы, отличающиеся от проблем населенных пунктов первого типа. А поселок Кочкор-Ата, насчитывающий более 20 тыс. жителей, реально претендует на получение статуса города.

**К третьему типу** населенных пунктов городского типа в концепции предлагается отнести поселения, образовавшиеся вокруг крупных промышленных объектов, построенных во времена централизованной плановой экономики. Весь уклад жизни в этих населенных пунктах был тесно связан с ритмом работы и финансовым состоянием породивших их предприятий. Зачастую инфраструктура в таких населенных пунктах являлась частью единой инфраструктуры этих промышленных объектов, включая отопление жилья от ведомственных котельных, ведомственное водоснабжение и т.д. С остановкой работы таких предприятий или резким снижением объема производства в упадок пришли и их поселенческие окружения - города и поселки-спутники. К таким населенным пунктам можно отнести поселки городского типа Кадам-Жай, Каджи-Сай, Ак-Тюз, шахтерский город Кок-Жангак и др.

По своему административному статусу все города республики (большие, средние, малые) делятся на три основные категории.

Первая категория - город-столица. Столицей Кыргызской Республики является Бишкек. Мэр города Бишкека обладает полномочиям, адекватным полномочиям губернатора области республики.

Вторая категория - города областного значения. По состоянию на начало 2002 года в республике насчитывалось девять городов областного значения: Ош, Джалал-Абад, Талас, Таш-Кумыр, Кызыл-Кия, Кара-Куль, Балыкчи, Майлуу-Суу, Сулюкта. Среди этих городов особым статусом обладает город Ош, который установлен местом расположения южной резиденции главы государства.

В третью категорию входят города районного значения, которых в Кыргызской Республике двенадцать: Нарын, Каракол, Чолпон-Ата, Кант, Токмок, Исфана, Баткен, Кок-Жангак, Шопоков, Узген, Кара-Балта, Кара-Суу.

Дополнительно к этим трем категориям следует выделить также центры областей и районов. Причем центрами районов зачастую являются не города, а сельские населенные пункты.

Сельские населенные пункты подразделяются на поселки и айылы, сгруппированные в 467 сельских муниципалитетов, и их количество меняется в связи с продолжающимся процессом выделения отдельных территорий в самостоятельные

муниципалитеты. Среди сельских населенных пунктов выделяют центры айльных кенешей, так как в один муниципалитет могут входить сразу несколько населенных пунктов.

**Данные о сельских муниципалитетах  
(поселковых, айльных кенешах)?????**

<b>Классификация сельских муниципалитетов по численности населения</b>	<b>Количество муниципалитетов</b>	<b>Среднее количество населенных пунктов в муниципалитете</b>
до 1 тыс. чел.		
до 5 тыс. чел.		
свыше 5 тыс. чел.		
свыше 10 тыс. чел.		

**4. Данные о количестве органов местного управления, численности избираемых представителей и муниципальных служащих**

### **III. Система законодательства в сфере местного самоуправления**

#### **1. Республиканское законодательство**

Основным нормативным правовым актом, устанавливающим основу деятельности местного самоуправления в республике, является Конституция.

В статье 7 Конституции в качестве одного из принципов устройства государственной власти определен принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления, а глава 7 целиком посвящена вопросам местного самоуправления.

В этой главе установлено, что местное самоуправление осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.

Конституция определяет, что местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением. В то же время Конституцией четко не устанавливается, какие органы относятся к этой категории.

Базовым законом, устанавливающим основы организации местного самоуправления, является Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года. Закон описывает 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. Данный Закон содержит 72 статьи, сгруппированные в 10 глав: «Структура и организационные основы местного самоуправления», «Организационно-правовые основы деятельности местных кенешей», «Мэр, мэрия города Бишкека, города областного значения», «Глава местного самоуправления, городская управа

города районного значения», «Айыл окмоту», «Территориальное общественное самоуправление и иные формы осуществления местного самоуправления», «Финансово-экономические основы местного самоуправления», «Система, структура и организационные основы деятельности местной государственной администрации», «Компетенция местной государственной администрации».

Другим важнейшим правовым актом, касающимся местного самоуправления, является Закон «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года. Сфера его регулирования – собственность органов местного самоуправления. Закон определяет порядок владения, пользования и распоряжения коммунальным имуществом, разграничивает полномочия представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в данной сфере.

Порядок организации выборов в системе органов местного самоуправления определяется Кодексом о выборах в Кыргызской Республике. В соответствии с процедурами, установленными в Кодексе, избираются депутаты местных кенешей, главы местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов.

Ряд законов прямо не относится к нормативным правовым актам, определяющим основы деятельности муниципальных органов власти, но регулирует некоторые специфические вопросы отраслевого характера, с которыми эти органы сталкиваются в своей повседневной работе.

Так, Закон «О градостроительстве и архитектуре» и другие законодательные акты в этой сфере определяют полномочия местных органов власти в сфере градостроительства, порядок их контроля со стороны соответствующих государственных органов. Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» устанавливает порядок формирования местных бюджетов, правовую основу межбюджетных взаимоотношений различных территориальных уровней управления.

Закон «Об автомобильных дорогах» определяет экономические, правовые основы и принципы управления автомобильными дорогами республики, порядок ремонта, содержания автомобильных дорог, виды и правовой режим автомобильных дорог, территорий и объектов, прилегающих к дорогам, права, обязанности, а также ответственность владельцев, ведомств, в ведении которых находятся автомобильные дороги, и пользователей дорогами; регламентирует взаимоотношения дорожных органов Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики с органами государственной власти.

Различные аспекты деятельности местных органов власти также затрагиваются и в других законах Кыргызской Республики.

Существует также законодательство, регулирующее некоторые вопросы деятельности местного самоуправления в отдельных административно-территориальных единицах. Например, принятый в 1994 году Закон «О статусе столицы Кыргызской Республики» уточняет специфику организации власти в городе Бишкеке, закрепляет правовой статус города в качестве столицы, устанавливает порядок решения вопросов, связанных с исполнением городом функций столицы республики и т.д. В то же время Закон «О статусе столицы Кыргызской Республики» существенно устарел и не отвечает реалиям сегодняшнего дня, так как описывает устройство управления в городе, существовавшее до момента перевода города на местное самоуправление.

Возможно, в будущем также будет принят закон об особом статусе города Оша, который в соответствии с Указом Президента республики объявлен местом расположения южной резиденции главы государства, а также отдельных министерств и административных ведомств.

Кроме того, деятельность местного самоуправления регулируется различными подзаконными актами: указами и распоряжениями Президента республики,

постановлениями Правительства Кыргызстана, отраслевыми инструкциями министерств и ведомств и т.д.

В 2001 году Ассоциацией городов Кыргызской Республики при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан» были проведены исследования законодательной базы в сфере местного самоуправления. На основании выводов этих исследований можно так охарактеризовать это законодательство.

### 1. Неполнота законодательства.

На сегодняшний день нормативная правовая база местного самоуправления еще не сформировалась в полном объеме, достаточном для эффективной организации деятельности муниципального управления.

Например, отсутствуют законодательные акты по такому важнейшему компоненту организации местного управления, как муниципальная служба. По этой причине деятельность работников аппарата органов местного самоуправления регулируется лишь общегражданским трудовым законодательством, в то время как для работников государственных органов существует Закон «О государственной службе», а также ряд подзаконных актов.

Отсутствует закон, в котором были бы детально определены базовые аспекты муниципальных финансов, так как существующее общее финансово-бюджетное законодательство не стимулирует местные органы власти для пополнения бюджета соответствующей территории, а система иерархических межбюджетных отношений ставит в кабальное положение бюджеты первичных территориальных уровней. То есть тех административно-территориальных единиц, управление в которых основано на принципах местного самоуправления.

В нормативных правовых актах, определяющих наиболее важные вопросы в сфере коммунальной собственности, отсутствуют положения, устанавливающие процедуры изъятия объектов из коммунальной собственности, порядок выплаты компенсации. Это приводит к тому, что Правительство республики по своему усмотрению изымает объекты из собственности органов местного самоуправления без выплаты соответствующей компенсации либо предоставления взамен равноценных объектов.

Нет законодательных актов, устанавливающих четкое разграничение сферы компетенции различных уровней управления, а также простые и ясные процедуры взаимодействия органов территориального управления по всем аспектам деятельности: государственный контроль за законностью действий местного самоуправления; процедуры передачи полномочий от муниципалитетов вышестоящим уровням управления в случае, если муниципалитеты не обладают возможностями для их эффективного исполнения; правовые основы для межмуниципальной кооперации по горизонтали. Более того, даже в теории местного самоуправления практически эти вопросы еще детально не исследованы.

### 2. Бессистемность и противоречивость законодательных актов.

Этот недостаток связан с тем, что нормативные правовые акты, устанавливающие различные нормы и правила деятельности местного самоуправления, принимались на различных этапах реформы местного самоуправления и носят разное идеологическое содержание. Даже в Конституции Кыргызской Республики содержатся нормы, противоречащие содержанию практических преобразований, осуществленных в ходе реформы системы территориального управления. В частности, в статье 76 Конституции устанавливается, что исполнительную власть в городах осуществляет местная государственная администрация, хотя местная государственная администрация в качестве института государственной исполнительной власти была упразднена: в 1995

году – в городе Бишкеке, в 2001 году – в городах областного значения; в городах районного значения ее не было изначально.

Большое количество противоречий содержится в многочисленных подзаконных актах, особенно в части организации местного самоуправления, сферы полномочий. Совершенно не учитывают сложившиеся реалии в сфере организации местной власти некоторые отраслевые законы («О градостроительстве и архитектуре», «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» и др.), во многих из которых даже не упоминаются в качестве исполнительных органов местного самоуправления мэрии, городские управы, айыл окмоту, так как эти законы были приняты до осуществления преобразований системы управления в городах, поселках и айлах.

Отдельные законы значительно устарели в целом. Так, согласно Закону «О статусе столицы Кыргызской Республики» исполнительную власть в городе Бишкеке осуществляет городская государственная администрация, хотя этот орган был упразднен еще в 1995 году, а вместо него была создана мэрия – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

### 3. Излишняя регламентация деятельности местного самоуправления.

Ряд нормативных правовых актов, по большей части подзаконных актов, такие как постановления Правительства республики излишне подробно регулирует организационно-правовые основы местного самоуправления и местных государственных органов управления. Так, типовая штатная численность местных государственных администраций, мэрий, городских управ, айыл окмоту устанавливается постановлениями Правительства Кыргызстана. При этом органам местного самоуправления указывается, специалистов какого профиля и какой численности они должны принимать на работу.

### 4. Отсутствие четкости и ясности правовых норм.

По многим аспектам законодательство не устанавливает четких правовых норм. Например, в законах и подзаконных актах нет детального разграничения полномочий между различными органами территориального управления; до сих пор не принят национальный реестр функций территориального управления, в результате чего органы государственной власти продолжают вмешиваться в дела местного самоуправления, руководствуясь, по большей части, не буквой закона, а своим субъективным представлением о правомочности действий органов местного самоуправления.

В Законе «О коммунальной собственности на имущество» допускается, что объекты коммунальной собственности могут быть изъяты в государственную собственность, но совершенно не определено, в каких случаях государство вправе изъять у муниципалитетов их имущество, на каких условиях и по каким процедурам. Это создает возможность для бесконтрольного и безвозмездного изъятия собственности органов местного самоуправления на основании решений Правительства республики, что и происходит на практике довольно часто: за последние несколько лет более сотни муниципальных объектов отчуждены в коммунальную собственность, причем без выплаты компенсации и какого-либо объяснения.

## **2. Местная нормативная правовая база**

Местная нормативная правовая база включает в себя систему актов, принятых и принимаемых органами местной власти: местными кенешами; местными государственными администрациями и их должностными лицами; исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления – мэриями, городскими

управами, айыл окмоту – и их должностными лицами, имеющими на это установленное законодательством право.

Местные кенешы всех территориальных уровней принимают решения в форме постановления. Решения местных кенешей, принятые ими в пределах своих полномочий, обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, территориальными органами государственной власти и управления, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности.

Местные государственные администрации в пределах своей компетенции также принимают решения, обязательные для исполнения указанными выше субъектами.

Нормативные правовые акты принимают также главы местных государственных администраций и председатели местных кенешей.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» в качестве основного правового документа местных сообществ определен их устав. Уставы местных сообществ принимаются соответствующими местными кенешами по предложению курултаев. Уставы местных сообществ, изменения и дополнения к ним принимаются местными кенешами после заключения органов юстиции.

Указанные акты составляют местную нормативную правовую базу.

Нормативные правовые акты местных органов власти принимаются ими по всему спектру их деятельности в пределах функциональной компетенции.

Местные кенешы своими постановлениями утверждают местный бюджет, программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, планы застройки населенных пунктов, наименование и переименование улиц, вводят местные налоги и сборы и т.д.

Местные государственные администрации и их главы издают нормативные правовые акты по вопросам реализации указом Президента, постановлений Правительства республики, исполнения отдельных делегированных государственных полномочий, контроля целевого использования государственных средств и средств стратегического назначения и по многим другим вопросам.

## **IV. Финансово-экономические основы местного самоуправления**

### **Экономические основы местного самоуправления**

#### **а) экономическая база**

Согласно Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года экономическую основу местного самоуправления составляют трудовые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, коммунальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности, расположенные на соответствующей территории.

#### **б) коммунальная собственность**

Одну из важных хозяйственных основ местного самоуправления составляет коммунальная собственность, к которой относятся: земля, движимое и недвижимое имущество, казна местного сообщества, муниципальные ценные бумаги.

В ходе реформы в 1996-2001 годах местным сообществам в лице их органов самоуправления были переданы объекты хозяйственно-бытового, административного, социально-культурного назначения, общее количество которых составляет: в городах – 5366 остаточной стоимостью 6,8 млрд. сомов, в сельских населенных пунктах – 5105 стоимостью 1,6 млрд. сомов.

В число этих объектов входят школы, включая школы-интернаты, детские и юношеские спортивные школы, детские музыкальные и другие школы, сельские больницы, фельдшерско-акушерские пункты, аптеки, другие медицинские учреждения, детские ясли, дворцы и дома культуры, клубы, библиотеки, музеи, спортивные комплексы и сооружения, кинотеатры, видеосалоны, профессионально-технические училища.

Как видно из перечня, в состав коммунальной собственности сельчан не попали доходоприносящие объекты – такие, как магазины, рынки, другие торговые точки, предприятия или их доля, другие хозяйствующие субъекты. То есть коммунальная собственность в наших реалиях, по существу, не входит в состав экономической базы самоуправления, фактически представляя собой хозяйственную инфраструктуру местных сообществ.

Вообще процесс формирования коммунальной собственности происходит сложно, при распоряжении коммунальной собственностью и ее использовании на практике возникают постоянные конфликты с районными властями и другими органами государственной власти, часто подвергающимися сомнению право муниципалитетов свободно распоряжаться принадлежащими органам местного самоуправления объектами и зачислять в местный бюджет доходы от их использования.

Такое положение вещей, с одной стороны, связано с неготовностью государственных органов понять и принять суть осуществляемых преобразований и, прежде всего, воспринять коммунальную собственность не в качестве части государственной собственности, а исключительно как собственность местных сообществ в лице органов их самоуправления. Во-вторых, это вызвано крайней недостаточностью нормативной правовой базы в сфере коммунальной собственности, в силу чего до сих пор не урегулированы многие важнейшие вопросы, касающиеся владения, пользования и распоряжения коммунальным имуществом.

Не решил все вопросы правового регулирования, связанные с осуществлением местными сообществами права на коммунальную собственность, и принятый 15 марта 2002 года Закон «О коммунальной собственности на имущество». Так, в этом нормативном правовом акте не определены процедуры, по которым государство может отчуждать объекты из коммунальной собственности в государственную. В результате за последние несколько лет государство изъяло у местного самоуправления более 100 объектов коммунальной собственности. При этом не было выплачено компенсации, так как законом такие процедуры не регламентированы.

## **2. Финансовые основы местной власти**

### **а/ доходы местного самоуправления**

Финансовая основа местного самоуправления состоит из доходов, поступающих в местный бюджет из разных источников. Согласно Закону Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в местные бюджеты всех уровней поступают:

- земельный налог;
- арендная плата за землю;

- государственная пошлина в размерах, установленных законодательством Кыргызской Республики (за исключением взимаемой органами арбитражного суда и органами внутренних дел за реализацию паспортов);

- местные налоги и сборы в соответствии с разделом VIII «Местные налоги и сборы» Налогового кодекса Кыргызской Республики;

- неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты в виде сборов, платежей, доходов и санкций согласно Закону Кыргызской Республики «О неналоговых платежах»;

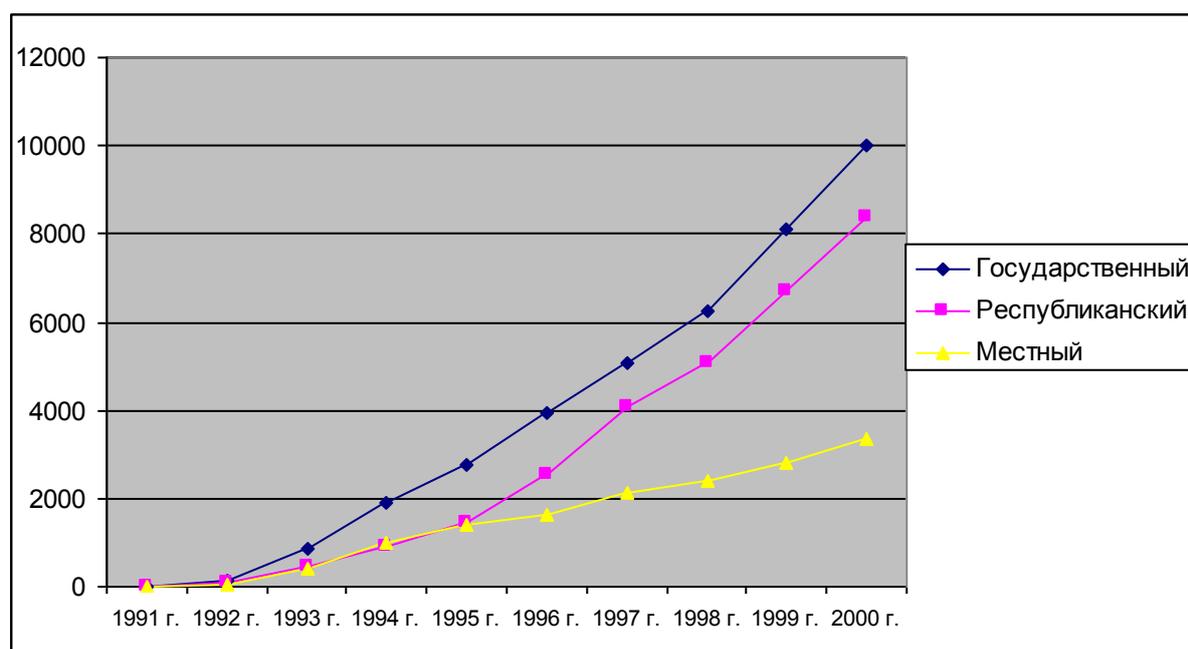
- доходы бюджетных организаций местного подчинения от специальных средств, включаемые в доходную часть местных бюджетов в порядке, предусмотренном частью третьей статьи 19 Закона.

Говоря о финансовых основах местного самоуправления, следует признать, что за годы реформы местного самоуправления наименьшие успехи были достигнуты в сфере финансовой децентрализации, а область муниципальных финансов продолжает оставаться одним из самых централизованных компонентов местного самоуправления.

Данные Национального статистического комитета свидетельствуют о том, что за последние десять лет финансовые возможности местных органов власти не только не увеличились, но даже уменьшились.

#### Доходы республиканского и местного бюджетов Кыргызской Республики за 1991-2000 гг., (млн. сомов)

Вид бюджета	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Государственный	17,7	128,1	847,9	1891,2	2745,9	3933,1	5090,3	6262,7	8091,5	10029,1
Республиканский	11,1	68,6	450,3	910,3	1464,8	2551,6	4073,9	5090,6	6713,7	8398,4
Местный	6,7	59,5	397,6	980,9	1406,3	1628,4	2113,2	2388,5	2826,6	3356,0
Соотношение доходов местного и республиканского бюджетов	0,67	0,85	0,88	1,08	0,96	0,64	0,52	0,47	0,42	0,40



Причем до проведения активной реформы самоуправления, начавшейся в 1995 году, доходная часть местных бюджетов даже превышала доходы республиканского бюджета. С началом же действий по децентрализации власти с каждым годом это соотношение наоборот изменялось не в пользу местного бюджета. А по данным за 2001 год доходная часть местных бюджетов в общем объеме консолидированного государственного бюджета составляет 4,4 млрд. сомов или около 30 %. Более того, и из этой суммы более половины (2,3 млрд.сомов) составляли гранты, а из них большую часть - категориальные гранты.

#### **б/ система налогообложения и формирования местных бюджетов**

В Кыргызстане по прежнему практикуется установление нормативов отчислений в местный бюджет по советской системе: каждый вышестоящий уровень управления устанавливает нормативы отчислений для нижестоящего уровня по своему усмотрению, которые, к тому же, могут ежегодно пересматриваться в зависимости от выполнения планов по сбору налогов.

Особенно от этого страдают органы самоуправления первичного территориального уровня, которым достается крайне незначительная доля в общем объеме бюджетов всех территориальных уровней. Местные бюджеты первичного уровня не имеют значительных закрепленных собственных источников отчислений, а ставки наиболее крупного из местных налогов – земельного налога – также устанавливаются по цепочке «сверху–вниз».

Областные, городские и районные кенешы утверждают нормативы отчислений от налога на прибыль, акцизного налога на внутреннюю (местную) продукцию, подоходного налога с физических лиц и других общегосударственных доходов, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, в соответствующие бюджеты кенешей нижестоящего территориального уровня, суммы категориальных, выравнивающих и стимулирующих (долевых) грантов, выделяемых кенешами вышестоящего территориального уровня для кенешей нижестоящего территориального уровня. При этом районы оставляют за собой наиболее легко собираемые налоги и сборы, а трудно собираемые отдают на первичный территориальный уровень.

Доля же местных налогов и сборов, вводимых самими местными кенешами, минимальна.

Согласно Налоговому кодексу к местным налогам и сборам, которые вводятся самими местными кенешами, причисляются 16 видом платежей, но из этого перечня налогов далеко не все «работают» даже в условиях города, а в сельской местности фискальные органы собирают от силы два-три вида, что практически не влияет на размер местного бюджета. Более того, до сих пор ни в одном муниципалитете не было случая, чтобы были введены и собирались все виды местных налогов.

Согласно Налоговому кодексу к местным налогам и сборам причисляются следующие платежи:

- налог с владельцев транспортных средств;
- курортный налог;
- гостиничный налог;
- налог на рекламу;
- налог за право использования местной символики;
- налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению;
- налог на право охоты и рыболовства;
- налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье;

- налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж;
- налог на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части;
- налогообложение видеосалонов и концертно-зрелищных мероприятий.
- сбор за право проведения местных аукционов, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях;
- сбор за парковку автотранспорта;
- сбор с владельцев собак;
- сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах;
- сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов.

Структуру местных бюджетов и организацию работы по их составлению определяет Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

Неодинаковый потенциал природных, трудовых, материально-технических ресурсов, неравенство климатических возможностей в различных регионах и приводит к неравному экономическому развитию отдельных населенных пунктов. Особенно это различие ощутимо в сельской местности. Обычно в Кыргызстане для характеристики финансовых возможностей самоуправления выделяют два типа сельских муниципалитетов: долинный и горный.

Долинные сельские самоуправляемые территории имеют преимущества, связанные с наличием земель, пригодных для ведения аграрного производства. В горных муниципалитетах такая возможность ограничена, жители в данной местности больше занимаются животноводством. Ниже приводятся данные о бюджете долинного и горного айыльного кенешей.

**Бюджет Базар-Коргонского айыл окмоту Базар-Коргонского района Джалал-Абадской области на 2002 год (долинный муниципалитет) (тыс. сомов)**

Доходная часть		Расходная часть	
Наименование статей доходов	Утвержденный бюджет на 2002 год	Наименование статей расходов	Утвержденный бюджет на 2002 год
<b>Всего</b>	<b>2106,6</b>	<b>Всего</b>	<b>2106,6</b>
Подходный налог	3,5	Заработная плата	1148,7
Конфискация и штрафы	2,0	Отчисления в социальный фонд	287,2
4-процентный налог	36,1	Командировочные расходы	3,6
Земельный налог с физических лиц	82,1	Приобретенный инвентарь	14,0
Земельный налог с юридических лиц	82,1	Приобретенный инвентарь	14,0
Земельный налог с юридических лиц	1317,4	Медикаменты	1,0
Госпошлина	10,5	Питание	250,0
Налог с владельцев транспортных средств	225,2	Наем транспорта	34,9
Прямые неналоговые поступления	2,3	Плата за воду	17,2
<b>Итого</b>	<b>1679,1</b>	Плата за	91,9

<i>поступлений</i>		электроэнергию	
Средства, передаваемые в райбюджет	633,4	Плата за теплоэнергию	154,2
Средства, остающиеся в распоряжении айыл окмоту	1045,7	Плата за связь	18,6
Категориальный грант	1060,9	Прочие коммунальные услуги	42,2
		Прочие	43,1

**Бюджет Сары-Камышского айыл окмоту Токтогульского района Джалал-Абадской области на 2002 год (горный муниципалитет) (тыс. сомов)**

Доходная часть		Расходная часть	
Наименование статей доходов	Утвержденный бюджет на 2002 год	Наименование статей расходов	Утвержденный бюджет на 2002 год
Всего	404,1	Всего	404,1
Земельный налог с физических лиц	11,0	Заработная плата	252,1
Земельный налог с юридических лиц	31,9	Отчисления в социальный фонд	71,5
Налог с владельцев транспортных средств	3,5	Командировочные расходы	7,0
Госпошлина	0,5	Приобретение инвентаря	10,0
4-процентный налог	8,0	Приобретение медикаментов	1,0
Специальные средства	10,0	Наем транспорта	15,0
<b>Итого поступлений</b>	64,9	Плата за электроэнергию	10,0
Категориальный грант	37,6	Плата за теплоэнергию	30,0
Выравнивающий грант	14,9	Прочие	4,0
Субвенция из области	286,7	Капитальный ремонт	3,5

Как видно, из приведенных данных о размере бюджета в двух сельских муниципалитетах, даже в более благоприятном в финансовом отношении айыл окмоту средств бюджета хватает в основном на выплату заработной платы. Практически не предусматриваются средства на развитие, благоустройство территории, ремонт, и обучение персонала. А единственный из видов местных налогов, вводимых самими местными кенешами соответствующей территории, обозначенный в перечне налоговых поступлений – это налог с владельцев автотранспортных средств. Остальные местные налоги для данной местности «не работают».

## **в/ государственное регулирование местных бюджетов**

Как уже отмечалось, большинство сельских муниципалитетов не обладает достаточной доходной базой для того, чтобы обеспечить потребности территории в жизнеобеспечении. По оценочным данным, лишь около 15 % сельских самоуправляемых территорий могут себя обеспечить.

В сложной экономической ситуации находятся и некоторые города, особенно малые города, которые когда-то возникли как поселенческие образования вокруг крупных промышленных предприятий, ныне оказавшихся в кризисном положении. Соответственно и эти населенные пункты пришли в упадок.

Поэтому государство вынуждено осуществлять регулирование финансов местного самоуправления, выделяя для малообеспеченных регионов трансферты. Для реализации общегосударственной политики и приоритетов устанавливается система грантов между республиканским и местными уровнями власти.

Посредством категориальных грантов финансируется минимальный уровень услуг определенного характера на местном уровне. Например, выплачивается заработная плата работникам таких сфер деятельности, как медицина, народное образование и т.д.

Помимо отчислений от общегосударственных налогов и других доходов вводится система выравнивающих грантов. Они предназначены для выравнивания доходов между бюджетами отдельных регионов республики и вводятся для поддержания стабильного экономического положения местных органов власти в вопросах финансирования услуг, имеющих важное значение для населения регионов.

В целях стимулирования эффективного расходования бюджетных средств, пополнения доходов устанавливаются стимулирующие (долевые) гранты. Они предоставляются местным бюджетам в виде долевого софинансирования и предназначены для покрытия части расходов местных бюджетов по приоритетным направлениям и целям.

Размеры грантов и их перечень могут пересматриваться ежегодно в законе о республиканском бюджете. По данным Министерства финансов Кыргызской Республики, размер официальных грантов, полученных местными органами власти в 2001 году, составил 2,2 млрд. сомов. Из этой суммы категориальные гранты составили 1,4 млрд. сомов, выравнивающие гранты – 1,6 млрд. сомов

## **V. Деятельность органов местного самоуправления и территориальные особенности организации управления в Кыргызстане**

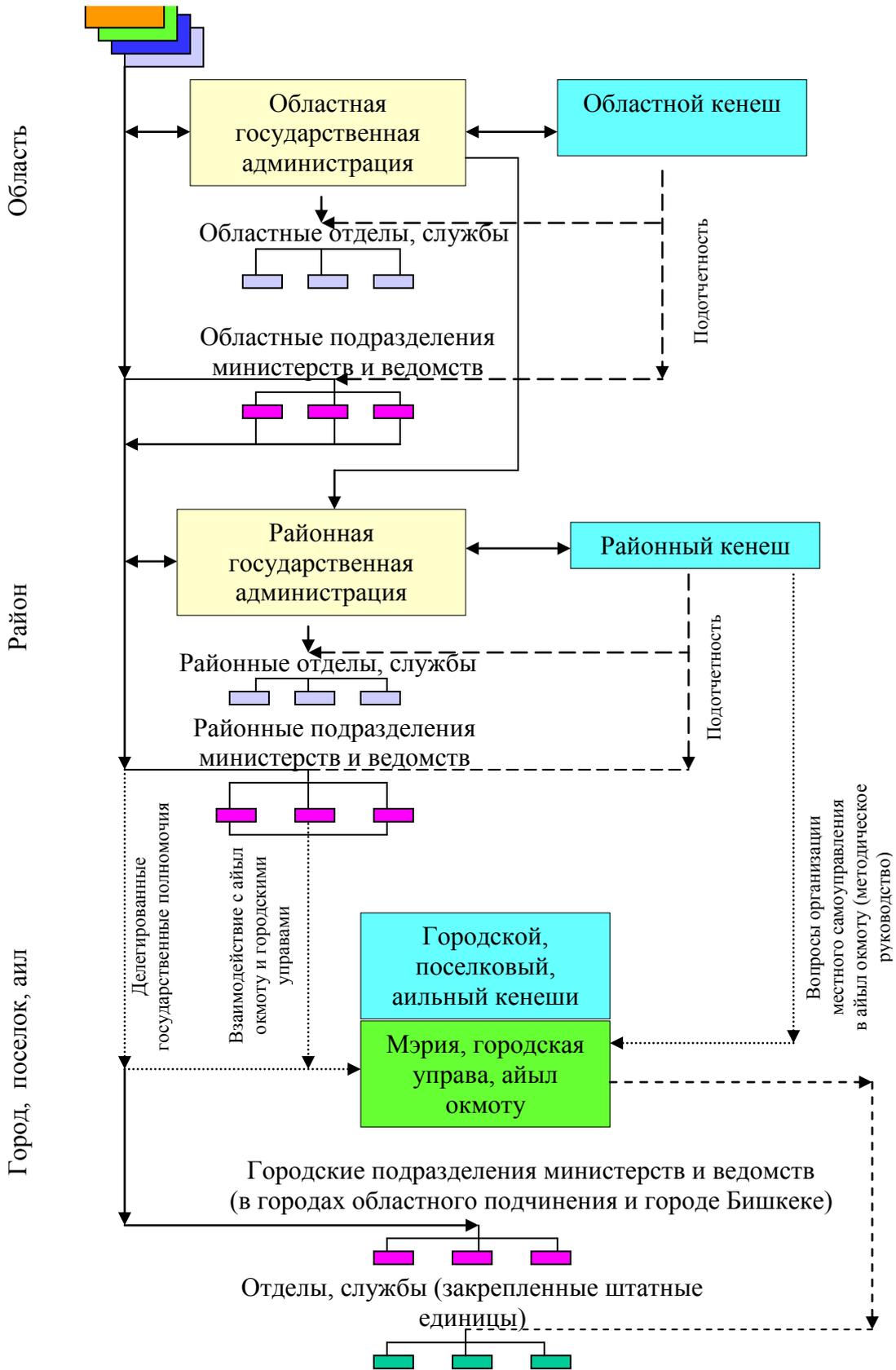
Организация местного самоуправления и системы местных государственных органов власти и управления, принципы их функциональных взаимоотношений напрямую связаны с системой административно-территориального устройства республики, так как на его основе формируются и осуществляют свою деятельность органы территориального управления.

В настоящее время республика имеет трехуровневое территориальное деление:

1. Область, г. Бишкек;
2. Район, города областного значения;
3. Города районного значения, поселки, айлы.

34  
Система местных органов власти в Кыргызстане

Министерства, ведомства



## **1. Формы и принципы организации местного самоуправления**

### **а/ общие сведения об организации местного самоуправления**

Систему местного самоуправления в республике составляют местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, другие органы, не входящие в систему власти, но участвующие в решении местных вопросов на отдельных микро-территориях - органы территориального общественного самоуправления. Кроме того, законодательством определено, что население может самостоятельно формировать иные органы, хотя виды этих органов не определены.

Местное самоуправление также может осуществляться гражданами в форме прямой (непосредственной) демократии – путем выборов, собраний, сходов и т.д.

Административно-территориальные уровни управления различаются по форме организации местной власти.

Так, местное самоуправление в общепринятом понимании этого слова в Кыргызстане осуществляется на первичном территориальном уровне – в городах, поселках, айлах, где образуются не только представительные, но и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

На других административно-территориальных уровнях управление осуществляется на принципах дуализма (двойственности). Так, в районах и областях представительную власть осуществляют избираемые населением местные кенешы, а исполнительную власть – местные государственные администрации, главы которых назначаются Президентом республики.

### **б/ принципы местного самоуправления**

Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года определяют следующие основные принципы местного самоуправления:

- законность и социальная справедливость;
- самообеспечение, самофинансирование и саморегулирование;
- волеизъявление граждан через местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые населением, а также собрания и сходы граждан;
- защита прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;
- демократия, гласность и учет общественного мнения;
- коллегиальность, свободное обсуждение при решении вопросов;
- независимость местных кенешей в решении вопросов своей компетенции.

### **в/ полномочия и деятельность местных кенешей**

Конституция республики устанавливает местные кенешы в качестве основных органов местного самоуправления, формируемых населением.

Местные кенешы являются органами выработки и утверждения стратегии развития территорий. Они издают основные нормативные правовые акты местных сообществ, принимают решения по важнейшим вопросам организации жизнеобеспечения местных сообществ.

Эти органы обладают исключительной прерогативой утверждать местные бюджеты соответствующей территории. Проекты этих бюджетов готовятся исполнительными органами: на территории городов, поселков, айлов – мэриями,

городскими управами, айыл окмоту; на территории районов и областей – местными государственными администрациями. Однако перед вынесением на сессию местного кенеша проекты этих бюджетов, как правило, рассматриваются на заседаниях постоянных депутатских комиссий. Практика предварительного рассмотрения вопросов такими комиссиями перед их вынесением на сессию местного кенеша характерна и при изучении и подготовке других вопросов.

После принятия бюджета местные кенешы обладают правом контролировать его целевое использование, заслушивая на своих заседаниях отчеты соответствующих руководителей.

Местным кенешам принадлежит право введения местных налогов и сборов.

В числе важнейших полномочий местных кенешей – утверждение программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения.

Законодательство республики предоставляет представительным органам самоуправления право установления порядка распоряжения коммунальной собственностью местного сообщества, осуществления контроля за ее использованием.

Местные кенешы обладают правом самостоятельно избирать своих председателей, освобождать их от должности. Хотя центральные органы власти периодически предпринимают действия по регулированию процедур их избрания. Так, в соответствии с Временным положением о районных и областных кенешах Кыргызской Республики, утвержденным Указом главы государства от 5 января 1995 года, право рекомендовать кандидатуры на должность председателя областного кенеша принадлежало Президенту республики, после чего депутаты проводили выборы по предложенной кандидатуре; право рекомендовать кандидатуру на должность председателя районного кенеша принадлежало губернатору области. В новом Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года такие случаи не оговариваются. Однако вышеописанное положение Указа Президента не утратило силу и по сей день.

Областные и районные кенешы имеют полномочия выражать недоверие главе местной государственной администрации, а городские, поселковые, айылные кенешы – соответственно мэру, главе местного самоуправления города районного значения, поселка айыла.

Кенешы утверждают уставы местных сообществ, вносят в них изменения, контролируют соблюдение этих уставов на соответствующих территориях.

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 вопросам социально-экономического развития 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 собственности, благоустройству территорий. Однако в последующие годы количество таких вопросов в числе рассмотренных на сессиях возросло. Сегодня депутаты значительно чаще обсуждают проблемы использования объектов коммунальной собственности и распоряжения ими, так как, во-первых, возросло количество объектов коммунальной собственности, переданных органам местного самоуправления, а во-вторых, для этого появилась нормативная правовая база. В частности, появился Закон «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года, который разграничил вопросы ведения представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения коммунальной собственностью.

Депутаты местных кеңешей избираются населением соответствующего избирательного округа прямым голосованием сроком на пять лет.

Статус депутатов местных кеңешей регулируется Законом «О статусе депутатов местных кеңешей» от 13 января 2000 года. Закон определяет порядок возникновения и срок полномочий депутатов местных кеңешей, устанавливает случаи досрочного прекращения депутатских полномочий, ограничения деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления, порядок взаимоотношений депутата с местным кеңешем.

Закон устанавливает следующие права депутата местного кеңеша:

- избирать и быть избранным в органы соответствующего местного кеңеша;
- предлагать вопросы для рассмотрения местным кеңешем и его органами (постоянные и временные депутатские комиссии и др.);
- вносить для рассмотрения проекты решений, других принимаемых местным кеңешем или его органами документов;
- высказывать мнение по персональному составу образуемых местным кеңешем органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых местным кеңешем;
- ставить вопрос о недоверии органам, образованным местным кеңешем, лицам, входящим в их состав, а также лицам, избранным, назначенным или утвержденным местным кеңешем;
- принимать участие в дебатах, обращаться с запросами, задавать вопросы докладчикам, содокладчикам, председательствующему на заседании;
- вносить предложения о заслушивании на пленарном заседании местного кеңеша отчета или информации любого органа или должностного лица, подотчетных либо подконтрольных местному кеңешу, а также по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего местного кеңеша, других органов и должностных лиц, действующих на территории;
- выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования давать справки;
- оглашать на заседаниях местного кеңеша и его органов в установленном местным кеңешем порядке тексты обращений, заявлений, резолюций, петиций граждан или их объединений, если они имеют общественное значение.

Депутаты местных кеңешей могут также обращаться с запросом к руководящим должностным лицам местного самоуправления и местной государственной администрации, предприятий, учреждений и организаций, расположенным на соответствующей территории.

Полномочия председателей местных кеңешей определяются Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, уставом соответствующего местного сообщества (для населенных пунктов), а также регламентом местного кеңеша.

### г/ органы территориального общественного самоуправления и общественные организации местных сообществ

Особо следует отметить роль в осуществлении местного самоуправления органов территориального общественного самоуправления. Они образуются населением на микротерриториях: в границах жилых массивов, улиц, а также в многоквартирных домах и подъездах и т.д.

Их создают сами жители для того, чтобы организовать решение проблем, представляющих коллективный интерес.

К числу таких органов относятся советы общественности микрорайонов, квартальные комитеты, территориальные кенешы самоуправления, территориальные округа и т.д. В многоквартирных жилых домах избираются председатели домовых комитетов, старшие по подъездам и этажам.

#### Количество органов территориального общественного самоуправления в республике и численность активистов в них (ед./чел.)

Название области	Всего	В том числе	
		Советы общественности	Квартальные комитеты
г. Бишкек	1261/5298	38/335	210/1114
Баткенская	436/2155	99/569	138/850
Джалал-Абадская	129/877	6/71	60/564
Иссык-Кульская	65/282	18/113	32/154
Нарынская	407/2378	-	384/2202
Ошская	2145/7691	247/1381	1839/5914
Чуйская	840/3393	23/138	620/2640
Таласская	311/1993	-	311/1993
<b>Всего</b>	<b>5594/24067</b>	<b>431/2607</b>	<b>3594/15431</b>

Основная сфера компетенции органов территориального общественного самоуправления – реализация интересов жителей территории, включая мобилизацию жильцов для благоустройства дворов и улиц, полива зеленых насаждений, ремонта домов, а также защита прав жильцов при землеотводе для строительства на прилегающих к домам территориях различных объектов, в том числе магазинов, базаров, кафе и т.д.

Согласно Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года органы территориального общественного самоуправления:

- представляют интересы жителей соответствующей территории в органах государственной власти и местного самоуправления;
- принимают участие в работе местных кенешей при обсуждении вопросов данной территории;
- участвуют в приемке объектов социальной сферы, работ по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории;
- содействуют выполнению решений местных кенешей, их исполнительно-распорядительных органов и местной государственной администрации;

- организуют исполнение решений курултаев, собраний и сходов граждан;
- готовят рекомендации и выходят с ходатайством в соответствующие местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, местные государственные администрации, а также в государственные органы, на предприятия, в организации, учреждения по вопросам, относящимся к ведению органов территориального общественного самоуправления;

- осуществляют общественный контроль за соблюдением норм и правил застройки, пользования жилыми помещениями, содержания жилых домов и приусадебных территорий, пожарной безопасности и санитарных норм, за рациональным использованием земли, воды и других природных ресурсов, а также за охраной памятников истории, архитектуры и культуры, вносят в соответствующие органы предложения об устранении выявленных недостатков;

- осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Законом также установлено, что местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы и местная государственная администрация на договорной основе могут наделять органы территориального общественного самоуправления своими функциями по осуществлению социально-экономического развития территории, передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов.

Например, в столице республики уставом города органы территориального общественного самоуправления наделены полномочиями давать согласие на строительство и установление на соответствующей территории различных объектов, если это затрагивает интересы местных жителей.

Органы территориального общественного самоуправления возникли еще в советское время как инфраструктура официальной власти, обеспечивающая взаимодействие государства с населением. Эти органы организовывали субботники (общественные мобилизационные работы), выдавали жителям справки, удостоверяющие их проживание по соответствующему адресу. Без таких справок, выдаваемых председателями квартальных комитетов, невозможно было оформить многие документы, в том числе прописку по месту жительства.

С реформой местного самоуправления эти органы сохранили свою лояльность местным властям, организуя различные общественные мероприятия, выполняя поручения должностных лиц муниципалитетов, такие как сбор местных налогов отдельных видов. С другой стороны, органы территориального общественного самоуправления больше приблизились в своей деятельности к населению, строя ее в интересах защиты жителей микротерритории.

В оценке организационно-правовой природы этих органов нет единого мнения. Так, в статье 48 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года под этими субъектами самоуправления понимаются «добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории, деятельность которых направлена на решение дел местного значения». Однако в некоторых городах (Бишкек, Джалал-Абад и т.д.) председателям органов территориального общественного самоуправления муниципальные власти выплачивают заработную плату, а сами они часто считают себя государственными чиновниками нижнего звена управления.

Кроме органов территориального общественного самоуправления, на местах на принципах самоуправления активно функционирует ряд многочисленных общественных организаций местных сообществ, вносящих вклад в местное экономическое и социокультурное развитие, в поддержание правопорядка и благоустройство территорий. Эти организации часто упоминают, говоря о местном самоуправлении в Кыргызстане, так как некоторые из них созданы на основе

традиционных форм народного самоуправления, другие же представляют собой результат эволюции самоуправленческой практики в новых условиях.

К местным общественным организациям самоуправления относятся суды аксакалов, которые могут создаваться по решению собраний граждан, местных кенешей или иных представительных органов местного самоуправления на территории айлов, поселков и городов. В состав таких судов могут избираться аксакалы, иные граждане, пользующиеся уважением и авторитетом среди местного населения.

Суды аксакалов не являются административными судами и рассматривают дела, переданные им по соглашению сторон. В их числе имущественные и семейные споры. В отличие от государственных судов, суды аксакалов являются судами чести, а дела, разбираемые ими, нередко заканчиваются примирением сторон. Решения судов аксакалов могут быть обжалованы в государственные суды Кыргызской Республики.

Сообщества также формируют такие традиционные для населения общественные организации, как женские советы, молодежные комитеты, советы ветеранов и т.д., которые представляют собой самоорганизацию различных целевых групп местных жителей для решения специфических проблем.

По оценочным данным, количество таких общественных организаций местных сообществ составляет более 5 тыс., а численность активистов в них – около 50 тыс. чел.

**Количество общественных организаций местных сообществ  
и численность активистов в этих организациях  
(ед./чел.)\***

Область	Всего	В том числе				
		Суды аксакалов	Советы ветеранов	Женские советы	Молодежные организации	Дружины по охране общественного порядка
г. Бишкек	263/1320	46/280	61/213	70/269	4/32	75/482
Баткенская	238/2265	93/619	37/297	38/344	35/252	35/753
Джалал-Абадская	814/6885	126/765	70/545	96/701	81/755	85/1712
Иссык-Кульская	352/6776	97/378	59/1372	69/4286	46/237	53/390
Нарынская	583/7239	115/746	85/632	115/1059	116/3661	152/1141
Ошская	1817/14686	330/1814	351/1738	315/1724	265/3781	325/4225
Чуйская	854/6928	185/1161	123/1518	129/930	70/650	178/2232
Таласская	237/2317	63/456	37/255	46/658	29/591	62/357
<b>Всего</b>	<b>5158/48416</b>	<b>1055/6219</b>	<b>823/6570</b>	<b>878/9971</b>	<b>646/9959</b>	<b>965/11292</b>

**Примечание:** \* - в таблице не указываются местные общины – территориальные коллективы, образованных в рамках проекта ПРООН «Децентрализация» с целью социальной мобилизации.

## 2. Организация управления в городе Бишкеке и городах областного значения

### а/ особенности организации управления

Организация управления в городе Бишкеке и городах областного значения республики строится на принципах местного самоуправления. В городах Кыргызской Республики отсутствуют местные государственные администрации, а исполнительно-распорядительные функции осуществляют мэрии. Эти функциональные структуры относятся не к органам государственной власти, а к органам местного самоуправления.

Представительную власть в населенных пунктах осуществляют избираемые населением прямым голосованием городские кенешы.

В городе Бишкеке и городах областного значения (Балыкчи, Джалал-Абад, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу, Ош, Сулюкта, Талас, Таш-Кумыр) местные кенешы, кроме общих для кенешей всех территориальных уровней полномочий, дополнительно обладают следующими правами:

- избрание мэра города;
- контроль за деятельностью мэра города;
- отмена решений мэра города в случае превышения им своих полномочий;
- дача согласия на назначение вице-мэров города, руководителей подразделений и служб города, за исключением аппарата мэрии, а в городе Бишкеке – и глав районных администраций;
- установление дифференцированных ставок налога на городские земли в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством;
- установление порядка сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- утверждение программы приватизации объектов коммунальной собственности города;
- принятие решений большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия мэру города и его заместителям, а также главам районных администраций;
- принятие решений двумя третей голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия руководителям подразделений и служб города, что влечет за собой отстранение их от должности.

Исполнительно-распорядительные полномочия в столице республики и городах областного значения осуществляют мэрии, возглавляемые на принципе единоначалия мэром города. Мэр города не является депутатом городского кенеша. Он является выборным должностным лицом, отвечающим за проведение в городе государственной политики и осуществление функций исполнительной власти в пределах, делегированных ему государством.

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

В то же время в городах областного значения и городе Бишкеке мэрия собственно располагает в своем непосредственном подчинении лишь структурами преимущественно хозяйственного ведения: комбинатами по благоустройству и зеленому хозяйству, автотранспортными и автодорожными предприятиями, муниципальными котельными и т.д. Большинство городских управлений и отделов в большей степени подчиняется отраслевым республиканским органам государственной исполнительной власти. Мэру города областного значения принадлежит лишь функция координации и обеспечения согласованной деятельности этих структур управления на соответствующей территории; он не обладает правом назначать на должность их руководителей, и в некоторых случаях правомочен лишь давать согласие на такое назначение.

Согласно Указу Президента «О порядке применения части третьей и четвертой статьи 26 Закона Республики Кыргызстан “О местном самоуправлении”» от 30 мая

1991 года к органам государственного управления на территории областей и города Бишкека, руководители которых назначаются соответствующими министерствами и ведомствами по согласованию с председателями местных кенешей относятся следующие службы (управления, отделы, комиссии):

- налоговая;
- народного образования;
- здравоохранения;
- культуры;
- внутренних дел;
- юстиции;
- арбитража;
- архитектуры и градостроительства;
- статистики;
- государственной земельной реформы и землеустройства.

Таким образом, Указом устанавливается, что данные органы не входят в структуру муниципалитетов.

Этим же Указом определено, что к органам, находящимся в совместном ведении государственного управления и местного самоуправления, руководители которых наоборот назначаются органами местного самоуправления по согласованию с министерствами и ведомствами, относятся службы (управления, отделы, комиссии):

- планово-экономическая;
- финансовая, кроме налоговой;
- охраны природы;
- по труду и социальному обеспечению;
- физкультуре и спорту;
- промышленности;
- транспорту;
- торговле;
- строительству.

В связи с утратой силы старого Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 19 апреля 1991 года и принятием нового Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года данный Указ главы государства также утратил силу. Однако ситуация с функциональной подчиненностью городских структур управления (не только в городе Бишкеке, но и в городах областного значения) стала еще более сложной и запутанной. Сегодня мэры городов лишь дают согласие на назначение ряда государственных чиновников, возглавляющих городские отраслевые службы.

Вообще описанное двойственное положение вещей проблематично для городского самоуправления. Вопрос заключается в том, что до настоящего времени не решен вопрос о «глубине» муниципализации управления, о том, какие отделы и службы следует передавать в ведение муниципалитетов, какими территориальными структурами должны обладать министерства и административные ведомства, другие центральные органы Кыргызской Республики. Хотя органы местного самоуправления частично финансируют деятельность территориальных министерских структур, включая органы правопорядка, здравоохранения, образования и т.д.

#### **б/ описание предоставляемых услуг**

Исполнительно-распорядительный орган городского самоуправления - мэрия – организует деятельность городских отделов и служб, занимающихся обеспечением функционирования городского хозяйства, включая вопросы поддержания и развития

дорожного хозяйства, оказания коммунальных услуг, озеленения улиц, освещения города и т.д.

Полномочия мэрий устанавливаются Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, согласно которому мэрия города организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг. Мэрия организует работу служб жилищно-коммунального хозяйства, ремонт и благоустройство территории, отвечает за пригодное для эксплуатации состояние зданий и сооружений, находящихся в коммунальной собственности. Среди таких объектов – школы и детские сады, городские стадионы, муниципальные административные здания и т.д.

Мэрия обеспечивает разработку проекта бюджета города и отвечает за его исполнение после утверждения этого документа городским кенешем.

Важнейшей из обязанностей мэрии является разработка или координация разработки проектов программ социально-экономического развития города, социальной защиты населения, а также обеспечение выполнения указанных программ после утверждения городским кенешем.

Мэрия отвечает за городское экономическое развитие, создание надлежащих условий для развития предпринимательства на подведомственной территории. С этой целью городские муниципалитеты содействуют привлечению инвестиций и грантов для развития города.

Законодательством на мэрию возлагается разработка и осуществление мероприятий по охране памятников истории, архитектуры и культуры.

Мэрия разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель и объектов коммунальной собственности и осуществляет их после утверждения городским представительным органом местного самоуправления; участвует в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования; разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и по благоустройству.

На мэрии городов возлагается обязанность по осуществлению мобилизационных и организационно-практических мер по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий.

Городские мэрии разрабатывают и реализуют генеральный план застройки города, осуществляют контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Хотя в последнем вопросе нет четкости, так как согласно отраслевому законодательству о градостроительстве и архитектуре вопросы контроля в данной сфере возлагаются на уполномоченный государственный орган управления. А, как было описано в предыдущем разделе, в городах областного значения имеется территориальное подразделение этого государственного органа, который имеет двойное функциональное подчинение – центральному ведомству и мэрии. Поэтому ответственность по контролю за соблюдение законодательства в сфере градостроительства и архитектуры как бы «размыта» между государственным комитетом по архитектуре и строительству Кыргызской Республики и мэриями городов.

Многие вопросы, решением которых занимается мэрия, регламентируются республиканскими отраслевыми законами, такими, как законы «О градостроительстве и архитектуре», «Об автомобильных дорогах», «Об основных принципах бюджетного права» и другими нормативными правовыми актами.

## **в/ функциональные полномочия и ответственность**

Полномочия руководителя городского муниципалитета – мэра города – установлены Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.

Согласно данному закону мэр города организует соблюдение и выполнение Конституции и законов, актов главы государства и Правительства республики, а также устава города, решений городского кенеша, принятых в пределах их полномочий.

Мэр города руководит деятельностью мэрии, городских отделов и служб по обеспечению жизнедеятельности города, отвечает за результаты этой деятельности. По данным вопросам мэр подотчетен перед городским кенешем, который от имени населения контролирует деятельность мэра.

Мэр координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, дает согласие на назначение их руководителей. Однако законом установлено, что руководители ряда городских структур назначаются соответствующими отраслевыми министерствами и ведомствами без согласия с мэром города. К числу таких структур относятся городские подразделения органа национальной безопасности, органа внутренних дел, таможенных органов и органов государственной статистики.

Мэр и сам является должностным лицом двойного функционального подчинения. По вопросам жизнеобеспечения города он отвечает перед городским представительным органом и перед населением непосредственно путем отчета на городских курултаях, в других формах прямой демократии. Но государство вправе делегировать мэрам исполнение отдельных государственных полномочий, что установлено в Конституции Кыргызской Республики. По таким вопросам мэры отвечают уже не перед населением, а перед соответствующими органами государственной власти.

Городские мэры обладают представительскими полномочиями и правомочны выступать от имени города в органах государственной власти, неправительственных, общественных и иных организациях республики и за рубежом. В этом отношении он вправе подписывать договоры и давать обязательства, однако городской кенеш имеет полномочия контролировать действия мэра в этих видах деятельности.

Не позднее трех месяцев с момента вступления в должность мэр обеспечивает разработку и представляет на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города.

Мэр представляет на утверждение городскому кенешу проект городского бюджета, не реже двух раз в год отчитывается перед городским кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении бюджета, использовании коммунальной собственности и средств внебюджетного фонда, о выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения.

Руководитель городского муниципалитета имеет право вносить в городской кенеш предложения по введению местных налогов и сборов согласно Налоговому кодексу Кыргызской Республики.

Городские мэры вправе требовать созыва сессии городского кенеша, участвовать в ее работе с совещательным голосом.

Дополнительно мэры городов в соответствии с законодательством и уставами городов могут выполнять иные виды деятельности.

Законом предусмотрена процедура отстранения мэра города от должности досрочно. Решение об освобождении от должности руководителя исполнительно-распорядительного органа городского самоуправления принимается Президентом Кыргызстана. Законодательством определены случаи, когда Президент может это сделать.

Мэр города может быть освобожден от должности на основании личного заявления, то есть тогда, когда он сам посчитает, что по каким-либо причинам более не способен или не должен осуществлять свою деятельность на этом посту.

Если мэр города не справляется с такими важнейшими государственными обязанностями, как исполнение законодательства или делегированных государственных полномочий, то он может быть освобожден от должности главой государства по представлению Правительства Кыргызской Республики. Однако при этом процедура отрешения требует получения одобрения на эту акцию со стороны городского кенеша, причем не менее чем двух третей его депутатов.

Мэр может быть освобожден от должности на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда, а также в случае признания его судом недееспособным, либо в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим.

Мэр освобождается от должности в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики, а также в случае выхода из гражданства республики или утраты гражданства этой страны.

Главный руководитель города также должен оставить свой пост в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности.

Важной формой коллективного демократического контроля над деятельностью мэра является право городского кенеша требовать его отставки. Такое требование должно быть выражено не менее чем двумя третями от общего числа депутатов городского кенеша. В случае выражения недоверия мэру городским кенешем Президент республики в двухнедельный срок досрочно освобождает его от занимаемой должности либо дает городскому кенешу обоснованный отказ. В этом случае городской кенеш вправе повторно выразить мэру города недоверие, после чего Президент в двухнедельный срок освобождает его от занимаемой должности. В случае досрочного освобождения мэра от должности Президент Кыргызской Республики до проведения выборов нового мэра может назначить своим актом исполняющего обязанности мэра на срок до четырех месяцев.

Полномочия председателя городского кенеша, как было описано ранее, устанавливаются Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, уставом города, регламентом городского кенеша.

Функциональные обязанности и полномочия работников мэрии определены в соответствующих положениях, утверждаемых в установленном мэрией порядке.

### **3. Организация управления в городах районного значения**

#### **а/ особенности организации управления**

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

Систему органов самоуправления в этих городах возглавляет глава местного самоуправления, который иначе именуется главой города. Он является выборным должностным лицом на соответствующей территории, одновременно выполняющим обязанности председателя городского кенеша и руководителя городской управы.

Под непосредственным руководством главы города работает городская управа.

Функции кенешей городов районного значения, в основном, аналогичны тем, которые установлены для местных кенешей в целом.

Дополнительно кенешы города районного значения выполняют ряд других функций.

Дополнительно кенешы города районного значения:

- дают согласие на назначение заместителей главы местного самоуправления;
- отменяют решения главы местного самоуправления города районного значения, поселка, айла в случае превышения ими своих полномочий;
- принимают решение большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям;
- устанавливает в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством, дифференцированные ставки налога на городские земли, а также порядок сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности города;
- осуществляют иные полномочия, установленные Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

В городах районного значения нет территориальных подразделений министерств и ведомств, как это практикуется в городе Бишкеке и городах областного значения. Однако такие структуры двойного функционального подчинения существуют в районах, и районы выделяют по одной или несколько штатных единиц от соответствующих районных структур государственного управления для работы в городах (например, налоговых инспекторов и т.д.), либо в районных отраслевых структурах создаются городские отделы. Например, городской отдел по налогам и сборам районной налоговой инспекции.

#### **б/ описание предоставляемых услуг**

Исполнительно-распорядительный орган самоуправления в городах районного значения - городская управа – выполняет следующие функции:

- организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг;
- разрабатывает проекты программ социально-экономического развития города, социальной защиты населения и обеспечивает их выполнение после утверждения городским кенешем;
- разрабатывает проект городского бюджета и исполняет его после утверждения городским кенешем;
- осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;
- разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель, объектов коммунальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем;
- участвует в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству;
- разрабатывает и реализует генеральный план застройки города, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства;
- осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

### **в/ функциональные полномочия и ответственность**

По вопросам местного самоуправления глава города подотчетен городскому кенешу, а по исполнению делегированных государственных полномочий - вышестоящим органам государственной власти.

Глава города выполняет функции председателя городского кенеша, руководит городской управой и отвечает в установленном порядке за результаты ее деятельности. Он также обеспечивает выполнение Конституции и законодательства Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства Кыргызстана, устава города, решений городского кенеша, отвечает за надлежащее выполнение делегированных государственных полномочий.

Глава городского самоуправления полномочен представлять город в органах государственной власти и самоуправления, неправительственных, общественных и иных организациях республики, а также за рубежом.

В обязанности этого должностного лица входит представление на утверждение городскому кенешу проекта городского бюджета и организация его исполнения после утверждения кенешем. Кроме того, глава города вносит в городской кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством.

Глава города не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении городского бюджета и использовании коммунальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения.

Глава города не позднее трех месяцев со дня вступления в должность представляет на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города.

Глава городского самоуправления вправе налагать в соответствии с законодательством административные санкции.

Законодательством республики и уставом города главе местного самоуправления города районного значения могут быть также предоставлены иные полномочия.

Глава города, так же, как и мэр города Бишкека и города областного значения, может быть досрочно освобожден от должности. Решение об этом принимает Президент в тех же случаях, что и для мэров городов, за исключением двух моментов: в отличие от мэров городов, главы городов могут быть освобождены Президентом от должности не по представлению Премьер-министра, а по представлению губернатора области в аналогичных случаях, при этом требуется согласие не менее двух третей депутатов городского кенеша; вторым отличием является то, что главы городов могут быть также отстранены от должности по требованию не менее одной трети избирателей города.

В остальном же процедура отстранения от должности этих должностных лиц самоуправления идентична той, которая предусмотрена для мэров города Бишкека и городов областного значения.

Функциональные обязанности и полномочия работников городского муниципалитета определены соответствующими положениями, утвержденными главой города или уполномоченным им лицом городского самоуправления.

## 4. Организация управления в поселках и аилах

### а/ особенности организации управления

В аилах и поселках должностным лицом, осуществляющим руководство деятельностью органов местного самоуправления, является глава местного самоуправления аила, поселка, который является выборным должностным лицом на соответствующей территории. Он возглавляет исполнительно-распорядительный орган при айльном, поселковом кенеше - айыл окмоту (сельская управа), а также исполняет обязанности председателя айльного, поселкового кенешей с правом совещательного голоса.

Функции айльных и поселковых кенешей, в основном, аналогичны тем, которые установлены для местных кенешей в целом.

Дополнительно айльные и поселковые кенеша ряд других функций:

- дают согласие на назначение заместителей главы местного самоуправления;
- отменяют решения главы местного самоуправления поселка, аила в случае превышения ими своих полномочий;
- принимают решение большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям;
- в пределах общей суммы земельного налога, установленного районным кенешем для аила, поселка, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района, айльный, поселковый кенеша устанавливают дифференцированные ставки 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 Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

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

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

Айыл окмоту в своей деятельности подотчетен соответствующим айльному, 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 аила, 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 айльного, поселкового кенешей и айыл окмоту создается аппарат айыл окмоту. Его штатное расписание устанавливается айльным, поселковым кенешами на основе типовых нормативов, утвержденных решением Правительства Кыргызской Республики.

В отдельно расположенных сельских населенных пунктах, входящих в границы территории соответствующего местного кенеша, объединяющей несколько аилов, 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.

#### **б/ описание предоставляемых услуг**

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.

Так, айыл окмоту:

- организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения айла, поселка, предоставление населению социальных и культурных услуг;
- разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и выполняет их;
- разрабатывает проекты айильного, поселкового бюджетов и исполняет их после утверждения айильным, 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 айла, 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 различных участников в экономической, социальной и правовой сферах;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

#### **в/ функциональные полномочия и ответственность**

Глава местного самоуправления айла, поселка обладает следующей должностной компетенцией:

- 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.

Глава сельского муниципалитета, как и глава самоуправления города районного значения, может быть досрочно освобожден от занимаемой должности. Однако такое решение принимает уже губернатор области. Случаи же, в которых осуществляется это отстранение, практически не отличаются от случаев, в которых производится досрочное освобождение от должности глав местного самоуправления городов районного значения.

Должностные инструкции работников аппарата айыл окмоту утверждаются главой местного самоуправления айыла, поселка.

## **5. Организация управления в области и районе**

### **а/ особенности организации управления**

Система управления в районах и областях республики в корне отличается от схемы управления в городах, поселках и айылах. 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. Правда, районные и областные кенешы вправе образовывать для своей внутренней организационной работы свой аппарат, численность которого устанавливается самими кенешами.

Функции районных и областных кенешей установленным для местных кенешей в целом.

Полномочия для местных государственных администраций определены в главе 9 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Согласно этому закону, местная государственная администрация обеспечивает на соответствующей территории согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных центральных исполнительных органов Кыргызской Республики.

Местная государственная администрация в своей деятельности подотчетна Президенту Кыргызской Республики, Правительству Кыргызской Республики и соответствующему местному кенешу в пределах их компетенции. Районная государственная администрация также подотчетна областной государственной администрации.

Структура и штатное расписание местной государственной администрации, а также размер расходов на ее содержание утверждаются Правительством Кыргызской Республики. Соответствующие местные кенешы вправе осуществлять дополнительное финансирование деятельности местных государственных администраций за счет средств местного бюджета.

Местная государственная администрация является юридическим лицом и вправе самостоятельно решать вопросы, отнесенные законодательством республики к ее компетенции. Она осуществляет свою деятельность на принципах:

- законности и социальной справедливости;
- защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- сочетания общегосударственных и местных интересов;
- демократизма, открытости и гласности в решении вопросов;
- ответственности за результаты своей деятельности перед государством и населением;
- разграничения функций государственной власти и местного самоуправления.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года установлено, что местная государственная администрация должна строить свою деятельность в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления соответствующей территории, создавая условия для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными и общественными делами.

Для рассмотрения важнейших вопросов исполнительно-распорядительного характера в местной государственной администрации создается консультативно-совещательный орган - коллегия. В состав коллегии входят глава местной государственной администрации, его заместители и другие должностные лица государственных органов управления и органов местного самоуправления. Коллегия, действующая по принципу коллективного рассмотрения и решения вопросов, позволяет учитывать при принятии решений мнения различных руководителей, что должно содействовать повышению эффективности этих решений и демократичности процедуры их принятия.

#### **б/ описание предоставляемых услуг**

Местная государственная администрация осуществляет на соответствующей территории исполнительную власть.

Учитывая, что областные и районные кенешы не имеют исполнительных структур, компетентных разрабатывать важнейшие программы развития территории, эту функцию на себя берут местные государственные администрации, которые формируют проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организуют их исполнение после утверждения местным кенешем.

Местная государственная администрация также разрабатывает проект местного бюджета, организует его исполнение после утверждения местным кенешем.

Местная государственная администрация полномочна осуществлять контроль за эффективным и целевым использованием государственных средств и средств стратегического назначения; с другой стороны, в сферу ее полномочий также входит привлечение для развития территории инвестиций и грантов.

Важной обязанностью этого государственного органа исполнительной власти является обеспечение рационального управления государственной собственностью на соответствующей территории.

Госадминистрация разрабатывает и реализует мероприятия и программы развития жилищного, коммунального хозяйства, организует привлечение имеющихся ресурсов для решения неотложных социально-экономических, экологических и других задач.

В функции этого органа входит координация и осуществление мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий.

Местная государственная администрация ведет контроль за соблюдением прав граждан, в том числе несовершеннолетних.

Она также обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с органами местного самоуправления и общественными организациями.

Особое внимание местные государственные администрации уделяют изучению деятельности неправительственных организаций, которые работают на данной территории. Так, согласно закону, местная государственная администрация осуществляет мониторинг деятельности общественных и международных организаций, действующих на территории соответствующей области или района. При этом она не должна вмешиваться в деятельность этих организаций, осуществляя изучение их работы и взаимодействие с ними, исключительно руководствуясь требованиями закона.

Законодательство запрещает местным государственным администрациям вмешиваться в избирательные кампании, однако местные госадминистрации обязаны оказывать территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий организационное, информационное и материально-техническое содействие в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Законом не запрещено местным государственным администрациям осуществлять иные функции и полномочия, необходимые для полноценного осуществления их деятельности в рамках компетенции, обозначенной нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Некоторую специфику имеют те районные государственные администрации, деятельность которых, по сравнению с областными госадминистрациями, более приближена к выполнению хозяйственных функций, а также функций развития инфраструктуры территории. Так, районные государственные администрации дополнительно к вышеперечисленным задачам организуют правовое, социально-культурное, хозяйственное и бытовое обслуживание населения, разрабатывают и реализуют мероприятия и программы по поддержанию в надлежащем состоянии всех видов местных коммуникаций, улиц, дорог и других объектов.

В соответствии с такими целями районные администрации имеют отличную от областной структуру управления, в которую наряду с другими отделами и службами входят также подразделения, занимающиеся благоустройством территории.

## **в/ функциональные полномочия и ответственность**

Областную государственную администрацию возглавляет на принципах единоначалия глава государственной администрации - губернатор.

Районную государственную администрацию на принципах единоначалия возглавляет глава государственной администрации района - аким.

Главы государственных администраций области и района назначаются сроком на 4 года и освобождаются Президентом Кыргызской Республики с согласия соответствующего местного кенеша и по консультации с Премьер-министром Кыргызской Республики.

В соответствии с требованиями законодательства губернатор области и аким района не могут занимать свою должность более двух сроков подряд в одной административно-территориальной единице.

Глава государственной администрации области подотчетен Президенту и Премьер-министру Кыргызской Республики, глава государственной администрации

района – Президенту, Премьер-министру Кыргызской Республики и главе государственной администрации области.

В случае ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей, приведшего к ухудшению социально-экономической и общественно-политической ситуации на территории соответствующей административно-территориальной единицы, нарушения законности, а также совершения порочащего проступка аким либо губернатор могут быть освобождены от занимаемой должности досрочно Президентом Кыргызской Республики по представлению Премьер-министра.

Областной, районный кенеш вправе двумя третями голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша выразить недоверие соответственно главе государственной администрации области, района и поставить вопрос о его освобождении от занимаемой должности перед Президентом Кыргызской Республики. Президент Кыргызской Республики в течение месяца принимает решение по данному вопросу и извещает о нем соответствующий местный кенеш.

Спектр деятельности главы местной государственной администрации достаточно широк. Глава местной государственной администрации:

- организует деятельность местной госадминистрации и отвечает в установленном порядке за ее результаты;

- координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности их руководителей, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности, органа внутренних дел, таможенных органов, органов налоговой инспекции и органов государственной статистики Кыргызской Республики, а также вправе поставить вопрос об отстранении от должности вышеуказанных должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

- не реже одного раза в год докладывает местному кенешу о положении дел на соответствующей территории;

- представляет на утверждение местному кенешу проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, информирует местный кенеш о выполнении этих программ, а также не реже одного раза в два года отчитывается перед курултаем соответствующей территории;

- представляет на утверждение местному кенешу проект бюджета соответствующей территории, представляет отчет о его исполнении для утверждения местным кенешем;

- вносит наиболее важные вопросы на рассмотрение местному кенешу, а также вправе поставить вопрос о созыве сессии местного кенеша и участвовать в ее работе с правом совещательного голоса;

- представляет соответствующую территорию в отношениях с вышестоящими государственными органами, в международных отношениях;

- принимает решение о предоставлении и изъятии земельных участков, находящихся в государственной собственности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

- образует по согласованию с республиканскими органами государственного управления территориальные службы государственного ветеринарного надзора и иные службы, находящиеся в их совместном ведении, назначает руководителей этих служб с согласия вышестоящих органов государственного управления;

- оказывает содействие в учете и полном сборе платежей в государственные социальные (пенсионные, страховые) фонды;

- оказывает содействие налоговым службам в учете налогоплательщиков и сборе налогов;

- осуществляет иные полномочия, возлагаемые на него Президентом, Правительством и Премьер-министром Кыргызской Республики, предусмотренные законодательством страны.

Дополнительно к вышеперечисленному губернатор области осуществляет на подведомственной территории государственный контроль за выполнением территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности законов, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики.

В случаях принятия территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти либо исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления решений, не соответствующих законам, актам Президента и Правительства Кыргызской Республики, глава государственной администрации области вправе приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер.

Глава государственной администрации области вправе отменить в случае противоречия законодательству нормативные правовые акты, изданные главой государственной администрации района, а также вправе приостановить в аналогичных случаях акты, изданные главой города, главой местного самоуправления айла, поселка.

Глава местной государственной администрации в пределах своей компетенции издает распоряжения, а также с согласия соответствующего местного кенеша может издавать нормативные правовые акты в виде постановлений, контролирует их исполнение. Процедура принятия постановления главы государственной администрации с согласия местного кенеша очень важна для того, чтобы обеспечить демократический контроль со стороны представительного органа местного самоуправления за деятельностью главы местной государственной администрации. Такое новшество было введено новым Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В старом законе такого положения не было, и глава местной госадминистрации мог принимать постановления единолично, руководствуясь исключительно своим мнением.

Нормативные правовые акты, изданные губернатором и акимом, вправе отменить Президент или Правительство Кыргызской Республики.

Глава местной государственной администрации и его заместители не могут быть депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики либо местных кенешей.

В соответствии с законами «О государственной службе» и «О местной государственной администрации» глава местной государственной администрации и его заместители, руководители органов и структурных подразделений местной государственной администрации не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой;

- заниматься лично или через посредников предпринимательской деятельностью, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме;

- быть представителем по делам третьих лиц в местной государственной администрации либо в органе, который ему непосредственно подчинен или подотчетен;

- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства, другое государственное имущество и служебную информацию;

- получать от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за действия или бездействие, связанные с исполнением служебных полномочий;

- вмешиваться в деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, а также в деятельность комиссий по проведению референдумов;

- участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов;

- участвовать в деятельности политических партий и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью;

- назначать лиц, находящихся с ним в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети), на должности, непосредственно ему подчиненные.

Нарушение этих требований указанными должностными лицами влечет дисциплинарную ответственность вплоть до освобождения от занимаемой должности.

## **VI. Разграничение функций государственной власти и местного самоуправления. Государственные гарантии законности действий органов местного самоуправления**

### **1. Функциональное взаимодействие местного самоуправления и государства**

Вопрос взаимодействия органов управления государства и местного самоуправления является одним из центральных при характеристике основ организации территориального управления в республике. Он связан с политико-правовой природой государственной власти, национальными управленческими традициями в Кыргызстане, а также доставшемся в наследство от десятилетий централизованного управления психологией государственных чиновников.

В силу этого, а также в связи с отсутствием полноценного законодательства в этой сфере, в практике взаимодействия государственных и муниципальных органов субъективизм часто превалирует над правовыми рамками и объективной необходимостью.

В целом взаимодействие внутри системы территориального управления может происходить по нескольким направлениям.

Первое из них – делегированные государственные полномочия. Согласно Конституции государство может делегировать для исполнения органами местного самоуправления отдельные полномочия. По этим полномочиям муниципалитеты ответственны перед соответствующими органами государственной власти.

Второе направление – государственный контроль за законностью деятельности органов местного самоуправления.

Система и практика делегирования государством полномочий и контроль за законностью деятельности местного самоуправления более подробно описаны с следующих разделах.

Еще одна форма взаимодействия органов территориального управления – коммуникации по схеме «снизу вверх». Она может осуществляться в случае, если муниципалитеты не могут эффективно исполнять полномочия и желали бы передать их верхним эшелонам управления. Эта форма взаимодействия характерна для принципа субсидиарности, предполагающего передачу максимального объема полномочий на первичный территориальный уровень управления и допускающий возможность передавать отдельные полномочия «снизу вверх» в случае, если муниципалитеты не способны эффективно их реализовывать. Однако в республике пока ни разу не применялась эта форма взаимодействия.

Не было случаев на практике и горизонтального взаимодействия, или межмуниципальной кооперации, когда отдельные муниципалитеты кооперируются друг с другом для реализации общих проектов.

## 2. Разграничение предметов ведения

Законодательство республики предусматривает разграничение предметов ведения государства и местного самоуправления. Принцип разграничения сферы компетенции между двумя важнейшими составляющими общественно-государственного управления – государственной властью и местным самоуправлением – установлен в качестве одного из конституционных принципов организации государственной власти в Кыргызской Республике.

В статье 9 базового Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года определены полномочия государства в сфере местного самоуправления. Согласно положениям Закона к полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- принятие законов в области местного самоуправления и контроль за их соблюдением;
- принятие государственных программ развития местного самоуправления;
- обеспечение гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления, установленных Конституцией и законами;
- регулирование в соответствии с законодательством порядка передачи объектов государственной собственности в коммунальную собственность;
- наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, а также передача им отдельных государственных полномочий в соответствии с нормативными и правовыми актами, передача органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных государственных полномочий, контроль за реализацией переданных государственных полномочий и средств;
- установление и обеспечение государственных минимальных социальных норм;
- дошкольное, школьное и профессиональное образование в соответствии с государственными образовательными стандартами;
- здравоохранение в соответствии с государственными стандартами;
- регулирование отношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами, обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения административно-территориальных единиц, установление и изменение их границ с учетом административно-территориального устройства государства, а также их наименований;
- установление порядка разграничения и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением, а также между органами местного самоуправления, в том числе различных территориальных уровней;
- обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

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

Впрочем, эти полномочия не всегда детализированы, а отсутствие четкого разграничения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления продолжает оставаться одной из злободневных проблем децентрализации.

Кроме указанных положений Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», существует большое количество отраслевых законов, определяющих пределы компетенции республиканских и территориальных органов управления, в том числе областных, районных, городских, поселковых и аильных.

Например, Законом «Об автомобильных дорогах» автомобильные дороги республики подразделяются на дороги общего пользования, ведомственные, частные, а также улицы городов и населенных пунктов.

К автомобильным дорогам общего пользования относятся внегородские автомобильные дороги и сооружения на них, являющиеся собственностью Кыргызской Республики и обеспечивающие перевозки грузов и пассажиров между городскими и сельскими населенными пунктами для удовлетворения социально-экономических и оборонных потребностей страны и нужд населения.

В комплекс автомобильной дороги общего пользования входят также воздушное пространство и недра земли в полосе отвода.

Автомобильные дороги общего пользования по своему хозяйственному и административному значению подразделяются на автомобильные дороги международного, государственного и местного значения.

К автомобильным дорогам международного значения относятся автомобильные дороги, соединяющие столицы суверенных государств, а также входящие в

соответствии с межгосударственными соглашениями в международную сеть автомобильных дорог.

К автомобильным дорогам государственного значения относятся дороги, обеспечивающие транспортное сообщение между административными, культурными и промышленными центрами республики, а также с соседними государствами.

К дорогам местного значения относятся автомобильные дороги, соединяющие административные центры республики и области с административными центрами районов, сельскими населенными пунктами, а также районные центры с дорогами государственного значения.

К ведомственным автомобильным дорогам относятся внутрихозяйственные, технологические, служебные, патрульные и другие автомобильные дороги, обслуживающие в основном нужды владельцев дороги, в том числе и сельскохозяйственных предприятий.

К частным автомобильным дорогам относятся автомобильные дороги, построенные юридическими и физическими лицами и являющиеся их собственностью.

К улицам городов и населенных пунктов относятся дороги, улицы, проезды и транспортные пути, расположенные и обеспечивающие транспортные связи в пределах границ городов и населенных пунктов и являющиеся составной частью их инфраструктуры.

Требования и порядок классификации и нумерации автомобильных дорог устанавливаются Правительством Кыргызской Республики.

Автомобильные дороги общего пользования, ведомственные, частные улицы городов и населенных пунктов подлежат государственному учету в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики.

Государственный учет автомобильных дорог предусматривает:

- введение официальной карты автомобильной дороги;
- составление перечня автомобильных дорог сказанием наименования, индексации и протяженности каждой дороги;
- изменение балансовой стоимости и износа автомобильной дороги;
- введение технического паспорта автомобильной дороги, банка дорожных данных, информации о площади занимаемых автомобильной дорогой.

Органы местного самоуправления вправе организовывать прокладку и ремонт необходимых для жизнеобеспечения местных сообществ дорог, но при этом они обязаны строго руководствоваться буквой закона.

Размер полосы отвода проектируемой автомобильной дороги общего пользования устанавливается в зависимости от ее категории согласно стандартам. Ширина полосы отвода на существующих автомобильных дорогах установлена в следующих размерах:

- 1 категория - по 32 метра от оси дороги;
- 2 категория - по 16 метров от оси дороги;
- 3 категория - по 14 метров от оси дороги;
- 4 категория - по 13 метров от оси дороги;
- 5 категория - по 12 метров от оси дороги.

На автомобильных дорогах, прокладываемых в обход городов и крупных населенных пунктов, вводится контролируемая зона, необходимая для реконструкции и ремонта автомобильной дороги, исходя из перспектив ее развития и размещения объектов дорожной инфраструктуры. В пределах контролируемой зоны могут устанавливаться особые условия деятельности.

Ширина контролируемой зоны устанавливается проектной организацией.

В состав автомобильной дороги входят: собственно сама автомобильная дорога, дорожные инженерные сооружения на ней, технический комплекс дорожной службы,

включающий эксплуатационные предприятия и подсобно-вспомогательные производства.

Государственное управление автомобильными дорогами общего пользования осуществляется Министерством транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики, обеспечивающим их развитие, сохранность, ремонт и содержание.

Управление ведомственными и частными автомобильными дорогами осуществляется собственниками этих дорог.

Управление дорогами, улицами городов и других населенных пунктов осуществляется соответствующими местными органами власти. Постановлениями Правительства республики большое количество дорог внутри населенных пунктов передано в коммунальную собственность органов местного самоуправления и, следовательно, эти органы отвечают за их содержание.

Ряд таких вопросов, как разработка технических стандартов, норм, правил, положений и инструкций в отношении ремонта и содержания автомобильных дорог и железнодорожных переездов осуществляется и утверждается Министерством транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики при условии их согласования в установленном порядке с последующей регистрацией в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Несоблюдение законодательства по автомобильным дорогам влечет за собой привлечение виновных органов и должностных лиц к судебной ответственности.

Аналогичным образом разграничиваются предметы ведения государства и местного самоуправления и в других областях.

Так, вопросы правоотношений в градостроительстве, архитектуре Кыргызской Республики регулируются Законом «О градостроительстве и архитектуре». Этим Законом устанавливаются полномочия государства и местного самоуправления в данной сфере, определяются субъекты и объекты градостроительства и архитектуры.

Законом установлено, что строительство, реконструкция объектов градостроительства и архитектуры не может осуществляться без градостроительно-архитектурной документации; что градостроительно-архитектурные программы, схемы, планы и проекты, разработанные и утвержденные в установленном порядке, обязательны для исполнения всеми юридическими и физическими лицами, осуществляющими проектирование, строительство, реконструкцию зданий и сооружений независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности.

Нормы и правила в градостроительстве, архитектуре, строительстве устанавливаются и регламентируют планировочные, архитектурные, строительные, экологические, санитарно-оздоровительные и другие требования. Отступление от требований действующих норм и правил допускается с разрешения государственного органа по делам архитектуры и строительства.

### **3. Делегированные государственные полномочия**

Одной из основных форм взаимодействия государства и местного самоуправления являются делегированные государственные полномочия. Право государства делегировать органам местного самоуправления отдельные полномочия установлено в статье 94 Конституции Кыргызской Республики.

В ходе административной реформы перечень этих полномочий все более расширяется, тем самым юридически закрепляя сферу государственного регулирования деятельности органов местного самоуправления.

Согласно действующему Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на основании нормативных

правовых актов с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами.

Законом также установлен основной перечень таких вопросов.

Так, к основным государственным полномочиям, делегированным органам местного самоуправления в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов, 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 опекуновских 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, противозооотических 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.

В Основных направлениях реформы местного самоуправления на 1997-1998 годы, утвержденных указом Президента от 12 мая 1997 года, есть целый раздел, посвященный разграничению функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Согласно этому акту органам местного самоуправления делегируются следующие функции и полномочия:

**по линии Министерства внешней торговли и промышленности:**

- разработка перспективных индикативных социально-экономических региональных планов развития всех хозяйствующих субъектов региона и осуществление их мониторинга;

- разработка, контроль и осуществление практических мер по подготовке регионов и хозяйствующих субъектов к проведению осенне-зимних отопительных периодов;

- прием на баланс местного самоуправления и эксплуатация объектов социальной инфраструктуры;

**по линии Министерства труда и социальной защиты:**

- разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;
- определение нуждаемости населения, его адресная социальная защита на территории местного сообщества;

**по линии Фонда государственного имущества:**

- обеспечение целевого и эффективного использования инвестиций и кредитов;
- реорганизация и ликвидация объектов государственной собственности (по согласованию с Фондом государственного имущества республики);

**по линии Министерства юстиции:**

- принятие мер к охране наследственного имущества;
- полномочия по оценке частных домовладений при купле-продаже;
- наложение запрещения отчуждения жилого дома;
- удостоверение факта нахождения гражданина в определенном месте;
- удостоверение факта нахождения гражданина в живых;

**по линии Министерства внутренних дел:**

- обеспечение соблюдения законности и общественного порядка на территории, передача отдельных участковых инспекторов милиции в подчинение сельским управам;

**по линии Государственного агентства по землеустройству и земельным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики:**

- распределение и использование фонда перераспределения земель;
- отвод земель под строительство социально-культурных объектов и индивидуальное строительство;

**по линии Министерства сельского и водного хозяйства:**

- обеспечение создания на базе реформированных хозяйств агротехнических, агрохимических, зооветеринарных, других видов сервисных служб, содействие в вопросах организации ассоциаций по производству, переработке, реализации сельхозпродукции, а также в организации ассоциаций водопользователей;

- содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противозооэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;

- обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравami посевов сельхозкультур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;

- обеспечение сбора достоверной отчетности о производстве сельхозпродукции от хозяйствующих субъектов и своевременное представление ее в государственные и статистические органы;

- участие в распределении и перераспределении сельхозугодий.

Ряд делегированных государственных полномочий передавался органам местного самоуправления и на основании других постановлений Правительства республики.

В частности, постановлением Правительства Кыргызстана от 12 сентября 2000 года органам местного самоуправления было делегировано двадцать пять полномочий, которые в данном постановлении отнесены к разряду государственных, хотя некоторые из них по своему характеру вряд ли могут быть отнесены к таковым.

В числе этих полномочий следующие:

**по линии Министерства внутренних дел:**

- создание при органах местного самоуправления специализированных общественных формирований;
- обеспечение охраны правопорядка на улицах, площадях, транспортных магистралях, в спортивных сооружениях, парках, кинотеатрах, курортно-оздоровительных учреждениях и других общественных местах;
- организация муниципальных пожарных команд и добровольных пожарных формирований с выездной техникой;

**по линии Министерства здравоохранения:**

- участие в осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора;
- координация мероприятий по санитарной охране территории от распространения карантинных и других видов инфекции;

**по линии Министерства сельского и водного хозяйства:**

- стимулирование развития сети частных технических сервисных служб, оптовых и розничных рынков, фирменных магазинов и торговых пунктов по торговле материально-техническими ресурсами для сельских товаропроизводителей, машинно-технических станций с различными формами собственности;
- содействие заинтересованным министерствам, государственным комитетам и административным ведомствам в организации и ведении контроля и учета использования вод, взимания платы за услуги по подаче воды из внутрихозяйственных оросительных систем;

**по линии Министерства финансов:**

- согласовывать назначение и увольнение главных и ведущих специалистов местных финансовых учреждений;

**по линии Министерства по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне:**

- координация мероприятий по обеспечению населения защитными сооружениями, средствами индивидуальной защиты;
- подготовка предложений по схемам развития и размещения производительных сил, проектов планировки и застройки территорий с учетом факторов, направленных на защиту населения и окружающей среды от чрезвычайных ситуаций;
- оказание материальной и финансовой помощи семьям, физическим лицам, организациям независимо от формы собственности, пострадавшим от стихийных бедствий;
- формирование и привлечение территориальных общественных отрядов спасателей, организаций и граждан, имеющих соответствующий опыт и аттестованных в установленном порядке, к проведению аварийно-спасательных, аварийно-восстановительных работ и мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

**по линии Министерства внешней торговли и промышленности:**

- осуществление полномочий собственника (владения, пользования и управления) на переданные (в соответствии с долей) органам местного самоуправления объекты и имущество;

**по линии Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве:**

- совместное проведение с местными органами госрегистра технической инвентаризации и оценки зданий, строений и сооружений;
- организация рассмотрения споров по правам на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки;
- организация разъяснительной и информационной работы по регистрации прав на недвижимое имущество;
- организация совместно с другими заинтересованными сторонами аукционов, инвестиционных и коммерческих конкурсов по купле-продаже недвижимости, а также на право ее аренды;
- подготовка предложений по предоставлению и отводу земельных участков в собственность и в пользование с ограничениями, установленными Земельным кодексом Кыргызской Республики;
- межевание земель с установлением (восстановлением) и закреплением (обозначением) в натуре (на местности) межевых знаков, включая границы административно-территориальных и территориальных единиц;
- организация процесса ознакомления общественности с результатами системного обследования прав на недвижимое имущество;
- подготовка проектов правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов для узаконения прав на недвижимое имущество и предварительную их регистрацию;

**по линии Государственного агентства по лесному хозяйству при Правительстве:**

- внедрение общинного ведения лесного хозяйства;
- проведение совместно с туристическими организациями, ориентированными на создание условий отдыха и туризма на территории местного сообщества, на контрактной основе мероприятий по организации туристических маршрутов и лесных массивах и охотничьих хозяйствах;
- участие в организации охоты иностранных граждан;

**по линии Министерства охраны окружающей среды:**

- разработка и выполнение региональных экологических программ и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию;

**по линии Министерства транспорта и коммуникаций:**

- организация открытых тендеров на внутриобластные, городские и внутрирайонные автобусные маршруты.

Как видно из указанного перечня, некоторые из переданных полномочий не связаны с выполнением властных функций. Скорее, их можно отнести к дополнительным обязанностям.

Другой вывод, который следует из характера делегированных полномочий, заключается в том, что до принятия нового базового закона о местном самоуправлении практически даже центральные правительственные структуры недостаточно ясно понимали, как и кому необходимо делегировать государственные полномочия.

Так, в правительственном постановлении от 12 сентября 2000 года указанные полномочия делегируются органам местного самоуправления в целом, то есть органам управления всех территориальных уровней. Следовательно, сюда относятся также областные и районные кенешы, хотя в областях и районах есть соответствующие государственные управления, отделы, службы, которые гораздо эффективнее областных и районных кенешей могут исполнять эти полномочия и функции, и делегирование областным и районным кенешам отдельных государственных полномочий имеет мало смысла.

В связи с этим в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года подчеркивается, что органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в случае отсутствия с населенных пунктах соответствующих государственных органов.

Делегированные государственные полномочия - это не повышение прав органов местного самоуправления, а осознание государством неэффективности своей деятельности на самоуправляемой территории без помощи муниципальных органов власти. Поэтому, если мы хотим создать действительно децентрализованное управление, следует устанавливать разумный объем этих полномочий, тем более, что в Конституции говорится лишь об отдельных делегированных государственных полномочиях, а значит, их объем не должен быть слишком велик.

Кроме того, при делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий игнорируется требование Конституции республики о том, что передача полномочий должна одновременно подкрепляться выделением материальных, технических и финансовых средств, адекватных объему передаваемых полномочий. Это связано с тем, что до сего времени не разработаны инструкции, устанавливающие механизм и процедуру передачи отдельных государственных полномочий.

#### **4. Контроль за законностью действий органов местного самоуправления**

Законодательством Кыргызской Республики установлены формы государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Осуществление общего контроля Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» возлагается на губернаторов областей. Согласно статье 63 вышеназванного Закона глава государственной администрации области – губернатор – осуществляет на подведомственной территории государственный контроль за выполнением территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности законов, актов Президента и Правительства республики. В случае принятия территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти либо исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления решений, не соответствующих законам, другим нормативным правовым актам, губернатор вправе приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер.

Губернатор области вправе отменить в случае противоречия законодательству нормативные правовые акты, изданные главой государственной администрации района, а также вправе приостановить акты, изданные главой города, главой местного самоуправления айла, поселка в случае их противоречия законодательству до вступления решения суда в законную силу.

В то же время в законодательстве четко не определены процедуры, которым необходимо следовать в случае, если губернатор считает, что какой-либо акт главы местного самоуправления не соответствует закону. Прежде всего, не установлено, кто должен подавать в суд по данному вопросу: губернатор или же сами главы муниципалитетов с жалобой на действия главы областной государственной администрации, приостановившего действие их решения.

Ранее этот вопрос был еще более запутан. На основании утратившего силу Указа Президента Кыргызской Республики «О повышении роли и ответственности глав местной государственной администрации и органов местного самоуправления» от 20 марта 1996 года (пункт 3) губернатор имел право приостанавливать не только действие решений глав исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, но и всех других органов местного самоуправления. Следовательно в их число попадали и местные кенешы. Как и в рассмотренном выше случае определялось, что решения органов местного самоуправления могли быть приостановлены губернатором с одновременным извещением об этом органов прокуратуры до принятия ими необходимых мер, устраняющих данные нарушения. При этом не определялись правовые формы, в которых эти акты могли бы быть отменены, не были оговорены также процедуры того, как органы местного самоуправления могли бы выразить свое несогласие с подобным положением вещей и отстаивать свои права.

Это законодательное неурегулирование на практике приводило к случаям, когда отдельные главы областных государственных администраций приостанавливали действие решений местных кенешей, руководствуясь исключительно своим пониманием соответствия или несоответствия актов местных кенешей законодательству. При этом не было предпринято никаких действий для того, чтобы либо отменить эти решения совсем, либо выразить несогласие с фактом приостановки решения.

Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» устанавливает лишь следующие случаи отмены нормативных правовых актов:

- истечение срока, на который был рассчитан временный акт (часть акта);
- принятие нового нормативного правового акта, которому противоречат положения ранее принятого акта (его части) или который поглощает его (его часть);
- заключение в установленном порядке международного договора, нормам которого противоречат положения ранее принятого акта (его части);
- признание акта (его части) неконституционным в установленном законом порядке;
- признание акта (его части) утратившим силу или приостановление действия акта (его части) органом, принявшим этот акт, либо иным уполномоченным на то органом.

Кроме того, в статье 82 Конституции установлено, что Конституционный суд республики вправе отменить решения органов местного самоуправления, противоречащие конституции.

Ни в одном случае не говорится о других формах отмены решений органов местного самоуправления.

Таким образом, на основании нового базового Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» губернаторы областей вправе лишь приостанавливать решения глав исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и глав местного самоуправления городов, поселков и айылов до вступления решения суда в законную силу при этом четко не определяя процедуры подачи таких дел в суд.

Губернатор осуществляет надзор за законностью решений должностных лиц местного самоуправления с помощью своей администрации. Законодательством прямо не определены формы такого контроля и губернаторы вольны делать по своему

усмотрению. К примеру, в государственной администрации Чуйской области создан отдел по работе с органами местного самоуправления, работники которого занимаются доведением решений губернатора и вышестоящих органов государственной власти до органов местного самоуправления, контролируют исполнение таких решений, собирают информацию о законности действий муниципальных органов власти. Областные администрации могут также запрашивать соответствующую информацию в районных государственных администрациях, территориально более приближенных к органам местного самоуправления и в связи с этим располагающих большей информацией об их деятельности.

Еще более сложная ситуация сложилась во взаимоотношениях органов управления городов районного значения и районов.

Районы оказывают сильное влияние на деятельность органов местного самоуправления городов районного значения, по укоренившейся практике пытаются регулировать важнейшие вопросы организации жизнеобеспечения города. Это является большой темой для глав городов. С их стороны есть жалобы на излишнее регулирование их деятельности со стороны глав районных государственных администраций.

По законодательству районные государственные администрации могут контролировать исполнение органами местного самоуправления делегированных государственной полномочий, однако в силу нечеткого распределения зон ответственности местного самоуправления и государства, районные администрации очень активно вмешиваются в дела городского самоуправления, а городские управы часто рассматривают как подчиненные им структуры на территории города.

Таким образом, во взаимоотношениях районных и городских органов управления нет четкости, ясности. В связи с этим государственное регулирование зачастую идет не на основе установленной законом компетенции, а на основе субъективной трактовки этого вопроса отдельными государственными чиновниками.

Дополнительно к общему губернаторскому контролю, над органами местного самоуправления установлен отраслевой контроль со стороны министерств и административных ведомств. В перечень полномочий последних входит мониторинг соблюдения органами местного самоуправления и их должностными лицами законов, положений и инструкций, иных нормативных правовых актов, касающихся специфических аспектов деятельности.

К примеру, все объекты, возводимые на территории Кыргызской Республики, в обязательном порядке подлежат авторскому надзору и государственному архитектурно-строительному контролю. Авторский надзор и государственный архитектурно-строительный контроль осуществляют приемку законченных этапов строительства и отвечают за качество принятых работ согласно утвержденному Перечню работ. Конкретные условия и порядок взаимодействия авторского надзора и органов государственного архитектурно-строительного контроля с заказчиком, инвестором, а также подрядной строительной организацией регламентируются в контрактах на эти виды работ.

Государственный контроль осуществляется органами государственного управления по архитектуре и градостроительству в соответствии с действующими законодательными актами Республики Кыргызстан, положениями, нормами и правилами, используемыми в градостроительном процессе.

Решения органов государственного управления по архитектуре и градостроительству, принятые в соответствии с их компетенцией, подлежат исполнению в обязательном порядке.

Аналогичный правовой надзор осуществляется со стороны других отраслевых министерств и ведомств.

Дополнительно к этому надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов осуществляется Прокуратурой в пределах ее компетенции.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» установлена и другая форма контроля за деятельностью органов местного самоуправления. На основании статьи 30 Закона решения местного кенеша, 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.

Права, свободы и обязанности человека и гражданина регламентированы статьями 15-41 Конституции Кыргызской Республики. В их числе установлены такие гуманистические приоритеты как право на защиту человеческого достоинства; на жизнь, физическую и моральную неприкосновенность; на личную свободу и безопасность, на свободное развитие своей личности; на свободу вероисповедания, духовную и культовую свободу; на свободное выражение и распространение мыслей, идей и мнений, на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества, свободу печати, передачи и распространения информации; на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства на всей территории Кыргызстана, свободный выезд за его пределы и беспрепятственное возвращение; на объединения; на мирные собрания, митинги и демонстрации; на неприкосновенность жилища; на свободу и тайну переписки; на честь, свободу частной жизни, личную и семейную тайну; на тайну почтовых, телеграфных, телефонных сообщений; на обладание, пользование и распоряжение собственностью; на экономическую свободу, свободное использование способностей и имущества для любой экономической деятельности; на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии; на защиту от применения пыток, незаконного ареста, медицинских, биологических и психологических опытов.

Большинство из указанных прав и свобод вытекает из Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года.

Однако не всегда на практике соблюдается требование закона в части регистрации актов местного самоуправления в органах юстиции. Главная причина заключается в том, что управления юстиции находятся только в областных центрах и городе Бишкеке и должностные лица органов местного самоуправления, расположенных в отдаленных и труднодоступных местностях, особенно горных аилах, ответственные за легитимизацию решений местных кенешей, не имеют возможности регулярно ездить в населенные пункты, где расположены органы юстиции. Кроме того, решать, затрагивают или не затрагивают принимаемые местные нормативные правовые акты права и свободы человека и гражданина приходится самим нормотворческим органам, что не всегда способствует объективному решению.

Проблемы есть и в сфере ведомственного контроля, особенно в отдаленных поселках и аилах, где нет территориальных отраслевых отделов и службы министерств и ведомств. Например, сегодня большое количество объектов социальной инфраструктуры в сельской местности – школы, клубы, бани и т.д. – строятся методом социальной мобилизации (ашарным способом) без соответствующей архитектурно-строительной документации. Государственные органы по строительству и архитектуре не всегда осуществляют контроль за этим процессом и соответственно многие объекты возводятся с нарушением строительных норм.

## **VII. Развитие форм демократического контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления**

## 1. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления

Анализ ситуации с развитием местного самоуправления в некоторых республиках постсоветского пространства говорит о том, что реформа территориального управления в этих странах, в основном, шла по пути децентрализации полномочий, перераспределения функций власти, финансов, собственности, административных ресурсов.

В то же время передача власти на места может быть оправданной лишь при условии хорошо сформированной, «зрелой» оргструктуры, основанной на действии встроенного в систему местной власти механизма «сдержек и противовесов», внедрения коллективного демократического контроля за единоначалием избранных муниципальных чиновников.

Данная проблема становится все более актуальной и в Кыргызстане с введением всеобщей выборности глав муниципалитетов.

Поэтому в 1999 году, еще до введения местного самоуправления в городах областного значения, а также выборности мэров городов областного значения, глав местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов, в Концепции развития местного самоуправления на 1999-2001 годы была подчеркнута необходимость усиления полномочий местных кенешей.

Этот путь ведет к созданию в самоуправляемых городах, поселках и айлах сбалансированной системы власти, основанной на демократическом контроле со стороны представительных органов самоуправления за деятельностью исполнительной власти, что, со временем, даст возможность постепенно ослаблять вертикальный государственный контроль, заменяя его на горизонтальный демократический противовес.

Однако для того, чтобы такая система заработала, необходим не только сильный представительский контроль за деятельностью исполнительной власти, но и непосредственный контроль со стороны населения за деятельностью как исполнительной, так и представительной власти, а также другие формы повседневной демократии. Ведь местное самоуправление осуществляется местными сообществами и предполагает их неразрывную связь с формируемыми на демократической основе органами власти.

В этом направлении в республике осуществляется попытка центральных властей внедрить институт народного курултая, с помощью которого население могло бы в какой-то степени воздействовать на деятельность местного самоуправления в целом.

Но курултай, не являясь органом власти, не правомочен по-настоящему контролировать мэров, глав городов, поселков, айлов и местный кенеш, и вправе только давать рекомендации действиям муниципальных должностных лиц и органов управления. Собираемые от случая к случаю, народные курултай могут лишь периодически требовать отчета от власти, а делегаты курултая практически не имеют правовой защиты от власти, так как механизм их выдвижения и отзыва, а также персональный состав целиком регулируются главой местного самоуправления.

Поэтому основным контролирующим представительным органом местного самоуправления остается местный кенеш, механизм избрания депутатов которого регулируется исключительно законодательством.

К сожалению, несмотря на законодательное требование, и вопреки международной практике, сессии местных кенешей до сих пор проводятся закрыто, и на них может попасть ограниченное число людей. Причиной этого является не только отсутствие демократических традиций, но и скудные технические возможности, отсутствие в распоряжении местных кенешей просторных помещений, способных вместить членов городских и сельских сообществ, желающих присутствовать на сессии и задать своим избранныкам вопросы.

Такая ситуация ведет к тому, что власть (как представительная, так и исполнительная) продолжает оставаться непрозрачной для населения. По этой причине население до конца не понимает суть власти и не ощущает то, что именно оно является источником государственной власти и местного самоуправления. С другой стороны, при таком положении и сама власть до сих пор не осознала, что целью ее деятельности является оказание услуг населению.

## **2. Разработка процедур повышения открытости деятельности местного самоуправления**

Эффективное местное самоуправление возможно лишь при условии, если оно будет осуществляться не только от имени его членов, но также будут созданы механизмы для непосредственного участия населения в самоуправлении и контроле за деятельностью сформированных органов управления. Причем не только исполнительных органов, но и представительных.

Для этого необходимо обеспечить прозрачность местного самоуправления, понятность действий местной власти и «правил игры» для населения. Существующая сегодня «закрытость» власти не способствует реализации этого условия, в результате чего власть действует изолированно от населения, а общество живет по своим законам. При таком положении вещей население не только не видит во власти своего агента и союзника, воспринимая государство как сугубо бюрократическую структуру.

Единственным способом покончить с подобным положением дел является улучшение транспарентности местного самоуправления и его доступности для населения.

Это достигается следующими способами.

**Первое.** Более открытой и приближенной населению должна стать деятельность местных кенешей – основных органов самоуправления, непосредственно сформированных местными сообществами. Для этого необходимо реализовать на практике законодательно закрепленный принцип открытого проведения сессий местных кенешей, которые должны проходить, по возможности, в просторных помещениях, вмещающих большое количество желающих. Объявления о проведении сессий и повестка дня заседаний должны публиковаться в местных средствах массовой информации или размещаться в общественно доступных местах.

**Второе.** Местным властям следует шире практиковать такие формы оповещения общественности о важнейших решениях, принимаемых органами местного самоуправления, как общественные слушания. Публичные слушания по бюджетному вопросу уже проводятся в некоторых городах республики, и необходимо распространить эту практику на другие населенные пункты Кыргызстана.

**Третье.** Следует обогащать демократическую палитру самоуправления, поощряя такие формы общественного контроля как заслушивание отчетов должностных лиц местного самоуправления на курултаях, встречи представителей местной власти с населением и др.

**Четвертое.** Более активной должна стать позиция основных конституционных органов местного самоуправления – местных кенешей, которые должны превратиться в органы выработки политики развития территории, контролировать от имени населения реализацию местных социально-экономических программ.

Последовательное осуществление этих шагов направлено на сближение власти и населения, повышение степени участия граждан в управлении делами местного значения и их влияния на выработку политики развития территории. Поэтому следует рекомендовать местным сообществам отразить эти условия осуществления местного самоуправления в уставах городов, поселков и айлов.

## **VIII. Долгосрочная стратегия развития местного самоуправления в Кыргызстане**

### **1. Национальная стратегия «Комплексные основы развития Кыргызской Республики на 2002-2010 годы»**

В мае 2001 года на Национальном собрании, состоявшемся в Бишкеке, была принята общенациональная стратегия «Комплексные основы развития Кыргызской Республики до 2010 года», которая была разработана на основе так называемой матрицы Джеймса Вульфсона – президента Всемирного банка (World Bank).

Стратегия отражает системное видение развития республики на десятилетие по всем основным компонентам развития, включая экономику, социальную сферу, управление, культуру, образование и т.д. В том числе в этом документе есть специальный раздел, посвященный децентрализации исполнительной власти.

В этом разделе описываются приоритеты реформирования государственной исполнительной власти в направлении ее децентрализации. Предполагается, что в ходе реформы большинство управленческих функций будет передано для исполнения органам местного самоуправления. Государство оставит за собой преимущественно стратегические и политические функции, полномочия по сохранению целостности государства и т.д.

В частности, определено, что в результате децентрализации власти государство сохранит за собой следующие полномочия:

- обеспечение обороноспособности и национальной безопасности государства;
- формирование современной и эффективной нормативной правовой базы;
- обеспечение политической стабильности и защиты;
- обеспечение правопорядка, защиты гражданских прав и частной собственности;
- обеспечение макроэкономической стабильности;
- создание эффективных систем здравоохранения и образования;
- оказание поддержки незащищенным и уязвимым слоям населения;
- развитие рыночных институтов и инфраструктуры реального сектора;
- защита окружающей среды.

В Национальной стратегии в целях децентрализации властных полномочий предусмотрено проведение тщательного функционального анализа с открытым обсуждением распределения полномочий и имеющихся ресурсов между республиканскими органами власти - министерствами и ведомствами – и территориальными органами государственного управления и местного самоуправления.

Предполагается, что в ходе такого анализа буде произведена оценка деятельности каждого органа в зависимости от его способности исполнять требуемые функции (во взаимосвязи с выделенными на выполнение указанных функций ресурсами).

Также планируется, что на основе проведенного анализа будет изменено количество государственных органов и сокращена численность работающих в них сотрудников до размеров, необходимых для выполнения ими закрепленных управленческих функций.

Национальная стратегия предполагает проведение четкого разграничения функций различных уровней управления, сокращение в практике управления элементов дублирования и параллелизма.

## **2. Разработка долгосрочной стратегии развития местного самоуправления в Кыргызстане**

До сих пор 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 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.

Данный документ 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 проекте стратегии констатируется ряд «узких мест» реформы местного самоуправления.

Так, по мнению разработчиков этого документа основными недостатками современного состояния муниципального управления являются следующие:

**«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.

Для обсуждения проекта стратегии 26 октября 2002 года был созван II курултай представителей местных сообществ Кыргызской Республики.

В то же время в республике был также разработан альтернативный аналитический документ, в котором были предложены некоторые другие подходы к стратегии реформы местного самоуправления.

Разработчиком проекта Национальной концепции развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года – так называется альтернативный аналитический документ – является неправительственная организация Институт муниципальных исследований и технологий. В отличие от проекта официальной Национальной стратегии, концентрирующей внимание в реформе исключительно на моментах децентрализации, в проекте Национальной концепции развития местного самоуправления также рассматриваются подходы к административно-территориальной реформы, демократизации управления, коммуникативного взаимодействия субъектов местного самоуправления как по матричной схеме взаимодействия (по вертикали и по горизонтали), затрагивается тема государственного контроля за законностью действий местного самоуправления.

Проект этого документа был опубликован в ведущем российском журнале по местному самоуправлению «Муниципальное управление» (№ 2, 2002), издающимся в г. Обнинске, где расположен один из крупнейших методологических центров России по местному самоуправлению.

## **IX. Система выборности в органы местного самоуправления**

### **1. Выборные органы и должностные лица местного самоуправления**

Законодательство республики предполагает выборность ряда должностных лиц местного самоуправления.

Основными конституционными органами местного самоуправления являются местные кенешы, депутаты которых избираются прямым, тайным голосованием населением соответствующей административной территории.

Выборы местных представительных органов власти были и при централизованном государственном управлении. Однако, как это отмечалось в начальных главах исследования, выборы в эти органы в советское время были

формальными. И на один депутатский мандат в те времена мог претендовать только один рекомендуемый партийными и государственными органами кандидат.

Но уже начиная с конца 80-х годов прошлого века, выборы проходили на альтернативной основе. А на последних выборах депутатов местных кенешей в некоторых избирательных участках на один мандат претендовало по 10-15 кандидатов.

В связи с переводом системы управления в населенных пунктах республики на самоуправление была введена выборность ряда должностных лиц местного самоуправления.

Так, путем косвенных выборов – депутатами городских кенешей – избираются мэры городов областного значения. Путем прямых выборов избираются главы местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов.

## **2. Система выборности в местные представительные органы**

Депутаты местных кенешей избираются сроком на пять лет. 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 айльных 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 этого 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.

Последние выборы депутатов в кенешы сел, поселков и городов состоялись 17 октября 1999 года, а депутатов областных и районных кенешей – 20 февраля 2000 года.

Таким образом, следующие выборы депутатов кенешей первичного территориального уровня должны состояться в 2004 году, а областного и районного уровней – в 2005 году.

### **3. Система выборности должностных лиц местного самоуправления**

Мэр города является выборным должностным лицом в системе органов местного самоуправления города, руководителем исполнительно-распорядительного органа - мэрии, ответственным за проведение в городе государственной политики и осуществление функций исполнительной власти в пределах полномочий, делегированных ему государством.

Полномочия мэра могут быть расширены уставом города. В этом случае новые полномочия ему устанавливает не государство, а непосредственно горожане.

Мэр города Бишкек и города областного значения избирается депутатами городского кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых главой государства - Президентом Кыргызской Республики - на альтернативной основе (то есть число кандидатов не может быть меньше двух).

Выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша. Выборы мэра города назначаются Президентом республики.

В отличие от косвенной формы выборов, предусмотренной для мэров городов областного значения, главы городов районного значения избираются 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.

Аналогичным образом избираются главы местного самоуправления поселков и айлов.

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.

Последние выборы мэров городов областного значения (косвенные выборы) состоялись 2-3 июля 2001 года. Эти выборы последовали вслед за переводом системы управления в городах областного значения на принципы местного самоуправления, осуществленным в соответствии с Указом Президента республики от 2 мая 2001 года.

Прямые выборы глав местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов состоялись 16-23 декабря 2001 года в 460 избирательных округах (в некоторых населенных пунктах, где кандидаты не набрали более половины голосов избирателей, выборы прошли в два тура). Всего на 460 должностей глав самоуправления было выдвинуто 2218 кандидатов, то есть в среднем – почти по 6 кандидатов на одно место. Это были первые прямые выборы глав местного самоуправления, хотя в марте-мае того же года прошли пилотные выборы в 12 населенных пунктах, а 5 февраля 1995 года состоялись первые прямые выборы мэра города Бишкека (впоследствии выборы мэра столицы республики проходили по косвенной системе).

## **Х. Влияние политики на сферу местного самоуправления**

### **1. Отделение политики от муниципальной службы**

До настоящего времени не принят закон об организации муниципальной службы в республике, который бы четко устанавливал принцип отделения политики от профессиональной службы в муниципалитетах. Однако установившаяся практика организации деятельности работников органов местного самоуправления, специфика функциональной компетенции отделов и непосредственно служащих муниципалитетов не предусматривает вмешательство политики.

Если во времена Советского Союза во всем государстве проводилась единая партийная политика КПСС, то на современном этапе развития политической активности в Кыргызстане пока не появилось влиятельных политических партий, которые могли бы претендовать на эту роль. Да и то, в этом случае произошла бы быстрая переориентация системы местного самоуправления в направлении отделения политики от профессиональной службы.

Скорее, сегодня речь может идти не о влиянии выигравших на выборах политических партий на деятельность муниципальных чиновников – поскольку таких на местном уровне борьбы партий и претензий на депутатские мандаты в органы местного самоуправления почти не наблюдается, - а о влиянии на деятельность муниципальной службы со стороны не очень политизированных местных кенешей в качестве органов, определяющих стратегию развития территории.

### **2. Влияние политики на выборы в органы местного самоуправления**

Как в выборах 1994-1995 годов, так и в выборах 1999-2000 годов в местные кенешы практически не участвовали политические партии или иные избирательные блоки. Представители отдельных политических партий участвовали в выборах, однако это не носило массового характера.

Аналогичная ситуация наблюдалась и в период кампании по выборам глав местного самоуправления – руководителей муниципалитетов городов районного значения, сел и поселков – в декабре 2001 года. В целом по 460 муниципалитетам из 2218 претендентов на должность главы местного самоуправления был лишь 41 кандидат от политических партий, в том числе 39 кандидатов было выдвинуто от партии «Моя страна». Несколько кандидатов от политических партий выбыли из выборной борьбы в связи с нарушениями, допущенные ими после регистрации, но числе этих случаев незначительно.

Не изменило ситуацию и то, что при выборах депутатов парламента республики состоявшихся в 2000 году, согласно Кодексу о выборах 15 депутатских мандатов были отданы для представителей политических партий.

Возможно ситуацию с активизацией политических партий сдерживает то, что в Кыргызстане еще не произошла самоидентификация политических партий по политическим предпочтениям избирателей, программы партий зачастую похожи друг на друга, а население, по большей части, мало различает их. Тем более, что в республике сегодня действует почти 50 политических партий, из которых лишь несколько обладают определенным авторитетом. Да и то, авторитетом, например, обладает партия коммунистов Кыргызстана, но не за счет ярких интересных программ и лидеров, а по причине ностальгии по прежним временам со стабильной экономикой, которую испытывают представители старшего поколения.

Данные выводы являются оценочными и приблизительными, так как для того, чтобы описать ситуацию в сфере борьбы политических блоков и движений, следует провести детальное политологическое исследование.

## **XI. Поддержка развития местного самоуправления**

### **1. Государственная поддержка местного самоуправления. Система государственных гарантий. Национальные и государственные программы**

Основные гарантии местного самоуправления установлены в Конституции Кыргызской Республики и Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, где оговариваются основные права местного самоуправления. В этом направлении государство также принимает различные решения и программы, направленные на становление и укрепление основ местного народовластия.

Так, с целью перевода управления территориями на принципы местного самоуправления были приняты законы «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 19 апреля 1991 года, «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 12 января 2002 года, «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года. Ряд положений, касающихся укрепления организационно-правовых, финансово-экономических основ, содержится в других законодательных актах, например, в Кодексе о выборах в Кыргызской Республике, в Законе «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» и т.д. Кроме того, было принято более 30 указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики, десятки постановлений Правительства республики.

В числе государственных и национальных программ развития местного самоуправления следует выделить принятую Правительством и одобренную Указом главы государства от 12 мая 1997 года Программу 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. В качестве приоритетных целей в Программе были обозначены консолидация усилий органов государственной власти и местного самоуправления в решении стоящих перед ними задач, обеспечение внедрения и развития принципов местного самоуправления на местах, защита интересов местного самоуправления в процессе принятия решений и законов государственными органами, оказание содействия процессу формирования правового государства и гражданского общества.

В разделе «Финансирование местного самоуправления» было определено, что финансовая поддержка местного самоуправления предусматривает:

- обеспечение разграничения доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами. Бюджеты каждого уровня местного самоуправления должны соответствовать возложенным на них полномочиям и функциям;
- гарантирование государством своевременного финансирования услуг, являющихся государственными приоритетами (здравоохранение, образование и др.), путем выделения органам местного самоуправления категориальных и выравнивающих грантов, отработки механизма передачи грантов из бюджета вышестоящего территориального уровня нижестоящим;
- осуществление формирования местных бюджетов с учетом необходимых средств на финансирование объектов, переданных в коммунальную собственность местных сообществ;
- проведение пилотных проектов в целях отработки финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- расширение доходных источников местного самоуправления, дифференцирование налоговых и других поступлений;
- запрет на изъятие свободных остатков средств местного бюджета, полученных в результате увеличения поступлений в бюджет или экономии расходов;
- передачу необходимых материальных, финансовых и иных средств при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- внесение поправок в действующее законодательство Кыргызской Республики, в том числе в законы «Об основах бюджетного права в Кыргызской Республике», «О местных налогах и сборах», в Налоговый кодекс республики и другие нормативные акты.

В соответствии Программой органы местного самоуправления наделены правами:

- устанавливать на основе общих принципов, предусмотренных законодательством, местные налоги, сборы, штрафы и иные платежи, являющиеся источником финансовых средств, для осуществления функций самоуправления;
- создавать финансово-кредитные организации, учреждения и предприятия (муниципальные банки, страховые, инвестиционные и иные предприятия), в том числе с использованием средств местных бюджетов, в порядке, предусмотренном законодательством.

В Основных направлениях реформы местного самоуправления на 1997-1998 годы был запланирован ряд мероприятий по следующим сферам: Создание нормативной правовой основы местного самоуправления; Формирование материальной и финансовой базы местного самоуправления; Разграничение функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления; Организационное, методическое и информационное обеспечение органов местного самоуправления, подготовка и переподготовка кадров.

Ряд из предусмотренных Программой и Основными направлениями мероприятий был выполнен, некоторые из мероприятий реализовать не удалось. В частности, осуществление преобразований в практике управления на уровне районов и областей, четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти.

В 1999 году Президент издал Указ «О дальнейшем развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике», которым была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы. Концепция устанавливала необходимость разработки базовых законов по местному самоуправлению (о местном самоуправлении, о коммунальной собственности, о

финансово-бюджетных основах местного самоуправления, о муниципальной службе), а также перевода на местное самоуправление городов областного подчинения.

В связи с этим при Администрации Президента республики были образованы рабочие группы, разработавшие проекты таких законов. Два из них – «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и «О коммунальной собственности на имущество» - были приняты парламентом республики.

В соответствии с Концепцией в этих законодательных актах было закреплены следующие права местных кенешей;

- распоряжение коммунальной собственностью местного сообщества земельными участками, находящимися в коммунальной собственности, объектами социально-культурного, бытового, торгового и хозяйственного назначения;

- регулярное заслушивание отчетов главы исполнительно-распорядительного органа самоуправления населенного пункта об общем состоянии дел на подведомственной территории, в том числе использовании объектов коммунальной собственности, о состоянии инфраструктуры населенного пункта, улиц, дорог, о работе по социальной защите населения и др.

Также в соответствии с Концепцией Указом Президента от 2 мая 2001 года на принципы местного самоуправления были переведены города областного подчинения (значения).

Дополнительно к этим правовым актам Правительство республики дважды принимало постановления, касающиеся поддержки малых городов. Одна из таких программ была принята в 1998 году. К сожалению, эта программа ставила перед собой не совсем реальные цели и почти не была выполнена. По оценкам экспертов, выполнение этой программы составило около 3 %, так как практически запланированные в программе мероприятия не были подкреплены финансово.

Поэтому в последующем, принимая во внимание ограниченность бюджетных средств, Правительство республики изменило подход финансовой поддержки территориального развития. Так, в Государственной концепции развития малых городов и поселков городского типа, утвержденной постановлением Правительства от 31 декабря 2001 года, в качестве основной движущей силы местного развития были определены правовая поддержка местного самоуправления, в том числе в вопросах формирования местных бюджетов. В концепции были обозначены основные составляющие местного экономического развития, которые требовали от муниципалитетов изменения подходов к этому процессу, использования потенциала социального партнерства, перехода к комплексному долгосрочному стратегическому планированию. На основе этих подходов Министерство финансов республики разрабатывают программу поддержки малых городов и поселков городского типа, в том числе депрессивных населенных пунктов. Кроме того, Министерство финансов предполагает на основе долевого финансирования поддержать ряд местных программ, направленных на развитие территорий.

Большие надежды также возлагаются на Национальную стратегию децентрализации власти и развития местного самоуправления, которая была обсуждена на II курултае представителей местных сообществ Кыргызской Республики, и в ближайшем будущем должна быть утверждена актом главы государства.

## **2. Международная помощь**

На развитие местного самоуправления направлен ряд международных проектов.

Самым амбициозным из них является проект «Децентрализация», осуществляемый представительством ПРООН в Кыргызстане и Конгрессом местных сообществ. Основная деятельность по проекту направлена на борьбу с бедностью в

сельских населенных пунктах путем создания местных общин и осуществления их микрокредитования. В проекте Национальной стратегии децентрализации и развития местного самоуправления в этом направлении отмечается следующее:

«Когда социальная мобилизация впервые начинается появляться, люди, особенно в сельской местности, не верят, что это будет работать или что это может действительно помочь решить непосредственно их проблемы. Для этого требуется время и практическая демонстрация успеха, чтобы убедить людей в этом. Также требуется стартовый капитал, выступающий в качестве стимула для формирования групп и мобилизации местных ресурсов. Проблема заключается в том, как широко распространять процесс социальной мобилизации, поддерживая необходимое качество вкладов, постоянство усилий и желательных результатов.

Особенно, представляются хорошие возможности для женщин, их активного участия в процессах социальной мобилизации и общественных делах.

Во всех регионах республики будет создана широкая сеть общинных организаций, с солидными сбережениями в местных фондах развития, используя различные формы, в том числе микро капитал-гранты и микрофинансирование. Это станет важным доказательством того, что проблемы развития государства и местного органа власти будут приоритетами для населения».

ПРООН также реализует проект, занимающийся разработкой предложений по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления, первой фазой которого является проведение структурно-функционального анализа деятельности территориальных органов власти.

Ряд проектов реализуется Фондом «Сорос-Кыргызстан». В частности, с 1998 года осуществляются проекты по обучению депутатов и работников системы местного самоуправления. Организацией-исполнителем этих проектов является Агентство по развитию местного самоуправления мэрии г. Бишкека. В 2001 различными общественными организациями при поддержке Фонда было реализовано пять проектов в формате общественной политики, направленных на развитие местного самоуправления. Эти проекты касались законодательства и финансово-экономических основ местного самоуправления, повышения роли местных сообществ в муниципальном нормотворчестве, процедур взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, вопросов водопользования в сельских населенных пунктах. В 2002 году реализуются еще четыре подобных проекта, посвященных вопросам коммунальной собственности, повышению качества социальных услуг, финансово-бюджетным аспектам местного самоуправления, повышения роли населения в развитии территории и осуществлении управления на местах. Исполнителями этих проектов являются Ассоциация городов Кыргызской Республики, Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызстана, Центр общественных технологий, Агентство развития местного самоуправления мэрии г. Бишкека. Кроме того, в 2002 году Фондом «Сорос-Кыргызстан» также финансирование проект по экономическому развитию территорий. Фондом в партнерстве с другими международными организациями проводились исследования в сфере финансовой базы местного самоуправления.

Ряд программ по развитию местного самоуправления с 1996-1997 годов реализуется при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). С 1996 по 1999 год этими вопросами занималась Международная ассоциация менеджеров городов и графств (США), а с 2000 года – Урбан Институт (Urban Institute/USA).

Поддержку местному самоуправлению оказывает Фонд Конрада Аденауера (ФРГ), который провел ряд тренингов для представителей и работников органов местного самоуправления.

## **ХII. Ассоциации органов местного самоуправления**

Важное место в продвижении интересов местных сообществ отводится из ассоциациям и другим объединениям, способным защищать интересы местного самоуправления на центральном и местном уровнях. Практика создания подобных объединений и союзов существует в большинстве демократических государств мира, а опыт этих организаций свидетельствует о значимой роли таких структур в защите позиций местного самоуправления.

Хорошо зарекомендовали такие некоммерческие объединения и в Кыргызстане, где еще в 1996 году была создана первая в Центрально-азиатских республиках СНГ Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики, затем в 1997 году эта организация была преобразована в Конгресс местных сообществ. В 2000 году для защиты интересов городов была образована Ассоциация городов Кыргызстана, а в 2002 году – Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики, продолжившие начинания в сфере развития местного самоуправления, инициированные организациями-предшественниками.

Интересы местного самоуправления должны быть защищены, прежде всего, при формировании республиканского законодательства, затрагивающего интересы местных сообществ. Наиболее эффективный путь для этого – создание таких объединений местных сообществ и органов их самоуправления, которые способны лоббировать интересы местного самоуправления при принятии политических решений на всех уровнях власти.

## **ХIII. Основы организации муниципальной службы. Практика подготовки и переподготовки кадров для системы местного самоуправления**

### **1. Мотивация и условия труда**

Как уже отмечалось в данных исследованиях, в настоящее время в республике отсутствует законодательство в сфере, регулирующей вопросы организации муниципальной службы. Поэтому при определении процедур найма работников в систему органов местного самоуправления, систему прохождения муниципальной службы местные органы власти вынуждены руководствоваться общегражданским трудовым законодательством.

В республике не запрещено вводить контрактную систему оплаты труда работников органов местного самоуправления, предусматривая финансовую мотивацию труда. Однако работники муниципалитетов оплачиваются в соответствии с типовыми ставками, устанавливаемыми Правительством республики. В связи с этим руководители муниципалитетов не вправе применять гибкую систему оплаты труда с учетом реального вклада работников в пределах одной должности. Это не позволяет утверждать, что на данном этапе законодательного обеспечения местного самоуправления создана эффективная система мотивация труда муниципальных служащих.

Более того, сам статус муниципальных служащих был приобретен работниками муниципалитетов относительно недавно – только на основании Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, где дается следующее определение муниципальной службе:

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

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

Законом также установлено, что порядок организации и прохождения муниципальной службы регулируется законодательством, хотя на настоящий момент времени фактически с формулировкой «муниципальная служба» он не нигде не регулируется.

Условия труда муниципальных служащих разные, они отличаются в различных регионах и зависят от материально-технической базы и состояния бюджета органов самоуправления соответствующей территории.

В городе Бишкеке муниципальные служащие оснащены лучше, особенно в аппарате мэрии и городского кенеша, где большая часть работников пользуются компьютерными технологиями. Хуже положение в районах города Бишкека, где на 21 работника имеется всего лишь 3-4 компьютера.

Еще более сложная ситуация в регионах. Даже в мэриях и городских кенешах областных центров имеется только по 3-4 компьютера, а в районных центрах – и того меньше. В этих условиях работники органов местной власти используют старые «бумажные» технологии, печатные машинки, требующие секретарей-машинисток. Естественно при таком положении вещей производительность труда работников не очень высока.

## **2. Используемые технологии и информационное обеспечение**

Как отмечалось в предыдущем разделе, техническое оснащение работников муниципалитетов в целом по республике недопустимо низкое. Муниципальные служащие не имеют компьютеров, вынуждены готовить документы, справки, отчеты вручную, а затем отдавать на отпечатку машинисткам.

К системе «Интернет» подключены лишь районный центры, в связи с чем большинство муниципальных служащих не пользуется электронным банком данных, получаемых электронным способом.

В связи с этим коммуникации между многими муниципалитетами осуществляются по телефону либо факсу.

По этой причине при Президенте республики создан совет по информационным технологиям (ИКТ), разработана концепция, направленная на развитие ИКТ, в будущем предполагается на средства международных доноров реализовать проекты типа электронного местного самоуправления.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. - Бишкек: Салам, 2002.
2. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане и за рубежом.//Словарь-справочник. – Бишкек: Салам, 2002.
3. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период. – Бишкек: Шам, 1999.
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. 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.
7. История Киргизской ССР. Академия наук Киргизской ССР. Институт истории. Том I. - Фрунзе: Кыргызстан, 1968.
8. Национальная стратегия децентрализации власти и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года (проект).
9. Национальная концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года (проект).
10. Административная реформа в Кыргызстане: «От концепции к проведению». - Бишкек, 1998.
11. Европейская Хартия о местном самоуправлении (русская версия). - Страсбург, Совет Европы, 1990.
12. Закон Киргизской ССР «О выборах народных депутатов Киргизской ССР». Фрунзе, 1989.
13. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.
14. Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года.
15. Кыргызстан: на пути становления независимости. Избранные выступления и речи Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева. - Бишкек, 1995.
16. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 5 мая 1993 года).
17. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 10 февраля 1996 года).
18. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 17 октября 1998 года).
19. Государственное и муниципальное управление: Справочник. - Москва: Магистр, 1997.