

А.А. Карашев, О.С. Тарбинский

**МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ
В КЫРГЫЗСТАНЕ
В ПЕРЕХОДНЫЙ
ПЕРИОД**

Академия управления при Президенте
Кыргызской Республики

А. А. Карашев, О. С. Тарбинский

**МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ
В КЫРГЫЗСТАНЕ
В ПЕРЕХОДНЫЙ
ПЕРИОД**

*Под общей редакцией профессора,
члена-корреспондента
Национальной Академии Наук
Кыргызской Республики А. А. Кутанова*

БИШКЕК, 1999

ББК 67. 99(2Ки)1
К — 21

Рекомендовано к изданию Ученым советом Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

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

Карашев А. А., Тарбинский О. С.

К — 21 Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период: / Под общей ред. А. А. Кутанов. — Б.: Шам, 1999 — 152 с.

ISBN 5-7499-0147-5

Монография посвящена развитию местного самоуправления в Кыргызстане, его роли и месту в системе общественно-государственного устройства республики. Особое внимание уделяется организационно-правовым основам местного самоуправления, дается описание основных событий реформы местного народовластия.

В книге также кратко освещается эволюционный путь местного самоуправления от первобытнообщинных времен до современности, анализируются основные муниципальные модели различных стран мира.

Книга издана при технической поддержке Международной Ассоциации управления городами/областями (ICMA), работающей по контракту с Американским Агентством по международному развитию (USAID). Точка зрения авторов книги может не совпадать с позицией ICMA или USAID.

К 1203020200 148 — 1999
М 455 (11) — 99

ББК 67. 99(2Ки)1

ISBN 5-7499-0147-5

© Издательство «Шам», 1999

Авторы в своей работе впервые рассматривают практически-правовой аспект становления местного самоуправления в Кыргызской Республике. Мировой опыт функционирования органов местного самоуправления обобщен и изложен в удачном сочетании с анализом наличия в национально-исторических традициях кыргызского народа приверженности к самоуправлению еще до прихода на кыргызскую землю советского режима. Сделана серьезная попытка к выявлению юридической природы и предназначения органов местного самоуправления.

Анализируется функциональное соотношение полномочий государственной власти и местного самоуправления исходя из их правовой основы, при этом особое внимание уделяется роли местного самоуправления в урегулировании и решении вопросов местного значения, формам организации местного самоуправления и полномочиям, предоставленным им Конституцией Кыргызской Республики и законами, а также существующим проблемам, требующим правового урегулирования, в связи с диалектическим развитием и совершенствованием местного самоуправления соответственно уровню осуществляемых в стране реформ.

Приобретение Кыргызской Республикой статуса суверенного государства повлекло перестройку всей системы государственной власти на саморегулирование и самоопределение с децентрализацией и деконцентрацией государственной власти, с ориентировкой на устойчивое человеческое развитие в стране. Учитывая это, авторы стараются обратить внимание на приобретаемую местным самоуправлением привлекательность и его перспективу.

Не менее ценным, чем сама работа, является приложенный к ней информационный материал. Работа с приложенной к ней информацией представляет интерес как с практической, так и с теоретической точки зрения и может быть использована как пособие для слушателей вузов, специальных курсов и семинаров работников, занятых как в органах государственной власти, так и в сфере местного самоуправления.

**Баева Ч.Т.,
председатель
Конституционного суда
Кыргызской Республики**

Предисловие редактора

Предлагаемая читателям монография молодых авторов Карашева А. и Тарбинского О. “Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период” заполняет тот пробел и потребность в литературе по местному самоуправлению, которые имеются в настоящее время в Кыргызстане. Местное самоуправление в Кыргызстане на данный момент находится на этапе становления, развития и роста. Актуальность его развития лучше всего отразить словами Президента Кыргызской Республики Акаева А. А., сказанными на II республиканском совещании глав органов местного самоуправления: “...введение в практику нашей жизни принципов самоуправления — не стремление подражать западным странам, не модничанье, а восстановление принципов народовластия наших предков. Наша цель — возродить традиции, обогатить их достижениями мировой практики и возратить народу. Этого от нас требуют развивающаяся демократия, условия рыночной экономики, и, не в последнюю очередь, наш национальный менталитет”.

Первый раздел книги показывает глубокие исторические корни местного самоуправления, начиная с древних времен и существования коллективных форм самоорганизации людей уже на заре цивилизации. Обобщен исторический опыт Европы и Америки в области местного самоуправления. Желательно было бы в следующем издании книги рассмотреть опыт развития местного самоуправления народов Юго-Восточной Азии, в особенности таких стран, как Япония и Китай. Их успех в экономическом развитии обусловлен во многом умением самоорганизации и самоуправления людей и реализации мо-

ральных принципов, базирующихся на буддистской философии. Изучение опыта местного самоуправления этих стран помогло бы во многом найти пути решения проблем по экономическому подъему нашей страны.

Второй раздел книги посвящен развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике. Он охватывает рассмотрение таких важных для развития местного самоуправления вопросов как: правовую, экономическую, и финансовую его основы; формы его организации; разграничение функций государственной власти и местного самоуправления. Всесторонность охвата предмета исследования дает для читателя целостность восприятия и понимания сути местного самоуправления.

Очень важным и практически ценным является хронологическое рассмотрение и анализ развития форм местного самоуправления с момента обретения независимости Кыргызской Республикой. Усилено внимание на необходимость взаимосвязанной работы органов государственной власти и местного самоуправления и нахождения оптимального разграничения функций государственной власти между ними. Дано осмысление достигнутых результатов, уровня развития местного самоуправления и намечены пути его дальнейшего развития.

Есть уверенность, что данная книга даст более глубокое понимание смысла местного самоуправления, силы самоорганизации и саморегулирования на местах и главное, послужит катализатором развития инициатив местных органов и дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. Как правильно указывают авторы в заключении книги: "...следует активизировать процесс развития местного самоуправления "снизу" — выработать у населения психологию, соответствующую принципам территориальной автономии, искоренить настроение социального иждивенчества, сформировать у человека чувство хозяина своей территории, приобщить его к проблемам местного сообщества. Без этого создать действенное местное народовластие невозможно".

Данная монография была рассмотрена на заседании кафедры “Государственное управление” и одобрена решением Ученого совета Академии управления при Президенте Кыргызской Республики для публикации в открытой печати. Книга может быть рекомендована работникам органов местного самоуправления и служащим райгосадминистраций, слушателям программы “Магистр государственного управления” и студентам по специальности “Государственное и муниципальное управление”.

Я с удовольствием рекомендую ее читателям.

КУТАНОВ А. А.,
президент-ректор
Академии управления при Президенте КР,
профессор, член-корреспондент
Национальной Академии наук

О т а в т о р о в

К числу наиболее прогрессивных форм организации общественной жизни, без сомнения, относится местное самоуправление. В период обозримой истории оно осуществляет свое победоносное шествие по планете, играя важную роль в делах территориальных сообществ. Самоуправление несет в себе мощный импульс, идущий непосредственно от всего социального спектра местного населения. Оно концентрирует и выражает волю сообществ весомо и зримо, благодаря максимальной приближенности муниципальных органов власти к населению.

Неантагонистическое по своей сущности, местное самоуправление несет в себе глубоко объединяющее человеческое начало: оно создается самими людьми, ими же осуществляется и им же призвано служить.

В Кыргызстане местное самоуправление нашло благодатную почву, и за короткое время после объявления республикой независимости сумело занять важное место в системе общественно-государственного устройства. Одним из ключевых вопросов административной реформы является укрепление местного самоуправления.

Небольшой опыт суверенитета Кыргызстана показывает, что местное самоуправление способно оказать государству ощутимую поддержку во всех его начинаниях, что оно является одной из основных движущих сил реформы, что в лице местного самоуправления на арену общественно-политической жизни республики вышла мощная созидательная сила, пользующаяся поддержкой и доверием населения.

Раздел I

**Основы
и краткая история
местного самоуправления**

КРАТКИЙ ЭКСКУРС В МИРОВУЮ ИСТОРИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Со времен глубокой древности до нас доносятся отголоски событий, свидетельствующие об общественной природе человека, о существовании коллективистских форм самоорганизации людей еще на заре цивилизации и о том, что общественное бытие — неизменный спутник человека.

Давно доказано, что возникновение человеческой самоорганизации продиктовано не только биологическими особенностями человеческого индивидуума. Для того, чтобы выжить в жестоких условиях конкурентной борьбы биологических видов, обеспечить себе кров и пропитание, люди были вынуждены жить сообща. Только так можно было создать надежную защиту в варварском первобытном мире, обезопасить свою жизнь от диких зверей и вражеских нашествий чужеземных воителей. Суровая, неприветливая природа также стала одним из побудительных стимулов для возникновения общин.

Естественно, в повседневной жизни каждая община нуждалась в определенных правилах поведения и координации действий своих членов. Эти правила нигде не записывались, ибо письменности в те далекие времена не было. Тем не менее, несмотря на ментальность формы их существования, эти назидательные установления глубоко проникали в сознание человека. Переходя из поколения в поколение, они выстраивали прочный бастион поведенческих традиций, определяющих и закрепляющих нормы коллективного общежития, регламентирующих внутренний распорядок общественного бытия, принцип руководства родом или племенем. Они устанавливали порядок избрания вождей, определяли их полномочия. Активно вмешивались во все сферы жизни, начиная

от правил раздела добычи охотников, обрядов и ритуалов и заканчивая интимными отношениями.

Неписанные установления общины являлись стойкими обычаями, за соблюдением которых зорко следил совет старейшин. Именно эти обычаи, зародившиеся в лоне первобытнообщинного строя, стали предпосылками современного права. Отличительной особенностью этих правил являлось то, что роды и племена не только жили по ним, но и сами их устанавливали. Многие вопросы решались на общем собрании племени.

Такая самоорганизация базировалась на дефиците ресурсов и диктовала распределяющий или присваивающий характер хозяйствования. Добыча охотников делилась на всех членов племени без исключения, а не только на тех, кто ее принес. В родах и племенах не было частной собственности. Все блага принадлежали общине в целом. Это была своего рода коммунальная собственность.

Словом, уклад жизни в первобытных общинах нес в себе яркие черты самоуправления, использовал его главнейшие атрибуты и принципы и носил ярко выраженный социально ориентированный характер. Недаром многие обществоведы называют первобытнообщинный строй золотым веком цивилизации, несмотря на примитивность его культурного уровня.

Таким образом, самоуправление с полным правом можно отнести к одной из древнейших форм общественной организации людей, появившейся задолго до возникновения первых известных нам государственных образований.

Организация в общинах находилась на довольно низком институциональном уровне: это наглядно подтверждают сохранившиеся до нашего времени племена в Африке, Южной Америке и на других континентах земного шара. Тем не менее, общины обеспечили человеческому роду выживание в догосударственный исторический период.

Три великих общественных разделения труда, возникновение классов вызвали необходимость в коренном переустройстве общественного бытия. Возникли государства, зародилась централизованная

система общественно-политического управления. Регулирование отношений в обществе с яркой классово-поларизацией интересов осуществляли иные органы власти. Тем не менее, самоуправление не ушло в небытие, уступив свое место другим формам управления. Подтверждением этому служат многочисленные примеры древности. Ярким образчиком самоуправления является знаменитая афинская полисная демократия, которую по праву можно назвать *alma mater* самоуправления. Именно она заложила основные современные принципы народовластия, используемые как в системе государственного устройства, так и в местном самоуправлении.

Если вдаваться в подробности общественно-государственного устройства Атики, то с современной точки зрения афинская демократия вряд ли отвечает цивилизованным нормам народовластия. Из 250—300 тыс. афинских жителей лишь 30—40 тыс. человек обладали правом на политическое участие в делах местного значения. В их число не входили даже женщины-афинянки, имевшие гражданство. Гражданство ограничивалось возрастным цензом и приобреталось с 18 лет (а политическое право наступало с 20 лет, после прохождения юношами воинской службы). Гражданами становились только лица, рожденные от граждан. Остальные жители, в число которых входили метеки и рабы, и которые составляли большинство населения полиса, права на афинское гражданство не имели. Демократия в Афинах носила рабовладельческий характер. Еще одним ограничителем демократии был Ареопаг — орган сословного аристократического представительства, выборы в который не производились вообще, а его состав пополнялся за счет кооптации.

В то же время, классическая эллинская демократия несла в себе рельефно выраженные черты народовластия. Она включала в себя многие институты современной демократии: Народное собрание — высший представительный орган афинских граждан, имевших право участия в политической жизни, суд присяжных — гелиэя. Исключительным достижением демократии Древней Греции являлось право

на законодательную инициативу каждого гражданина, хотя это право ограничивалось рядом условий и могло быть реализовано через сложную систему процедур, одной из которых было обязательное предварительное рассмотрение выдвигаемого законопроекта Советом пятисот. Затем он рассматривался Народным собранием и утверждался гелиэей, где автор законопроекта должен был доказать несостоятельность прежнего закона.

Тем не менее, древняя земля Эллады подарила миру чудо общественно-государственного устройства, органично соединившего принципиально несоединимое — систему бюрократии с началами социальной справедливости.

Выдающийся афинский стратег Перикл так отзывался о демократии: “Наш государственный строй не подражает чужим учреждениям: мы сами скорее служим образцом для подражания некоторым, чем подражаем другим. Называется наш строй демократическим, потому что он зиждется не на меньшинстве, а на большинстве граждан”.

Самоуправление получило развитие и в Древнем Риме, где итальянские города именовались муниципиями (от лат. *municipium* — самоуправляемый город). С III века до нашей эры практика самоуправления распространилась и на провинциальные города Рима. Самоуправление в этих городах было также одной из кастовых привилегий, которой пользовались лишь свободные граждане, образовывавшие курии.

У менее развитых цивилизаций к началу новой эры еще сохранилось первобытнообщинное самоуправление. Так было у германцев. Основной формой их объединения являлось племя, главные вопросы которого решались на народном собрании. Собрания целиком состояли из мужчин-воинов. Помимо решения прочих вопросов, на народных собраниях избирались вожди и старейшины. Вожди осуществляли свои полномочия в военное время, старейшины — в мирное. В компетенцию старейшин входили решение вопросов общинного землепользования и хозяйственных тяжб, судебные разбирательства. Со временем система общинного самоуправле-

ния у германских племен подверглась серьезным изменениям. Власть все более сосредоточивалась в руках нарождающейся знати. Выборная власть постепенно превращалась в наследственную.

В Галлии патриархальное самоуправление существовало вплоть до ее завоевания франками. В V веке нашей эры у галлов высшая власть осуществлялась военными предводителями, а общественные и судебные дела решались на народных собраниях. К участию в этих собраниях допускались исключительно мужчины-воины. Длительное время местные народные собрания еще вершили судебные дела в образованном на месте Галлии Франкском королевстве.

В VI веке земледельческая община у франков потеряла свою неограниченную собственность на землю и превратилась в соседскую общину, в состав которой входили самостоятельные домохозяйства, совместно пользовавшиеся неподеленной пахотной землей. Распад родовой общины завершился ее растворением в соседской общине. К концу VIII века, во времена Карла Великого, несмотря на стремительное развитие феодализма, в селах еще существовало общинное самоуправление. Во Франкском государстве оно прекратило свое существование лишь в начале IX века, когда крестьяне-общинники стали феодально зависимыми.

Сильные позиции занимало местное самоуправление и в государстве англосаксов в VI — VII веках, где общинными угодьями распоряжалась сельская община, а судебные дела между жителями сел такой общины разбирались на совместных сотенных собраниях.

В Индии, несмотря на кастовую структуру общества, самоуправление у крестьянских общин длительное время сохранялось даже в период феодального средневековья. Власть в таких общинах осуществляли общинный совет и деревенский староста. Силами общин организовывались и осуществлялись ирригационные работы, взаимопомощь и оборона деревень.

Самоуправление было и у славян. Так, в V—VII веках большинство вопросов местного значения решалось на народных сходах — вече. Такая система еще долго сохранялась в Новгороде, причем уже при

власти князей. Особое место в развитии самоуправления в России занимает XVI век. Система местного управления (кормления) была заменена местным самоуправлением (губные и земские учреждения). В конце XVII века в русских городах действовали земские избы, возглавляемые бурмистрами. В начале следующего века институт бурмистров был заменен магистратами. Во второй половине XIX века реформой Александра II была осуществлена децентрализация власти путем укрепления местного самоуправления — земского и городского. В губерниях и уездах представительными органами самоуправления являлись земские собрания, исполнительными — земские управы. В городах были образованы городские думы и городские управы. Земские и городские органы самоуправления в России действовали под государственным контролем в лице генерал-губернаторов и губернаторов, назначавшихся министром внутренних дел.

В Византийской империи вплоть до IX века нашей эры процветало общинное самоуправление. Основной единицей сельского самоуправления являлась соседская община. Ее появление связано с зарождением частной собственности на землю, которая уже принадлежала не одной родовой семье, а нескольким хозяйствам. Общинной собственностью при таком правовом положении являлась не вся земля, как это было при родовой общине, а только неподделенные земельные угодья, в основном, пастбища. В IX—XI веках с усилением феодальных отношений самоуправление в византийской деревне исчезло. В этот же период истории практически сошло на нет городское самоуправление (курии), прежде имевшее большую власть.

Развитие феодализма повсеместно уничтожило деревенское самоуправление в большинстве стран Европы. В деревне почти не осталось свободных крестьян. Бытовавшая в те времена поговорка гласила: “Нет человека без хозяина”, а ранее самоуправляемые общины превратились в барские.

Но даже в таких условиях самоуправление “выжило”. Оно перекочевало из сельской местности в

города. Первоначально города средневековья принадлежали сеньорам, а городские жители находились в поземельной, личной или судебной зависимости от них. Но горожане вели упорную борьбу за свою независимость, требовали ограничения пошлин, приобретения рыночного права. Словом, добивались превращения сеньориального города в вольный.

Склонные к внешним эффектам жители средневековых городов всю демонстрировали вырванные силой или купленные свободы. Самоуправляемые города изобиловали яркими отметинами достигнутой автономии. Подъезжающим к городским стенам издали бросалась в глаза башня с колоколом для созыва народного собрания. А непременно атрибутом площади были позорный столб и виселица — символы городского правосудия. Здесь же производилось и сожжение ведьм — женщин, признанных виновными в колдовстве.

Говоря о вольных городах средневековья, нельзя не отметить активность купеческих и ремесленных союзов. Без этого палитра самоуправления была бы неполной. Ведь средневековые муниципалитеты были, в основном, органами, выполнявшими волю городской аристократии, а зачастую из аристократов и состоявшими. Главу городского муниципалитета (мэра или бургомистра), как правило, избирали из именитых горожан, иногда даже пожизненно. Уравновешивались сословные интересы гильдиями купцов и цехами (мастерствами) ремесленников, имевшими свои уставы и активно борющимися за свои права. Эти союзы представляли собой большую силу, с которой нельзя было не считаться. Таковы были реалии и ипостаси средневекового вольного города.

Самоуправление в городах Европы устанавливалось одновременно, поскольку в разных странах были для него свои исторические предпосылки.

Города Франции успехов в муниципализации добились в XI—XII веках. До этих времен сеньоры выполняли для города важную роль — организовывали оборону от внешних врагов. Однако с прекращением вражеских набегов надобность в этой функции отпала. Тем не менее, сеньоры по-прежнему

облагали горожан непомерными податями. Все это вызывало справедливое негодование городского населения. Первые попытки освободиться от кабальной зависимости от сеньоров носили характер денежных сделок. Но откупиться горожанам не удалось. Тогда они стали образовывать тайные союзы — коммуны (от латинского *communis* — общий). По стране прокатилась волна так называемых коммунальных революций. В результате горожанами были одержаны решительные победы, выразившиеся в хартиях вольностей, вырванных силой у сеньоров и скрепленных подписью короля. Во многих французских городах удавалось попросту изгнать сеньоров. Власть в освобожденных городах перешла к выборному совету и возглавлявшему его мэру. Коммунами стали почти все города Франции, за исключением Парижа и Орлеана, где была сильна королевская власть. С XIV века высшие должностные лица городского самоуправления — мэры — представляли интересы своих избирателей в одной из палат Генеральных штатов французского королевства.

Еще раньше добились независимости многие города Италии. Это произошло уже в IX—XI веках. Первой права на самостоятельное управление добилась Венеция. Это случилось еще в VIII веке, столетием раньше, нежели в других итальянских городах. Освобождению способствовало “заигрывание” с итальянскими городами германских императоров, стремившихся распространить сферу своего влияния по всему Апеннинскому полуострову. Городам давались вольности, их жители освобождались от воинских постоев. Не отставали в либерализме и римские папы, также даровавшие городам право на самоуправление. В результате к XII веку в Италии расцвело городское самоуправление.

В Великобритании самоуправление издавна считается предметом национальной гордости. Крупные английские города с помощью выкупа добились значительных прав уже в XII—XIII веках. В этот период почти половина городов получила определенную автономию, осуществлявшуюся городским советом, мэром и городским судом. Этому во многом способ-

ствовала завоевательная политика Ричарда I Плантагенета, прозванного за воинственный пыл Львиным Сердцем, который нуждался для организации многочисленных походов в финансовых средствах. Мало озабоченный внутренним положением в стране, увлеченный воинскими подвигами, король добывал деньги, продавая хартии вольностей городам. В XVII веке с развитием мануфактур английское городское самоуправление значительно укрепилось, благодаря чему послужило моделью для ретрансляции в другие страны мира.

Больших вольностей и привилегий добились города различных областей Испании.

Ярким примером самоуправления средневековья могут служить прибалтийские города Таллин (Ревель) и Рига. Таллин был поделен на две части — Вышгород, власть в котором принадлежала немецким баронам, и Нижгород, осуществлявшим управление на правах местной автономии.

Дух свободы притягивал в города большие массы народа. Беглые крестьяне, принадлежавшие на правах собственности феодалам, находили убежище в городах. Недаром бытовала поговорка, что даже воздух в городе делает человека свободным. Беглый крепостной, проживший в городе один год и один день, становился свободным гражданином. Так гласил закон.

Городское самоуправление, источавшее дух свободы, сыграло важную роль и в восстановлении сельской общинной автономии. Полевая барщина постепенно уступала место натуральному оброку, приходило освобождение крестьян от крепостной зависимости. Все это со временем привело к превращению зависимой общины в сельскую коммуну, в которой, по примеру городов, был свой совет, издавались имеющие силу закона постановления-статусы. Впрочем, нельзя сказать, что это был быстрый процесс. Он начался в XIII веке во Франции и в разных странах проходил не одновременно.

Несколько меньшие успехи в период коммунальных революций одержало городское самоуправление в Германии. Полного самоуправления добились толь-

ко имперские города, остальные еще длительное время находились в вассальной зависимости от сеньоров (“земские города”).

Парадоксально, но именно городское самоуправление сыграло решающую роль в развитии абсолютизма. Усиление королевской власти требовало прочной опоры на местах. Активное сопротивление этому оказывали сеньоры. Поддержку в борьбе с феодалами короли находили в городском населении, стремившемся к свободе. Поэтому монархическая верхушка охотно шла на предоставление горожанам хартий вольностей. Так компромиссный союз “король - вольный город” стал мостом к созданию монархических держав. Свидетельством этого служит укрепление абсолютизма в странах, имевших развитую систему самоуправления — Франции, Великобритании. И, наоборот, Германия, первоначально отставшая в муниципализации, окончательно развалилась на ряд удельных княжеств. Немецкие княжества вновь составили единое централизованное государство лишь в XIX веке. Этот пример можно приводить в качестве аргумента противникам местного самоуправления, утверждающим, что оно подрывает целостность государства.

Таким образом, история красноречиво свидетельствует о победоносном шествии местного самоуправления в самые различные эпохи — от первобытнообщинного мира до наших дней. Ни рабовладельческие устои, ни темное средневековье не смогли сломить извечную тягу человечества к свободному участию в решении дел внутреннего обустройства и самостоятельному установлению правил коллективного общежития.

ПРЕДПОСЫЛКИ И ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Самоуправление — не застывшее понятие. В процессе развития общественно-государственных отношений оно претерпевает изменения. И эти изменения порой значительны. Причем самоуправление эволюционировало как в городе, так и в селе, хотя

анализ показывает, что конкретными поводами для возникновения самоуправления в городской и сельской местности являются разные факторы.

Но даже если мы будем говорить только о деревне, то и тут акцент интересов местного самоуправления в различные периоды истории смещался. Это связано с тем, что сельская община несколько раз меняла свою организационно-правовую окраску и прошла различные стадии развития: родовая община, соседская община, барская община, община-коммуна.

Особенностью родовой общины является ее крепкая "привязка" к земле. Поэтому основные общинные правила касались земельных отношений. В период существования соседской общины, когда сельскохозяйственные угодья принадлежали нескольким семьям или частным землевладельцам, область земельных отношений сузилась и касалась только неподделанных общинных угодий. Но даже тут некоторые ученые склонны различать виды соседской общины. Так, К.Маркс выделял три типа соседской общины: азиатскую общину, в которой земля являлась общинной собственностью, античную общину — с частной собственностью на землю и германскую общину-марку, сочетающую частную и коллективную собственность на землю. В барской общине правила землепользования уже устанавливал феодал, поэтому права сельской автономии при крепостном праве были сильно урезаны. В общине-коммуне, устроенной по принципу муниципалитета, интересы самоуправления перекочевали в сферу социальной инфраструктуры.

Таким образом, поводом для самоуправления в сельской местности в разные исторические периоды времени являлись, во-первых, земля, находящаяся в коммунальной собственности, во-вторых, местные хозяйственные вопросы (ремонт внутренних дорог, содержание мелиоративных и дренажных систем и т.д.), и, в-третьих, правила коллективного общежития.

В отличие от деревни, в которой самоуправление с возникновением феодализма постепенно угасло и лишь позднее возродилось в новой форме, античное муниципальное самоуправление в городах сразу же

было ликвидировано местными князьями. Однако по прошествии нескольких столетий, в классический период феодализма, оно возродилось вновь, набрав еще большую силу. Главным импульсом в его развитии стала борьба горожан против фискальной кабалы местных вассалов. Муниципальное самоуправление этого периода, первоначально мыслилось как форма коллективной самозащиты горожан от самоуправства графов и баронов. Учитывая политический баланс сил в доабсолютистский период, городское самоуправление нашло мощную поддержку в лице короля. Со временем коллективная самооборона горожан перешла из основных функций самоуправления в неосновные, а развитие институтов государственной власти практически искоренило ее. На первое место в городском самоуправлении вышли вопросы общественно-хозяйственной жизни (городские дороги, канализация, водоснабжение и водоочистка, озеленение, транспорт, образование и медицина, противопожарная безопасность, правопорядок и др.).

Так можно ли обобщенно говорить о местном самоуправлении вне зависимости от временных рамок? Ведь область интересов местного самоуправления довольно обширна. Ясно одно: поводом для его существования в разные периоды истории являются определенные местные ресурсы: земля, объекты коммунального хозяйства, местная политическая власть, общественные отношения.

В таком случае, что же следует понимать под местным самоуправлением?

Само понятие “самоуправление” происходит от английского слова “Self-Government”. Однако в самой Англии оно не используется и подменяется понятием “местное правительство” (Local Government). Во Франции этого термина также нет и применительно к местной общинной автономии употребляется слово “децентрализация”. Различно трактуется это понятие и в других государствах мира.

Наука муниципального права возникла сравнительно недавно и до сих пор не имеет единообразного толкования. Родилось научное обоснование само-

управления в трех государствах — Франции, Бельгии и Германии. Первой известной теоретической разработкой по местному самоуправлению стало выступление деятеля Великой французской революции Турэ на заседании Национального собрания Франции в 1790 году, где он обосновал необходимость принятия законопроекта по местному самоуправлению. В законопроекте вычленялись два аспекта местного самоуправления. Первый — это вопросы, право на решение которых принадлежит местным общинам. Второй аспект — решение местными общинами вопросов по поручению государства. Практически именно эти два аспекта самоуправления, в той или иной интерпретации, получили свое развитие в различных теоретических разработках.

Расшатанная бесшабашным правлением Людовика XV, выразившего свое кредо словами: “На мой век хватит!” и “После меня хоть потоп!”, и вялым управлением малоспособного короля Людовика XVI, Франция в конце XVIII — начале XIX веков окрасила политический небосклон алыми полотнищами революции и вышла на мировую арену глашатаем свободы, братства и равенства. Поэтому самоуправление как одно из проявлений этих идей получило свое воплощение во французских конституциях XVIII—XIX веков.

Следует отметить и вклад в развитие теории местного самоуправления видного французского историка, социолога и политического деятеля, лидера консервативной партии порядка Алексиса Токвиля, занимавшего в 1849 году пост министра иностранных дел. В своем сочинении “О демократии в Америке” (1835 год) он писал: “Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, од-

нако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности”.

Большой популярностью среди сторонников местного самоуправления пользовалась и бельгийская конституция 1831 года, в которой наряду с тремя ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной) признавалась и четвертая — местное самоуправление.

С франко-бельгийской подачи теория самоуправления породила множество интерпретаций во всем мире. Эти теории различаются в системе оценки природы муниципальных образований. Все их, несмотря на разнообразие форм и политических окрасок, можно объединить в две основные: государственную и общественную.

Сердцевиной общественной теории местного самоуправления стала теория свободной общины. Предельно либеральная и демократическая, она задала стержень не только для общественной теории, но оказала существенное влияние и на государственную. Теория свободной общины обосновывала право каждой общины на свободное заведование своими делами без разрешения кого бы то ни было. Это право, полагали апологеты самоуправления, принадлежит общине по самой ее природе, как каждому человеку принадлежит с момента его рождения право быть свободным. Поэтому в другой интерпретации это учение получило название теории естественно управляемой общины.

Как и всякая новая теория, она носила революционный характер, прямо противопоставляя общину государству, а в качестве главного козыря используя тот факт, что общины возникли задолго до зарождения государственности. И потому их права на свободу первичны, а муниципальные образования должны быть полностью независимы от государства.

Теория свободной общины вобрала в себя средневековые веяния вольности и радикальность идей Великой французской революции. Вкратце можно так охарактеризовать теорию свободной общины:

— дела общины должны вершиться ею самой с помощью создаваемых и формируемых органов управления;

— государство не вправе вмешиваться в дела общины, а его участие в территориальных делах должно ограничиваться надзором за тем, чтобы община занималась только своими делами и не выходила за определенные правовые рамки;

— для осуществления государственной власти на местах государство может делегировать общине исполнение своих функций.

Теория естественных прав общины отличалась броской привлекательностью, но в силу своего явно по-юношески максималистского идеализированного характера так и не была реализована.

Со временем она уступила место более прагматичной общественно-хозяйственной теории самоуправления. Эта теория также была по своей природе антагонистической и прямо противопоставляла общину и государство, но существенно ограничивала поле деятельности общинной автономии. Главный упор в теории делался на право общины самостоятельно решать преимущественно хозяйственные вопросы местного значения. Теория базировалась на коренном разделении интересов государства и общины. Государству отводилась роль исполнителя функций политического управления, общине — хозяйственного. Общественно-хозяйственный контекст диктовал необходимость усиления экономической и финансовой основы местного самоуправления, вовлекал в управленческий процесс хозяйствующие субъекты, сильно коммерциализируя общинную власть. Общественно-хозяйственная теория рассматривала муниципалитеты, прежде всего, как крепкие хозяйства.

Один из теоретиков местного самоуправления английский ученый И. Редлих в понятие местного самоуправления вкладывал следующий смысл: “Местное самоуправление — это осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву”.

В России в прошлом веке на волнах славянофильства и народолюбия общественная теория местного самоуправления получила большой политический резонанс. Видными теоретиками этого направления были такие ученые, как В. Н. Лешков, А. И. Васильчиков.

Принципиально иначе рассматривает местное самоуправление так называемая государственная теория. Ее основоположниками являются немецкие ученые-правоведы Рудольф Гнайст и Лоренц Штайн.

Гнайст, являющийся, кстати, автором английского термина “самоуправление” (Self-government), который он вывел исходя из опыта английской территориальной автономии, в частности, полагал, что самоуправление следует ограничить представительством в органах местной власти выборных должностных лиц из числа авторитетных и уважаемых граждан, выступающих в качестве политиков. Эта так называемая политическая теория, консервативная по сути, не получила широкого распространения.

Штайн, в отличие от своего соотечественника, признавал, что субъектом права на местное самоуправление является не государство, а община. Однако ее самоуправление представляет собой осуществление полномочий от имени государства. В процессе осуществления властных полномочий на местах органы местного самоуправления, как полагал немецкий правовед, вступают с государством в определенные юридические отношения и действуют от его имени, исполняя административные функции. Поэтому теория Штайна получила название юридической.

Собственно, в оценке юридической теории нет единой точки зрения. Так, профессор В.И.Фадеев в книге “Муниципальное право Российской Федерации” причисляет ее к разновидности государственной теории, в то время как Е.С.Шугрина в своей книге “Муниципальное право” выделяет ее в самостоятельную теорию.

Ярый сторонник государственной теории самоуправления русский ученый-государствовед XIX века Н. И. Лазаревский полагал, что местное самоуправление представляет собой “децентрализованное го-

сударственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением”.

Другой представитель русской юридической школы Л. Велихов трактовал местное самоуправление как “государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения”.

Еще один апологет государственной теории немецкий юрист Георг Еллинек считал, что местное самоуправление следует понимать не иначе, как “государственное управление посредством лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц”.

Как видно, все эти теоретические разработки различаются, главным образом, в оценке природы происхождения муниципальных образований. До сих пор в теории и практике самоуправления нет единого образа во взгляде на самоуправленческий генезис.

Не дает ответа на этот вопрос и Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы в 1985 году и подписанная двадцатью тремя европейскими странами.

Хартия дает местному самоуправлению такое определение: “Под местным самоуправлением понимается право и действительная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения”.

Возникает, однако, вопрос: как следует трактовать понятие “государственные дела” (в другом переводе — “публичные дела”), и как их отличить от собственных дел общины? Практика самоуправле-

ния показывает, что этот вопрос является одним из самых сложных. Теория самоуправления не выработала сколько-нибудь эффективных способов, позволяющих точно отделить местные государственные дела от дел местного самоуправления. Это одна из многочисленных причин, почему каждая страна в развитии местного самоуправления идет своим путем, методом проб и ошибок.

Таким образом, Хартия не смогла прояснить суть вопроса, предоставив право различным странам самим решать вопрос, отделено ли местное самоуправление от государства или нет. Так, две соседние страны Центральноазиатского региона — Казахстан и Кыргызстан, — будучи приверженцами Хартии, тем не менее по-разному трактуют даваемую ею формулировку местного самоуправления. Конституция Республики Казахстан не отделяет местное самоуправление от государственной власти, причисляя местные представительные органы власти — маслихаты — к органам государственной власти, в то время как Конституция Кыргызской Республики четко разграничивает функции государства и местного самоуправления.

Наряду с общественной и государственной есть ряд других теорий местного самоуправления, таких как теория социального обслуживания и концепция социал-реформаторства. Но все эти теории также различаются по взглядам на природу происхождения местного самоуправления и в той или иной степени тяготеют к общественной или государственной теориям.

Говоря о природе самоуправления, нельзя не упомянуть о книге А.Черкасова “Сравнительное местное управление: теория и практика”, в которой автор утверждает, что рассуждения о том, будто местное самоуправление существует, — не более чем романтическая иллюзия, что имея в виду систему управления территориями, мы можем лишь говорить о местном управлении, поскольку государственная власть и местное самоуправление неотделимы, особенно в период всеобщей инфраструктурной интеграции. Однако такой подход вряд ли правомерен, ведь государственная власть и местное самоуправление имеют разные источники власти. Если источни-

ком государственной власти является весь народ, то источником местного самоуправления являются местные сообщества.

Таким образом, следует признать, что за двухсотлетний период после выступления Турэ в оценке природы муниципальных корпораций особых достижений не было. И спор о природе местного самоуправления походит на так до сих пор и не разрешенный основной вопрос философии.

ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ МИРА

Известный американский правовед Чарльз Райн начинает свой фундаментальный труд “Законодательство по действиям местного правительства” следующими словами английского королевского историографа Томаса Мадокса: “Тому, кто желает создать надлежащим образом корпорации городов и общин, следует изучить огромное многообразие их форм, и он должен запастись величайшим временем для подготовки... Этот предмет чрезвычайно обширен и сложен”.

Однако, несмотря на всю пестроту окрасок местного самоуправления, анализируя роль и место территориального самоуправления в системе общественно-государственного устройства, большинство теоретиков склонно выделять три основные модели местного самоуправления: англосаксонскую, французскую и германскую.

Англосаксонская модель родилась в Великобритании и получила широкое распространение в таких странах мира, как Соединенные Штаты Америки, Канада, Австралия, Новая Зеландия и другие. Это модель так называемого сильного самоуправления, при которой нет ни специальных государственных чиновников (омбудсменов) в его органах, ни органов общего государственного надзора на местном уровне, осуществляющих правительственную опеку местного самоуправления.

Каким же образом государство влияет на деятельность органов местного самоуправления? Каждое министерство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии осуществляет ведомственный надзор за тем, каким образом органы местного самоуправления исполняют специфические функции по линии данного министерства. Так, министерство образования следит за соблюдением в школах общеобразовательных стандартов, министерство здравоохранения — стандартов на медицинское обслуживание в муниципальных больницах и т.д.

Главный принцип британского местного самоуправления: в своей деятельности муниципальные органы должны руководствоваться отведенными рамками закона. Иными словами, сильного контроля со стороны государства нет, но органы самоуправления могут делать только то, что им прямо разрешает закон.

Другая система местного самоуправления родилась во Франции в конце XVIII — начале XIX веков. Она разделяет государство и местное самоуправление, но устанавливает над последним жесткий государственный контроль.

Парадоксально, но родившиеся на волнах Великой французской революции свободолюбивые лозунги “Свобода! Равенство! Братство!” на деле породили один из самых кровавых революционных терроров. Из недр этой политической мясорубки вышла одна из самых центристских и консервативных моделей местного самоуправления, основанная на идее единой и неделимой французской нации. Ее суть заключается в сильном местном государственном контроле за деятельностью выборных органов власти. Во Франции даже нет понятия “местное самоуправление”. Вместо него используются дефиниции “децентрализация” и “муниципальная власть”. Сразу же после революции региональная организационная пестрота была заменена унифицированной политико-административной системой, в которой одним из основных территориальных образований стали департаменты. Во главе департаментов стоял префект, назначавшийся министром внутренних дел.

Лишь в 1982 году система жесткого государственного контроля была смягчена. На смену префектам пришли комиссары республики, обладавшие уже меньшей контрольной властью. Да и права самих коммун — первичных административно-территориальных образований Франции — были значительно расширены.

Таким образом, сегодня имеется тенденция к “размытости” различий в национальных моделях местного самоуправления.

Часто среди национальных моделей местного самоуправления выделяют германскую модель. Она, по сути, является симбиозом англосаксонской и французской моделей, представляя местные органы власти двойным агентом — государства и местного населения.

С учетом федеративного устройства страны самоуправление в Германии осуществляется в разных формах. Так, различают четыре схемы местного самоуправления: магистратная, бургомистерская, бургомистр — городской директор, совет — обер-бургомистр.

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

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

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

И, наконец, схема “совет — обер-бургомистр”, используемая только в Федеральной земле Бавария, предполагает прямые выборы муниципального главы — обер-бургомистра.

Если мы будем рассматривать местное самоуправление на уровне городов, то в целом, изучая формы их внутренней самоорганизации, можно выделить

три основные схемы городского самоуправления: “совет— мэр”, “комиссия”, “управляющий”.

**Основные схемы
организации городского самоуправления**

Основные модификации схем	Высший представительный орган	Глава представительного органа	Глава исполнительной власти	Примечание
<i>Схема “совет — мэр”</i>				
сильный совет — слабый мэр	совет	мэр, избираемый из числа членов совета	мэр	мэр не может налагать вето на решения совета и назначать должностных лиц
слабый совет — сильный мэр	совет	мэр, избираемый всенародно	мэр	мэр может налагать вето на решения совета и назначать должностных лиц
<i>Схема “комиссия”</i>				
комиссия	комиссия	главы нет, вопросы решаются коллегиально	главы нет, члены комиссии возглавляют исполнительные структуры	
<i>Схема “управляющий”</i>				
совет — управляющий	совет	мэр	управляющий, назначаемый советом	
комиссия — управляющий	комиссия	главы нет, вопросы решаются коллегиально	управляющий, назначаемый комиссией	

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

В последнее время в мире практикуется межмуниципальная кооперация, иногда называемаяся метропольной формой. Цель таких корпораций —

консолидация политических и корпоративных функций первичных органов местного самоуправления, более полноценное решение многих хозяйственных вопросов, требующих совместных действий в различных областях жизнедеятельности: экологии, строительстве дорог и мостов, организации межмуниципальных банков и т.д.

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

В мировой теории и практике появляются такие понятия, как квази, муниципальные корпорации, двухъярусная система власти. Все это свидетельствует о непрекращающемся развитии форм местного самоуправления, поиске оптимальных вариантов устройства местной власти. Так, в период с 1965 по 1977 год существенное изменение претерпели муниципальные корпорации в Федеративной Республике Германии; в 1976 — 1984 годах была проведена реформа местного самоуправления в Португалии; в 1948 году — в Италии, когда в стране были образованы области; в 1978 году — в Испании; в 1984—1986 годах — в Греции; в 1984—1985 годах — в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии; в 1970—1980 годах — в Королевстве Бельгии; серьезная реформа местного самоуправления была проведена в 1982 году во Франции.

Все это порождает еще большее количество модификаций местного самоуправления. Недаром Чарльз Райн применительно к американской системе самоуправления говорит, что границы и статус муниципальных корпораций достигли такого умудренного уровня, что он с трудом поддается понижению.

Р а з д е л II

**Местное самоуправление
в Кыргызстане**

В в е д е н и е

Пожалуй, трудно найти в Кыргызстане человека, который бы с детства не был знаком с такими понятиями, как ашар, курултай, совет аксакалов. Кыргызам все эти формы известны с глубокой древности, так как они представляют собой способы самоорганизации кыргызской общины для решения важнейших вопросов коллективного бытия.

Эпос “Манас” донес до нас свидетельства о древних формах общинного самоуправления, характерных для родоплеменного строя, основой которого была большая патриархальная семья. Такая семья жила по неписаным правилам общежития, руководствовалась в своей деятельности глубоко коллективными началами. Управление в ней осуществляли родовые старейшины. В их функции входило решение самых узловых для племени вопросов — перекочевки, избрания военных вождей, общинное правосудие, переговоры с другими племенами. Совет аксакалов, действовавший на принципах коллективного начала, пользовался неизменным почетом и уважением во всем роде, а его решения исполнялись беспрекословно.

Отношения между племенами также строились на демократических принципах, путем равного представительства. В “Манасе” дается развернутое описание того, как избирался общий предводитель для воинских походов. Нередко в решении таких вопросов принимали участие не только аксакалы, именитые батыры, но и весь народ. Да и сам Манас был избран предводителем на совете аксакалов.

Развитие феодальных отношений, введение частной собственности на земельные угодья, распад большой патриархальной семьи на семейно-родственные

группы не уничтожили этих форм коллективного общежития.

До наших дней сохранилась одна из самых благородных форм коллективной взаимопомощи — ашар, когда члены общины приходят друг другу на помощь. Таким путем испокон веков решались многие проблемы, которые не под силу решить одному человеку. В число их входили устройство похорон, возведение глинобитных стен и кровли домов и многое другое. Нередко таким способом выполнялись трудоемкие длительные работы — изготовление войлока и войлочных ковров.

До сих пор одним из самых позорных слов среди кыргызов считается слово “сирота”. Святой долг родственников взять потерявшего родителей ребенка к себе в дом и обеспечить его воспитание наравне со своими собственными детьми. Это также одно из проявлений общинных правил.

Присоединение в конце XIX века к России вовлекло кыргызский народ в другие формы общественно-государственного уклада. Но проявления национальной демократии не были утрачены и не потеряли своего значения и по сей день. Пройдя сквозь все времена, они послужили прочной основой для самоуправления.

Недаром в своем выступлении на совещании глав местного самоуправления Кыргызской Республики 23 ноября 1994 года глава государства А. Акаев сказал: “По моему глубокому убеждению, национальное возрождение кыргызов, которое названо в Конституции в качестве одной из важнейших целей, стоящих перед народом Кыргызстана, включает в себя в качестве неотъемлемой и первостепенной задачи бережное отношение к опыту наших предков в области самоорганизации общественной жизни”.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КИРГИЗСКОЙ ССР

После присоединения в конце XIX века к России, активно осуществлявшей земскую реформу, кыргызскому народу, казалось бы, была уготована судьба приобщиться к европейской системе местного народовластия.

Однако октябрьская революция 1917 года установила на территории бывшей Российской империи иные принципы организации представительной власти. Земские и городские органы самоуправления какое-то время еще существовали, соседствуя с набирающими мощь советами народных депутатов. В декабре 1917 года в России был даже образован наркомат местного самоуправления. Однако уже в марте следующего года он был упразднен.

Власть пролетарской диктатуры вела активную работу по свертыванию старой системы самоуправления. Уже в феврале 1918 года решением наркомата внутренних дел России земские и городские органы самоуправления были ликвидированы, как органы, якобы ведущие подрывную деятельность против советской власти. На этом реальное самоуправление в стране кончилось.

Наступила эра так называемого демократического централизма, одним из принципов которого было строгое подчинение низших звеньев управления высшим. В 1918 году 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.

В 1924 году с образованием Кара-Киргизской автономной области эта система уже была окрепшей, и новое административно-территориальное образование приняло ее автоматически.

Несмотря на эволюцию государственного статуса Киргизии (с 1925 — Киргизская автономная область, с 1926 года — Киргизская автономная социалистическая республика, а с 1936 года — Киргизская Советская Социалистическая Республика), система ее представительных органов не претерпела существенных изменений. 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.

Лишь Конституция СССР 1936 года частично изменила эту систему. Съезды советов были упразднены. С 1937 года в Киргизской ССР, равно как и в других союзных республиках, местные советы стали формироваться путем прямых выборов.

Однако 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 советы не принимали ни одного сколько-нибудь значительного решения, включая пятилетние планы социально-экономического развития страны, являвшиеся основой хозяйственного 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 советское общество было буквально пронизано.

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

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 наказания, однако, не оказывали.

Следовательно, реального местного самоуправления в Киргизской ССР, равно как и в других республиках бывшего 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. Так, для уси-

ления роли местных советов в общественно-хозяйственной жизни территорий были образованы президиумы местных советов и введены должности их председателей.

Однако такое решение заложило глубокие внутренние противоречия в отношениях между президиумами и исполкомами, породило череду бесконечных конфликтов.

Становилась очевидной необходимость в коренном изменении всей системы представительной власти. Но это требовало “открепления” советов от опеки коммунистической партии. Ситуация сложилась так, что для этого имелись необходимые условия. Власть КПСС все более слабела, верховные советы СССР и союзных республик все более набирали вес. Крепчала и политическая власть местных советов.

Революционным шагом в ликвидации эры крепостной зависимости местных советов стало принятие Верховным Советом СССР Закона “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”. Это поворотное в истории местного самоуправления событие состоялось 9 апреля 1990 года.

В чем состояло его значение для усиления территориальной автономии?

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 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 не способствовал начавшийся распад межрегиональных хо-

зьяйственных 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.

КРАТКАЯ ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

31 августа 1991 года стало историческим днем в жизни кыргызского народа. На современной политической карте мира появилось новое государство, пополнившее когорту стран, выбравших демократический путь развития. Казалось, возрождение государственности породит радикальную политическую эйфорию, быструю суверенизацию всех областей жизнедеятельности общества, в том числе и правовую суверенизацию. Тем не менее, Кыргызстан стал правопреемником всех принятых до провозглашения независимости правовых актов. В числе этих актов был и Закон “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан”, предусматривающий полную передачу власти на местах представительным органам самоуправления — советам.

Однако вскоре стало ясно, что этот Закон необходимо было подвергнуть серьезной доработке, чтобы привести его в соответствие с реалиями быстротекущих социально-политических и экономических процессов, вызванных отказом от старой централизованной системы управления. Поэтому главный правовой акт по местному самоуправлению в новой редакции от 4 марта 1992 года уже назывался Законом “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”.

Этим актом вся исполнительная власть передавалась от местных советов новым образованным государственным органам — местным государственным администрациям. Такой шаг со стороны мог показаться радикальным, так как введение института

местных государственных администраций существенно ограничивало полномочия местных советов.

Но ограничение сферы местного самоуправления было необходимым. Главная причина этого заключалась в том, что, действуя на принципах коллегиальности, местные советы не могли сконцентрироваться на принятии эффективных решений в условиях социально-экономической реформы, разработать и реализовать программы переориентации территориального управления на новые принципы хозяйствования, выработать надежную систему социальной защиты населения. Кроме того, многолетняя практика опеки коммунистической партии над советами лишила эти органы инициативности, не давала возможности приобрести опыт самостоятельной деятельности. В результате, получив власть, они не смогли ее достойно реализовать. Поэтому понадобилось создание органа, который был бы в состоянии взять на себя всю полноту ответственности за решение вопросов местного значения на принципе единоначалия.

Таким образом, с 1992 года в Кыргызской Республике на местном уровне стали действовать сразу два органа — местные кенешы и местные государственные администрации. В результате была создана система местных представительных и исполнительных органов.

Новой вехой в истории местного самоуправления стало принятие 5 мая 1993 года Конституции Кыргызской Республики, в которой местному самоуправлению была отведена отдельная глава. Основным законом страны подчеркивал исключительное право местных кенешей утверждать и контролировать программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, утверждать местный бюджет и отчет о его выполнении, выражать большинством в две трети от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы. В Конституции закреплялось и право местных кенешей в пределах своих полномочий принимать обязательные для исполнения на данной тер-

ритории акты. Было также установлено, что главами местного самоуправления являются председатели сельских, поселковых и городских кенешей.

Теперь государство гарантировало местному самоуправлению уже конституционную защиту и можно было продолжать развивать реформу местного народовластия.

Какая же сложилась к этому времени ситуация в системе местного управления?

В наследство от советской империи Кыргызстану досталась громоздкая система местных представительных органов, включающих в себя более, чем 20 тысяч депутатов местных кенешей. Если проанализировать, то в целом по республике на каждые две сотни граждан приходилось по одному народному избраннику. Естественно, такое положение не способствовало эффективной депутатской деятельности, повышению уровня их ответственности, часто подстегивало конфликт депутатов с местной государственной властью, а в итоге не вело к оптимальному управлению территориями, улучшению социально-экономического положения в стране и повышению благосостояния ее жителей.

Другой вопрос касался двойственности системы власти. Местные кенешы, не обладая подведомственными структурами, фактически не имели на территории сильной власти. Их полномочия заканчивались принятием постановлений. Местные же государственные администрации, напротив, эту силу в себе сосредоточивали. В результате государственные администрации неформально “подминали” под себя кенешы, становясь фактическим хозяином территории. Тем парадоксальней была ситуация, при которой, обладая реальной властью управлять территорией, местная государственная администрация не имела реального права и механизма обеспечить установление на вверенной ей территории государственного контроля за выполнением органами местного самоуправления законов, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики.

Не был решен и один из узловых вопросов самоуправления: кто должен стать владельцем комму-

нальной собственности, управлять ею и отвечать за ее состояние. В период тотального разгосударствления собственности этот вопрос был крайне актуален.

Но самым сложным вопросом в местном самоуправлении республики была ситуация с организацией власти в сельской местности. К 1994 году фактически все колхозы и совхозы, за счет которых содержалась социальная инфраструктура села, распались. Сельские и поселковые кенешы, которые и раньше не имели особой власти, теперь окончательно расписались в своей бессилии. Созданные же в 1994 году сельские комитеты занимались исключительно выделением земельных долей крестьянам. В результате такого безвластия сельские школы, больницы, клубы, библиотеки и другие объекты социальной инфраструктуры приходили в негодность, их инвентарь подвергался хищению. Это же, в свою очередь, способствовало снижению урбанизации и возвращению сельчан в родные пенаты.

Словом, реформа местного самоуправления нуждалась в большей системности.

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

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

Итогом работы комиссии стало Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, которое было утверждено Указом Президента республики от 22 сентября 1994 года № 246. Этот правовой акт сыграл важную роль в придании реформе народовластия на местах боль-

шей системности и осмысленности, определил субъект права на местное самоуправление. Так, именно в нем впервые в республике дано определение местного сообщества, которое является единственным источником местного самоуправления, осуществляемого через систему местных кеңешей и других органов, формируемых самим населением территории.

В Положении были сформулированы основные принципы местного самоуправления. Ими стали самообеспечение, самофинансирование, саморегулирование.

Принципиально иную трактовку получило и понятие коммунальной собственности. Так, если в Законе “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан” коммунальная собственность понималась как часть государственной, составляющей основу местного хозяйства, а управление ею возлагалось на местные кеңешы 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.

Таким образом, Положение стало первым в республике концептуальным документом по местному самоуправлению.

Однако Положение не задало механизма реализации реформы, для чего требовалась разработка целой системы правовых актов на самом высоком государственном уровне, в том числе и внесение изменений в Конституцию. Кроме того, Положение вступало в существенные противоречия и с действующим Законом “О местном самоуправлении и мест-

ной государственной администрации в Республике Кыргызстан”. Поэтому реформа местного самоуправления не обещала легкого пути и молниеносных результатов.

Учитывая трудоемкость и очевидность продолжительности ее реализации, комиссия решила проводить реформу в два основных этапа.

Первый этап должен был заключаться в реформе местного самоуправления на уровне сел, поселков и городов.

Второй, заключительный, — в реформе на уровне районов и областей.

Но для начала нужно было упорядочить систему работы местных кенешей. Первым шагом реформы стало численное изменение их структуры. На основании положений “О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики” и “О выборах в районные и областные кенешы Кыргызской Республики”, утвержденных указами главы государства, количество народных избранников в органах местного самоуправления всех территориальных уровней в целом по стране было сокращено втрое. Это позволило существенно повысить ответственность каждого депутата за принимаемые решения, поднять эффективность деятельности местных кенешей, заложить фундамент под дальнейшее проведение реформы.

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

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

Значение этого эксперимента трактуется неоднозначно. Так, в Оше в результате выборов город так и не обрел всенародно избранного мэра города. И Указом Президента Кыргызской Республики местное самоуправление в Оше в качестве исполнительно-распорядительного органа было упразднено.

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

Тем не менее, организацию местного самоуправления в городе трудно было назвать совершенной. Так, исполнительная власть, ранее сосредоточенная в руках государства, автоматически перешла к мэру и мэрии. Сконцентрированная “наверху”, она не дошла до органов территориального общественного самоуправления.

Выступая на I сходе жителей города Бишкека 5 июля 1995 года, Президент Кыргызской Республики Аскар Акаев поставил горожанам такую задачу: “Городская жизнь не может и не должна сосредоточиться в управлениях и отделах мэрии, как во времена государственного управления. Ведь мы пошли на самоуправление именно потому, что оно, в отличие от госструктуры, сильно самоорганизацией и саморегулированием на местах, инициативой территориальных органов общественного самоуправления и самих жителей. Исходя из этого постулата, руководству города необходимо всячески стимулировать развитие местного самоуправления, включая в него всех жителей и их семьи, создавая объединения граждан типа общины. Именно на уровне общины член городского сообщества должен быть защищен физически, экономически, экологически и

т. д., гарантирован от всевозможных бытовых неурядиц”.

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

Затянулся перевод на местное самоуправление и сельских населенных пунктов. Главной причиной этого являлось отсутствие конституционного закрепления понятия коммунальной собственности. Положение об основах организации местного самоуправления, давшее новое толкование коммунальной собственности, вступило в неразрешимое противоречие с неутратившим силу Законом “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”. Главный вопрос об экономической основе местного самоуправления остался нерешенным.

Другой причиной “пробуксовки” реформы являлось то, что комиссия по реформе местного самоуправления не была постоянно действующим органом. Заложив концептуальные основы местного самоуправления, она не смогла задать действенный механизм их реализации в жизнь. Для этого была необходима каждодневная кропотливая работа. Словом, требовалось образование специальной структуры на высшем государственном уровне, занимающейся вопросами местного самоуправления.

Лишь 10 февраля 1996 года в Конституцию республики на всенародном референдуме были внесены поправки, одна из которых предоставляла органам местного самоуправления право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью. В Конституцию была также введена статья, которая гласила, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Конституция даже установила, что для их осуществления органам местного самоуправления должны передаваться необходимые финансовые и иные средства.

Кроме того, в марте того же года в структуре Администрации Президента Кыргызской Республи-

ки появился отдел, ведающий вопросами местного самоуправления.

Таким образом, начало 1996 года ознаменовалось не только конституционным усилением системы местного самоуправления, но и учреждением специального органа, призванного проводить реформу на профессиональном уровне.

В итоге уже 20 марта 1996 года Президент республики подписал Указ “О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления”. Анализируя значение этого акта, можно выделить два главных момента: с одной стороны, усиливалась государственная власть, а с другой — не менее важные права предоставлялись органам местного самоуправления. То есть обеспечивался принцип баланса интересов государства и местного самоуправления. В чем это было выражено?

Указ, наконец, создал механизм реализации права главы областной государственной администрации на обеспечение соблюдения законов, продекларированного в статье 12 Закона о местном самоуправлении и местной государственной администрации. В пункте 1 Указа главам областных государственных администраций был придан статус губернаторов, а в пункте 3 губернаторам областей и мэру Бишкека предоставлено право “устанавливать на вверенной территории государственный контроль за выполнением органами исполнительной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности законов, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, а в случаях их нарушения приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих органов до принятия ими необходимых мер, устраняющих допущенные нарушения”.

Указ существенно расширил и полномочия председателей местных кенешей, наделив их правом разработки и осуществления целевой программы внедрения принципов местного самоуправления на тер-

ритории, формирования коммунальной собственности местных сообществ, развития экономической и финансовой основы местного самоуправления, социальной инфраструктуры населенных пунктов, проведения совместно с местными органами государственной власти паспортизации объектов социальной инфраструктуры населенных пунктов, земель, пастбищ и других угодий, привлекать методом ашара население территории, а также ресурсы предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности для проведения восстановительных работ в лесном, водном и дорожном хозяйствах местного значения и объектах социальной инфраструктуры населенных пунктов, организации совместно с правоохранительными органами на местах судов аксакалов, дежурства отрядов и групп по охране общественного порядка, сформированных самими жителями на сходах и собраниях, и др.

И, самое главное, Указ решил вопрос организации власти в сельских населённых пунктах, позволив покончить с многовластием на селе. В соответствии с Указом функцию организатора жизнедеятельности местных сообществ села взяли на себя качественно новые исполнительно-распорядительные органы при сельских и поселковых кенешах — сельские управы (айыл окмоту). Таким образом, по всей республике было образовано 455 сельских муниципалитетов (айыл окмоту).

Было установлено, что по вопросам организации местного самоуправления глава айыл окмоту подотчетен председателю районного (городского) кенеша, а по делегированным государственным полномочиям — главе районной (городской) государственной администрации.

В лице айыл окмоту на селе появился подлинный организатор общественно-хозяйственной жизни, каждодневно занимающийся решением насущных проблем сельчан. Благодаря айыл окмоту, был запущен мощный двигатель дальнейшего продвижения реформы местного самоуправления в сельской местности. В результате в период с декабря 1996 года по май 1997 года во всех сельских и поселковых

сообществах состоялись курултай, на которых были приняты уставы местных сообществ, а также планы социально-экономического развития на 1997 — 1998 годы. А постановлениями Правительства республики от 11 ноября 1996 года и от 6 ноября 1997 года в ведение айыл окмоту было передано более 5 тыс. объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения на сумму более 1,6 млрд. сомов (100 млн. долларов США по курсу валют на тот момент времени).

В целом за два прошедших года после утверждения концепции реформы в республике удалось сделать ряд принципиальных шагов.

Была сформирована конституционная основа для реформы. Впервые в высшем законе государства появилось понятие коммунальной собственности.

Осуществлена реформа местного самоуправления на уровне сел и поселков.

Определен механизм контроля за законностью на территориях.

Введено в практику делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

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

Однако, несмотря на явные достижения, стало ясно, что реформа двумя этапами не ограничится и будет проводиться в три этапа:

- реформа самоуправления в сельской местности;
- реформа самоуправления в городах;
- реформа местного самоуправления в районах и областях.

Поэтому нужна была дальнейшая кропотливая работа.

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

и утвержденные Указом Президента. В указанных документах государство предметно обозначило свою роль в дальнейшем развитии местного самоуправления и наметило конкретную систему мероприятий в этом направлении.

Одним из результатов выполнения Программы стало то, что 23 июня 1998 года семь городов районного подчинения — Кант, Кара-Балта, Кара-Суу, Нарын, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков — были переведены на местное самоуправление. Во всех этих городах были образованы исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления — городские управы (шаар башкармасы). А 31 марта 1999 года к этим городам добавились Каракол, Кок-Жангак и Сулюкта. Таким образом, одиннадцать городов, включая столицу республики, из имеющихся двадцати городов, уже осуществляют оперативное управление делами местного значения на принципах местного самоуправления.

А 17 октября 1998 года в хронику местного самоуправления была вписана еще одна страница: на всенародном референдуме в Конституцию страны были введены поправки, усиливающие правовую базу коммунальной собственности и провозглашающие распространение этой формы собственности на одно из основных национальных достояний — землю.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Делая обзор республиканского законодательства по местному самоуправлению, сталкиваешься с его несколькими определениями.

Так, в статье 1 Закона “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан” дается следующая формулировка понятия местного самоуправления:

“Местное самоуправление в Республике Кыргызстан — это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-терри-

ториальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы”.

В пункте же 1.1. Положения об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994 года, местное самоуправление трактуется так:

“Местное самоуправление в Кыргызской Республике — система организации деятельности населения для самостоятельного решения вопросов местного значения в пределах, определяемых законодательством”.

Впрочем, есть еще одна официальная формулировка определения местного самоуправления, данная в Примерном уставе местного сообщества, утвержденном Указом Президента Кыргызской Республики от 24 октября 1996 года, которая гласит, что самоуправление сообщества — это действительная способность сообщества самостоятельно и в пределах законов управлять под свою ответственность общественно-полезными делами местного значения на благо всех членов сообщества.

Как видим, при некоторых отличиях, во всех трех формулировках целью местного самоуправления является решение вопросов местного значения.

Что же следует понимать под вопросами местного значения?

К сожалению, Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”, вводя это понятие в дефиницию местного самоуправления, не дал никакой его расшифровки.

Большее внимание этому уделяется в пункте 7.1 Положения, определяющем, что к основным вопросам местного значения относятся:

- ✓ — рациональное использование земель местного сообщества;
- ✓ — комплексное социально-экономическое развитие территорий местных сообществ и их объединений;
- ✓ — жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий;

- ✓ — коммунальный транспорт и дороги;
- ✓ — бытовое и торговое обслуживание;
- ✓ — местное здравоохранение;
- ✓ — дошкольное, школьное и профессиональное образование в соответствии с государственными стандартами;
- ✓ — сохранение и развитие исторических и культурных традиций населения местного сообщества;
- ✓ — развитие физической культуры, спорта и туризма;
- ✓ — охрана окружающей природной среды;
- ✓ — регистрация юридических и физических лиц, занимающихся всеми видами предпринимательской деятельности на территории местного сообщества.

Приведенным выше перечнем Положение, не ограничивая сферу компетенции органов местного самоуправления, перечисляет лишь основные вопросы. Тем самым допускается, что к вопросам местного значения в соответствии с законодательством могут быть отнесены и другие вопросы.

С принятием уставов местных сообществ сферы этих вопросов расширяются адекватно локально-территориальной специфике.

Так, в Примерном уставе сельского и поселкового сообщества дополнительно к вопросам местного значения относятся создание коммунальной собственности и управление ею.

Учитывая, что на уровне сел и поселков уже нет органов государственной власти, в сельской местности к вопросам местного значения уже причисляется и ряд делегированных по линии различных министерств и ведомств функций, таких как адресная социальная защита населения, социальная помощь малообеспеченным семьям.

Меняется понятие вопросов сферы полномочий органов местного самоуправления и в городах республики.

В Уставе города Бишкека к ним причисляются поддержание и развитие городской инфраструктуры, ранее входившие в функции упраздненной Бишкекской городской государственной администрации.

К вопросам местного значения причисляются также разработка и реализация единой градостроительной политики, оптимизация транспортных потоков и ряд других вопросов, не противоречащих законодательству.

Таким образом, учитывая продолжающуюся реформу местного самоуправления, в процессе которой к его органам переходит все больше функций, нельзя предельно четко очертить круг вопросов местного значения, которые им предстоит решать. Широта обязанностей территориальной автономии эволюционирует адекватно развитию государства и общества.

С развитием интеграции стран СНГ определенное значение приобретают так называемые модельные законы. 6 декабря 1997 года на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят Модельный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления”.

В Законе дается следующее толкование вопросов местного значения: “Вопросы местного значения — вопросы обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией государства и настоящим Законом”.

Этот Модельный закон не мог оказать какое-либо влияние на реформу местного самоуправления в Кыргызстане, так как к моменту его принятия в республике уже выкристаллизовалась собственная модель самоуправления. В то же время его значение бесспорно с познавательной точки зрения.

Так, в Законе существенно расширен предмет ведения местного самоуправления и к вопросам местного значения отнесены следующие:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;

✓ — установление перечня объектов местного самоуправления и его должностных лиц, осуществляющих самоуправление в муниципальном образовании, а также их полномочий по взаимодействию указанных органов и должностных лиц;

✓ — установление в соответствии с законом порядка избрания, назначения и избрание отдельных органов местного самоуправления и его должностных лиц, в том числе организация муниципальных выборов, включая назначение даты выборов;

✓ — комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

✓ — регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

✓ — содержание и использование муниципальных жилого фонда и фонда нежилых помещений;

✓ — организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

— организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

— организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

— создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;

— контроль за использованием земли на территории муниципального образования;

— регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

— организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

— организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

— муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

— благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация и содержание муниципальных архивов;
- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
- создание условий для обеспечения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- организация и содержание муниципальной информационной службы;
- создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы;
- создание условий для развития малого и среднего бизнеса и инновационного предпринимательства на территории муниципального образования.

Однако учитывая, что Модельный закон является слепком с соответствующего российского закона, он несет в себе яркий отпечаток федеративности. В Кыргызской Республике, унитарной по форме государственно-территориального устройства, определение вопросов местного значения в уставах местных сообществ происходит лишь после принятия соответствующего республиканского правового акта. Так, все вопросы ведения местного сообщества в уставах сельских и поселковых сообществ, в Уставе го-

рода Бишкека определены на основе Закона “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”, Положения об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике и ряда других государственных нормативно-правовых актов. То есть, грубо говоря, устав устанавливает лишь то, что ему прямо разрешает закон, и является подтверждением готовности местных сообществ взять на себя решение вопросов местного значения.

Не являются исключением и уставы городов районного подчинения. Вопросы компетенции городских управ определены Положением об основах организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики, утвержденном Указом Президента Кыргызской Республики от 23 июня 1998 года.

Согласно Положению, в ведение городских управ передается решение следующих вопросов:

- разработка проектов программ социально-экономического развития территории и местного бюджета, представление их на утверждение городскому кенешу и организация исполнения принятого кенешем решения;

- управление коммунальной собственностью, содержание и ремонт объектов жизнеобеспечения городского сообщества, находящихся в коммунальной собственности;

- привлечение в необходимых случаях методом ашара членов городского сообщества для проведения ремонтно-восстановительных работ объектов коммунальной собственности и других объектов, имеющих жизненно важное значение для города;

- контроль за санитарным состоянием города, организация мероприятий по санитарной очистке, благоустройству и озеленению территории;

- создание и развитие жилого фонда;

- проведение природоохранных мероприятий;

- разработка и осуществление генерального плана застройки города, контроль за соблюдением норм строительства;

- развитие городского транспорта и транспортных коммуникаций;
- привлечение инвестиций и их целенаправленное использование;
- укрепление и развитие материально-технической базы здравоохранения, дошкольного, школьного и профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами, адресной социальной защиты населения;
- развитие физической культуры, спорта и туризма, организация досуга населения, проведение культурно-массовых мероприятий;
- проведение мероприятий по охране памятников истории и культуры;
- создание, укрепление и рациональное использование внебюджетных фондов;
- проведение работы по созданию новых рабочих мест;
- рациональное использование городских земель;
- участие в приватизации ликвидируемых предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, коммунально-бытового и хозяйственного назначения, спецтехники и другого имущества, необходимых для обеспечения жизнедеятельности городского сообщества;
- внесение предложений в городской кеңеш по введению местных налогов и сборов согласно законодательству;
- организация распределения материальной, денежной и иных видов гуманитарной помощи;
- контроль за деятельностью организаций, учреждений, предприятий, других хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности по соблюдению норм законодательства и требований Устава города, регулирующих правила охраны окружающей среды, использования земли и других природных ресурсов;
- обеспечение соблюдения законов Кыргызской Республики и Устава города по охране общественного порядка на территории города, организация и обеспечение деятельности добровольных обществен-

ных формирований по охране общественного порядка и судов аксакалов;

— проведение опросов общественного мнения;

— осуществление мобилизационных и организационно-практических мер по предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

— назначение опекунов и попечителей, контроль за выполнением ими своих обязанностей;

— осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Здесь мы в который раз сталкиваемся с невозможностью определить конкретно, право на решение каких вопросов изначально принадлежит местным сообществам, а каких — делегируется органам самоуправления государством. Практически на местах невозможно четко разграничить это бесчисленное множество вопросов. Поэтому они обтекаемо называются вопросами местного значения. Нет конкретной определенности и в мировых моделях местного самоуправления, и при организации местного самоуправления в Кыргызстане можно лишь говорить о вопросах, относящихся к ведению его органов, исходя из Конституции Кыргызской Республики, предусматривающей разграничение только лишь функций государственной власти и местного самоуправления.

ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

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

Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан” в статье 4 предусматривает, что местное самоуправление осуществляется в формах предста-

вительной и непосредственной демократии, устанавливая, что:

“Представительная демократия в сфере местного самоуправления реализуется через местные кенешы и органы территориального общественного самоуправления.

Важнейшими формами непосредственной демократии являются местные референдумы, участие населения в обсуждении всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализации принятых решений путем собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также в выборах представительных органов, в осуществлении контроля за деятельностью местного самоуправления”.

Таким образом, определено, что местные сообщества как единственный источник местного самоуправления могут выражать свою волю как непосредственно, так и через формируемые ими органы, важнейшими из которых являются местные кенешы.

Рассмотрим вкратце систему организации местных кенешей и основные принципы их деятельности. Для этого вновь обратимся к Закону “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”:

“Местные кенешы являются представительными органами местного самоуправления и избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

Местными кенешами являются областные, районные, городские, районные в городах, городские районного подчинения, поселковые и айильные (сельские) кенешы, составляющие единую систему представительных органов местного самоуправления.

Председатели сельских и поселковых кенешей являются главами местного самоуправления и выполняют функции местной государственной администрации”.

Согласно данному Закону в Кыргызской Республике устанавливаются три территориальных уровня местных кенешей:

— к первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые и городские (городов районного подчинения) местные кенешы;

— к базовому территориальному уровню относятся городские, районные, районные в городе местные кенешы;

— к областному территориальному уровню относятся областные и Бишкекский городской кенешы.

Чем же объясняется трехуровневая система территориального деления кенешей? Очевидно, законодатель исходил из того соображения, что села, поселки и города районного подчинения не имеют института местной государственной администрации и строят свою деятельность исключительно на принципах местного самоуправления.

Второй, так называемый базовый, территориальный уровень предполагает наличие не только местных кенешей, но и местных государственных администраций.

Третий уровень, областной, является уровнем с наиболее развитой системой государственной власти.

Такая система классификации существовала до второй половины 1994 года, когда были приняты Положения “Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике”, “О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики”, “О выборах в районные и областные кенешы Кыргызской Республики”.

Согласно Положению об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике местные сообщества в лице их местных кенешей являются первичным уровнем местного самоуправления в Кыргызской Республике, а районы и области являются территориальными объединениями местных сообществ.

В связи с этим оба положения о выборах делят местные кенешы уже не на три, а на два территориальных уровня:

— первичный;

— районный и областной.

На основании такого деления к представительным органам самоуправления первичного уровня

относятся кенешы сел, поселков и городов. Другой уровень кенешей — районный и областной.

С чем связано изменение подхода к определению территориальных уровней?

Во-первых, с тем, что носителем права на местное самоуправление Положением признаются местные сообщества, компактным местом проживания которых являются населенные пункты — села, поселки и города. Именно там органы самоуправления максимально приближены к населению.

Во-вторых, с тем, что постепенно города республики переводятся на самоуправление. В 1995 году на самоуправление была переведена столица Кыргызстана, а в июне 1998 года — города районного подчинения. Ожидается, что в будущем на самоуправление будут переведены и другие города Кыргызской Республики. А все это влечет за собой изменение классификации территориальных уровней кенешей.

Важнейшим принципом организации кенешей всех территориальных уровней является правило невмешательства вышестоящих органов власти и управления в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей. Местные кенешы вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, не спрашивая на это ни у кого дозволений. За результаты своей деятельности местные кенешы отвечают только перед избравшим их населением. Это коренным образом отличает местные кенешы от местных советов народных депутатов Кыргызской ССР.

Численность депутатов местных кенешей различна. В состав Бишкекского городского кенеша входит 32 депутата, в кенешы городов областного подчинения — от 15 до 25 депутатов, в кенешы городов районного подчинения — от 11 до 17 депутатов, в сельские и поселковые кенешы — от 9 до 15 депутатов, в районные кенешы — от 15 до 25 депутатов, в областные кенешы — от 25 до 35 депутатов.

Основной формой работы местных кенешей являются сессии, созываемые не реже одного раза в год. Обычно сессии кенешей созываются чаще. Анализ показывает, что в среднем по республике кенешы проводят по 5 — 10 сессий ежегодно.

Сессия считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей от общего числа депутатов местного кенеша.

Решения сессии принимаются большинством голосов, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Сессии кенешей проводятся гласно, в них могут принимать участие представители трудовых коллективов, общественных организаций и движений, средств массовой информации, члены местных сообществ. И это еще одно свидетельство процесса демократизации общества, повышения открытости действий органов власти.

На сессиях решаются вопросы, характер которых мы рассматривали в предыдущей главе. Однако следует отметить, что существует круг вопросов исключительной компетенции местных кенешей, то есть полномочий, которыми не обладает никакой другой орган. К числу таких полномочий относятся:

- утверждение программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, контроль за их выполнением;

- утверждение местного бюджета и отчета о его выполнении, заслушивание информации об использовании внебюджетных фондов;

- выражение двумя третями голосов недоверия главе местной государственной администрации, а также главам городских управ и мэру города Бишкека.

Кроме вопросов местного значения и носящих характер исключительных полномочий, местные кенешы решают следующие вопросы:

- избирают и освобождают от обязанностей председателя кенеша и его заместителя;

- избирают мандатную комиссию и ее председателя, принимают решения о досрочном прекращении полномочий депутатов в случаях, предусмотренных законодательством, заслушивают отчеты депутатов о выполнении ими депутатских обязанностей, решений и поручений кенеша и его органов;

- образуют, избирают и изменяют состав постоянных и иных депутатских комиссий, утверждают их председателей;

— образуют из числа депутатов комиссии при местном кенеше (административную, наблюдательную, по делам несовершеннолетних и другие, предусмотренные республиканским законодательством), действующие на общественных началах;

— обсуждают отчеты председателя кенеша, органов, образуемых местным кенешем;

— рассматривают запросы депутатов, принимают по ним решения;

— принимают регламент кенеша;

— выдвигают предложения по административно-территориальному устройству;

— отменяют распоряжения председателя кенеша;

— принимают решение о проведении местного референдума;

— утверждают Устав местного сообщества;

— заслушивают не реже одного раза в год информацию соответствующего главы местной государственной администрации о положении дел на территории.

Таковы основные сферы компетенции местных кенешей. Решения местного кенеша по вопросам, отнесенным к его ведению, принимаются большинством голосов от общего числа избранных депутатов, издаются в форме постановлений. Учитывая, что депутаты кенешей работают, за исключением председателя, не на постоянной основе, для организационного обеспечения их деятельности образуется исполнительный аппарат.

Созывает сессии, организует их проведение, подписывает решения, осуществляет контроль за их выполнением, а также руководит повседневной работой кенеша и его исполнительного аппарата председатель кенеша, избираемый из числа его депутатов тайным голосованием на срок полномочий кенеша. Председатель освобождается от должности решением не менее двух третей голосов от общего числа депутатов кенеша.

Председатель кенеша:

— координирует деятельность постоянных и иных комиссий кенеша, депутатских групп;

— оказывает содействие депутатам в осуществлении ими своих полномочий, проведении приема

граждан, отчетов перед избирателями, обеспечивает их информацией, рассматривает вопросы, связанные с реализацией прав и обязанностей депутатов, готовит по ним предложения для рассмотрения кенешем;

— обеспечивает гласность и учет общественного мнения в работе кенеша и его органов;

— представляет кенеш в отношениях с государственными органами, общественными объединениями и гражданами;

— организует взаимодействие кенеша с органами территориального общественного самоуправления, приостанавливает до окончательного решения суда действие актов органов территориального общественного самоуправления, если они нарушают права, свободы и законные интересы граждан, проживающих на соответствующей территории;

— рассматривает заявления, жалобы и обращения граждан, адресованные кенешу;

— вносит в кенеш предложения о назначении выборов депутатов в кенеша вновь образованных административно-территориальных единиц и вместо выбывших депутатов;

— издает распоряжения по вопросам, входящим в его компетенцию.

По вопросам своей деятельности председатель кенеша подотчетен кенешу, его избравшему, и не реже одного раза в год отчитывается перед ним.

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

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

Существуют еще иные органы местного самоуправления, образованные актами главы государства.

Так, в 1995 году Указом Президента Кыргызской Республики была образована мэрия города Бишке-

ка — исполнительно-распорядительный орган Бишкекского городского самоуправления. Таким образом, в систему Бишкекского городского самоуправления входят Бишкекский городской кенеш, мэр, возглавляющий мэрию, органы территориального общественного самоуправления.

Мэрия Бишкека состоит из структурных и территориальных подразделений города, в том числе районных администраций.

В 1996 году Указом Президента республики от 20 марта были образованы другие исполнительно-распорядительные органы самоуправления — сельские управы (айыл окмоту), действующие при сельских и поселковых кенешах. Указом было установлено, что глава айыл окмоту по вопросам организации местного самоуправления подотчетен председателю соответствующего районного или городского кенеша (в зависимости от того, в состав какого административно-территориального образования входит село или поселок — города или района), а по делегированным государственным полномочиям — главе районной или городской государственной администрации.

Айыл окмоту создается по принципу — один айылный (сельский) или поселковый кенеш — один айыл окмоту.

Айыл окмоту в качестве исполнительно-распорядительного органа осуществляет следующие функции:

- формирует проекты программ социально-экономического развития территории и местного бюджета для представления на утверждение сельскому, поселковому кенешу и организует их исполнение;

- управляет коммунальной собственностью и финансовыми ресурсами местного сообщества;

- осуществляет содержание и ремонт всех объектов жизнеобеспечения местного сообщества, находящихся в коммунальной собственности;

- проводит работу по созданию новых рабочих мест;

- оказывает услуги населению;

— привлекает в необходимых случаях методом ашара население населенных пунктов, а также трудовые, финансовые, технические и другие ресурсы организаций для проведения ремонтно-восстановительных работ в лесном, водном и дорожном хозяйствах местного значения и на объектах социальной инфраструктуры;

— контролирует санитарное состояние, организацию мероприятий по санитарной очистке, благоустройству и озеленению территории;

— контролирует соблюдение генерального плана застройки населенных пунктов и норм строительства на подведомственной территории;

— обеспечивает права граждан на школьное образование и медицинское обслуживание;

— содействует в организации мероприятий по охране памятников истории и культуры;

— создает и содержит жилой фонд;

— создает и рационально использует внебюджетные фонды;

— контролирует использование сельскохозяйственных угодий;

— вносит предложения соответствующим органам об изъятии нерационально и незаконно используемых земельных угодий;

— создает специальный земельный фонд местного сообщества;

— участвует в приватизации ликвидируемых сельскохозяйственных предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, коммунально-бытового и хозяйственного назначения, специальной техники и другого имущества, необходимых для обеспечения жизнедеятельности местного сообщества;

— проводит конкурсы на получение в аренду земельного участка физическими и юридическими лицами;

— содействует в обеспечении крестьянских и личных подсобных хозяйств техникой, продуктивным и племенным скотом, семенами, саженцами, оказывает хозяйствам помощь в производстве, переработ-

ке, хранении и реализации сельскохозяйственной продукции;

— контролирует водоподачу в населенные пункты, распределение и рациональное использование поливной воды;

— контролирует своевременное проведение ветеринарных мероприятий, организацию предоставления зооветеринарных и других услуг;

— взимает местные налоги, сборы и штрафы в случаях, предусмотренных законом;

— вносит в соответствующие кенешы предложения по установлению местных налогов, сборов и штрафных санкций согласно действующему законодательству;

— организует распределение материальной, денежной и иных видов государственной и гуманитарной помощи;

— контролирует деятельность предприятий, организаций и учреждений, других хозяйствующих субъектов по исполнению законодательства об охране окружающей среды, а также по использованию земли и природных ресурсов, соблюдению санитарных норм и правил, проведению экологических мероприятий;

— обеспечивает соблюдение законов и общественного порядка на территории, организацию добровольных общественных формирований по охране общественного порядка и судов аксакалов;

— организует досуг населения, проведение культурных, спортивных и иных мероприятий;

— обеспечивает организацию выборов, референдумов, проведение опросов общественного мнения;

— проводит необходимые мобилизационные и организационно-практические меры по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций и по ликвидации их последствий;

— организует работы по регистрации актов гражданского состояния в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством;

— проводит в установленном порядке прописку и выписку граждан;

— назначает опекунов и попечителей, контролирует выполнение ими своих обязанностей;

— совершает нотариальные действия в случаях и порядке, предусмотренных законодательством;

— выдает справки, удостоверяющие личность, семейное и иное положение граждан, а также другие документы в соответствии с законодательством;

— осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Таким образом, сфера деятельности айыл окмоту чрезвычайно обширна. Причем в нее входит и исполнение делегированных государственных полномочий.

Еще один принципиально важный орган местного самоуправления был образован в соответствии с Указом Президента от 23 июня 1998 года. Им стала городская управа (шаар башкармасы) города районного подчинения. Городская управа является исполнительно-распорядительным органом при соответствующих городских кенешах.

Говоря о формах организации местного самоуправления, нельзя обойти вниманием так называемые органы территориального общественного самоуправления — органы, формируемые самим населением.

К органам территориального общественного самоуправления относятся различные комитеты и советы, формируемые самими жителями, такие как домовые, уличные, квартальные комитеты, советы общественности микрорайонов. К их числу относятся и более мелкие общественные образования, и выборные лица, включая старших по подъезду и по этажам в многоквартирных домах. В последнее время, с развитием частного квартировладения, все больше в практику входят кондоминиумы — объединения собственников жилья больших домов, а также ассоциации кондоминиумов. Все эти органы живут на территориальных интересах: установлении общественного порядка на своей территории, соблюдении чистоты, охране зеленых насаждений, уборке дворов и подъездов, реформе сети сантехники и т.д.

Благодаря политике децентрализации власти, Уставы местных сообществ усиливают полномочия органов территориального общественного самоуправления.

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

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

Интересные начинания в этой области есть и в городе Караколе, где образовано 15 округов, возглавляемых болушами. В обязанности этих новообразованных органов входит широкий круг вопросов местного значения, начиная от охраны правопорядка, заканчивая санитарным состоянием территории.

К органам территориального общественного самоуправления тесно примыкают общественные организации местных сообществ, такие как суды аксакалов, дружины по охране общественного порядка (кырк чоро), молодежные комитеты, советы ветеранов, женские комитеты и другие организации. В отличие от органов территориального общественного самоуправления эти организации не всегда осуществляют свою деятельность в четких границах территориальных образований, зачастую действуя в пределах нескольких кварталов или микрорайонов, а иногда — всего населенного пункта. В Законе “Об общественных объединениях в Республике Кыргызстан”, принятом в 1990 году, предшественники этих органов (добровольные народные дружины, товари-

щеские суды и т.д.) относятся к органам общественной самодеятельности граждан. Тем не менее, в своей деятельности они также руководствуются принципами местного самоуправления.

Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан” дает право гражданам с учетом местных традиций и в рамках закона образовывать такие организации. Все они регистрируются местным кенешем и строят свою деятельность в соответствии с утверждаемыми кенешем положениями, Уставом населенного пункта и в рамках законодательства Кыргызской Республики.

Опыт показывает, что без широкого вовлечения граждан в решение вопросов развития своей территории местное народовластие не достигнет своей цели, не защитит члена сообщества ни физически, ни экономически.

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

ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Являясь одной из основ организации власти в республике, местное самоуправление нуждается в законодательном закреплении. Правовое обеспечение местного самоуправления имеет два уровня.

Первый уровень — республиканское законодательство, или система актов, принятых в установленном порядке высшими государственными органами и лицами. Эта система включает в себя высший закон государства — Конституцию Кыргызской Республики, ряд законов, а также актов главы государства и Правительства республики.

Второй уровень — правовые акты местных сообществ и органов местного самоуправления.

Если говорить критично, республиканская законодательная база по местному самоуправлению сегодня не является гармоничной и полной. Тем не менее, она обеспечивает функционирование местного самоуправления в республике и дает импульс для его дальнейшего развития.

Главным правовым актом, устанавливающим правовую основу местного самоуправления, является Конституция, гарантирующая ему законодательную защиту. Глава 7 Конституции полностью посвящена местному самоуправлению и определяет основные формы и принципы его организации.

Другим важнейшим документом является Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”. Однако с момента внесения последних поправок в этот Закон прошло четыре года, и принятый еще до начала реформы местного самоуправления, он существенно устарел и нуждается в серьезных корректировках. В связи с продолжающейся реформой местного самоуправления Закон все меньше отражает реалии сегодняшнего дня, не обеспечивает полноценного развития народовластия на местах.

С целью нормативно-правового обеспечения местного самоуправления в условиях его реформы Президент, начиная с 1994 года, издал более 20 указов и распоряжений. Сегодня эти законодательные акты вместе с постановлениями Правительства составляют основную правовую канву местного самоуправления.

Среди них важнейшим является Указ Президента от 22 сентября 1994 года, утвердивший Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Другим базовым документом является Указ от 20 марта 1996 года, внесший ясность во взаимоотношения глав местных государственных администраций и местного самоуправления, задавший механизм государственного контроля за деятельностью территориальных органов самоуправления и определивший систему организации самоуправления на уровне сел и поселков.

Не менее значимым для местного самоуправления является и Указ от 24 октября 1996 года, утвердивший Примерный Устав (Айыл мыйзамы) местного сообщества и Положение о сельском курултае, принятые на II Республиканском совещании глав органов местного самоуправления.

12 мая 1997 года Президент республики издал Указ “О Программе государственной поддержки местного самоуправления и Основных направлениях реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике”, в соответствии с которым в 1997—1998 годах осуществлялась и продолжает осуществляться сегодня реформа территориальной автономии.

Хорошим подспорьем в деятельности депутатов местных кенешей стал Указ от 23 июня 1998 года, утвердивший Временное положение о статусе депутатов местных кенешей Кыргызской Республики. В отсутствие Закона “О статусе депутатов местных кенешей” это положение фактически является единственным в республике правовым актом, определяющим полномочия депутатов местных кенешей, порядок обеспечения их деятельности, взаимоотношения депутатов с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, учреждениями, хозяйствующими субъектами, общественными и другими объединениями, основу этики депутатов местных кенешей, порядок прекращения их полномочий.

Организационно-правовой основой для организации местного самоуправления в городах районного подчинения стал Указ Президента “Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики” от 23 июня 1998 года.

Другой уровень законодательной базы самоуправления – местный. Он включает в себя акты, принимаемые как местными сообществами непосредственно, так и через своих представителей.

Один из самых важных правовых актов местного значения – Устав местного сообщества. Устав представляет собой свод правил коллективного общежития членов местного сообщества. Сегодня такие уставы приняты во всех 455 сельских муниципалитетах, городе Бишкеке и городах районного подчинения.

Каковы особенности этих уставов? Фактически уставы определяют лишь то, что им прямо разрешает закон, начиная от формы организации власти, кончая правами жителей. Такой Устав подтверждает согласие местного сообщества взять на себя эти полномочия. Он является своеобразным договором населения с государством и органами местного самоуправления, осуществляемым на добровольной основе.

В этом отношении уставы местных сообществ Кыргызстана резко отличаются, скажем, от уставов сообществ федеративных государств. К примеру, в Соединенных Штатах Америки уставы городов устанавливают практически все правила, касающиеся дел местного значения, включая систему организации муниципальной власти, структуру и штаты представительных и исполнительных органов. На это в США разрешения государства не требуется.

В некоторой степени практика местного законодательства Кыргызской Республики похожа на систему Великобритании, где органы местного самоуправления осуществляют только те функции, которые им прямо разрешает закон государства, и отличается от аналогичной системы во Франции, где муниципалитеты делают все, что не запрещено законом.

Такая постановка вопроса правомерна для двух упомянутых выше государств и прямо исходит из местных условий и традиций. Так, в Англии, где на местном уровне нет государственных уполномоченных лиц, местное законодательство “сужено” рамками законодательства страны. И, наоборот, во Франции, где сильна власть комиссаров республики, осуществляющих государственный контроль на местах,

муниципалитеты определяют круг полномочий самостоятельно, не выходя при этом за рамки закона.

В Кыргызской Республике, находящейся в переходном периоде, при установлении рамочных местных правовых актов, одним из которых является устав сообщества, еще ощущается опека центральной государственной власти. Хотя в будущем, вероятно, в процессе децентрализации власти местному законотворчеству в этом вопросе будет предоставлено больше прав, и в республиканском законодательстве будут закладываться правовые “ниши”, которые на местном уровне будут самостоятельно заполняться представительными органами местного самоуправления или самим населением непосредственно. Тем самым местным сообществам будет передаваться больше прав на законотворчество.

Говоря о правовой основе местного самоуправления, нельзя обойти вопрос правовой деятельности местных кенешей, которые в соответствии с законодательством принимают на своих сессиях постановления. Эти постановления являются непреложными на соответствующей территории и играют существенную роль в решении важнейших вопросов жизнедеятельности местных сообществ. Основными правовыми актами, принимаемыми местными кенешами, являются постановления по принятию бюджета соответствующей территории и отчета о его выполнении, постановления по вводу местных налогов и сборов. Ни один другой орган в республике, кроме местного кенеша, не правомочен принимать решения по данным вопросам.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Любая организация власти, в том числе и местного самоуправления, для своего осуществления предполагает наличие экономической и финансовой базы. Без этого невозможно нормальное управление делами свойственной ей компетенции.

Согласно законодательству республики экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы, включая землю, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир, а также все предприятия и организации независимо от формы собственности, расположенные на соответствующей территории, движимое и недвижимое имущество, входящее в состав коммунальной собственности.

Важная роль в экономической самостоятельности должна отводиться коммунальной собственности, представляющей собой имущество, находящееся на праве собственности местного сообщества и объединения местных сообществ, управляемое органами местного самоуправления.

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 1996 года "О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики", а также постановлению Правительства от 6 ноября 1997 года в коммунальную собственность сельским и поселковым сообществам передано более 5 тыс. объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения на сумму 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. Число этих объектов в целом по республике превышает пять тысяч и продолжает увеличиваться.

Однако, 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.

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.

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;

— сбор за право проведения местных аукционов, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях;

— сбор за парковку автотранспорта;

— сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах;

— сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов;

— налог с казино.

Закон “Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике” определяет структуру местных бюджетов и организацию работы по их составлению и исполнению.

Местные бюджеты утверждаются соответствующими местными кенешами.

Областные, городские и районные кенешы, кроме того, 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.

Учитывая общий дефицит государственного бюджета Кыргызской Республики, связанный с незавершенностью экономического становления молодой страны, органы местного самоуправления также испытывают финансовый голод. Особенно это явственно ощущается на первичном территориальном уровне — в селах и поселках. Положение с финансовым дефицитом на местах усугубилось после передачи на баланс органов местного самоуправления на селе в коммунальную собственность объектов, требующих постоянных расходов.

В связи с этим Президент Кыргызской Республики издал в сентябре 1997 года особое Распоряжение, предписывающее формирование самостоятельного бюджета органов местного самоуправления первич-

ного уровня и закрепление его доходной и расходной частей в местных бюджетах районов (городов) и областей отдельной строкой. Тем не менее, это Распоряжение существенно не улучшило положения с финансовым укреплением сельского самоуправления. Думается, ситуация с бюджетным дефицитом не только в том, что бюджеты органов местного самоуправления различного территориального уровня по-прежнему формируются как при старой командной плановой экономике “сверху вниз”. Основная причина кроется в общем экономическом неблагополучии страны.

Сегодня ведутся дебаты о необходимости поиска дополнительных источников бюджетов местного самоуправления. В качестве их предлагаются средства от земельного налога, фонда перераспределения земель, которые в настоящее время в местные бюджеты поступают не полностью, другие поступления.

Во всей этой ситуации ясно одно: что становление местного самоуправления невозможно без улучшения его экономического и финансового менеджмента, а также то, что крепкое управление требует крепкой материальной основы.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Не подлежит сомнению, что роль государства с развитием местного самоуправления не только не ослабляется, но, наоборот, чем сильнее власть территориальной автономии, тем основательнее должна быть и власть государства. Этим обеспечивается действие принципа сдержек и противовесов. Однако функции государства при этом меняются.

Учитывая, что мы подробно рассмотрели сущность местного самоуправления в предыдущих главах, теперь перейдем к понятию государственной власти.

Общепризнанно, что государственная власть представляет собой реализованную способность системы

специальных органов осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью определенных средств. Одно из основных средств этой власти в правовом государстве – система законодательства. В демократическом государстве эта власть осуществляется в интересах всего общества.

Конституция Кыргызской Республики и Временное положение о государственной службе в Кыргызской Республике, утвержденное Указом главы государства, устанавливают, какие органы управления относятся к органам государственной власти, решение каких задач на них возлагается и какие им предоставляются полномочия. В соответствии с этим государственная власть в Кыргызской Республике представляет собой власть, осуществляемую системой государственных органов, направленную на согласованное и целенаправленное решение политических, социальных и экономических проблем республики, создание, развитие и контроль за соблюдением единой системы правовых норм для обеспечения жизнедеятельности граждан в рамках закона.

Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

— верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства — Президентом Кыргызской Республики;

— 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.

Таким образом, в Кыргызской Республике, являющейся суверенной, унитарной, демократической республикой, построенной на началах правового, светского государства, власть осуществляется в интересах всех граждан.

Не подлежит сомнению, что функции государственной власти масштабны, они заключаются в выработке и организации политической линии развития страны, включая все сферы жизнедеятельности общества. Государство устанавливает и осуществляет систему права. Государство реализует свою политику через закон, устанавливая контроль за соблюдением законодательства.

Какие же лица и органы осуществляют государственную власть в Кыргызстане?

Главой государства, высшим должностным лицом Кыргызской Республики является ее Президент.

Законодательную власть осуществляет Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, состоящий из двух палат — Законодательного собрания и Собрания народных представителей.

Исполнительную власть представляют Правительство Кыргызской Республики и местные государственные администрации.

Судебная ветвь власти включает в себя Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный суд, суды и судей системы правосудия.

С помощью этой системы власти обеспечивается реализация государственной политики, решаются задачи национального значения.

Роль местного самоуправления, на первый взгляд, более скромна, хотя в едином комплексе общественно-государственного устройства ей отводится важное место.

Если говорить предметно, то в то время, как роль государства заключается в решении стратегических задач и установлении контроля за законностью, роль местного самоуправления больше относится к решению хозяйственных вопросов местного значения.

Такой подход является оптимальным, с одной стороны, создавая систему “стыковки” интересов и возможностей местных сообществ в решении территориальных хозяйственных проблем, а с другой, устанавливая правовые рамки и гарантии для этой деятельности, предоставляя возможности для развития общегосударственного и местного потенциала.

Хорошо видно распределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в сфере образования и медицины. Так, если государственные образовательные структуры занимаются разработкой учебных программ, подготовкой кадров для их реализации, контроля за соблюдением образовательных стандартов, то органы местного самоуправления ответственны за содержание в порядке учебных заведений. Аналогично распределение полномочий и в сфере медицины. Государство обеспечивает стандарты здравоохранения, а органы местного самоуправления занимаются ремонтом и содержанием больниц. Систему государственных органов в этой сфере на местах составляют территориальные управления и отделы.

Подобным образом строится разделение полномочий на местном уровне и в других областях жизнедеятельности государства.

Общий контроль за законностью действий органов местного самоуправления осуществляют местные государственные администрации. Так, согласно Указу Президента республики от 20 марта 1996 года губернаторы областей могут приостанавливать действия органов местного самоуправления до законного решения суда. Кроме этого; Конституцией республики надзор за законностью возложен на органы прокуратуры, входящие в систему исполнительной ветви власти.

Однако нельзя сказать, что вопрос разграничения полномочий государственной власти и местного самоуправления является легким. Как говорилось в предыдущих главах, именно он служит камнем преткновения при проведении различных реформ, так как в мире нет единого взгляда на природу местного самоуправления.

Кроме того, общеизвестна и такая тенденция: чем ниже территориальный уровень власти, тем менее контрастно разделение власти на государственную и местное самоуправление. Снижается контрастность разделения властей и внутри самой государственной власти. Так, на республиканском уровне разделение государственной власти на составляющие компонен-

ты — законодательную, исполнительную и судебную — наиболее наглядно. Местное самоуправление на республиканском уровне прямо не фигурирует.

На областном территориальном уровне уже прослеживается деление власти на государственную, осуществляемую областными государственными администрациями, подразделениями министерств и ведомств, региональными органами судебной власти, и местное самоуправление, осуществляемое областными кенешами.

Аналогичная ситуация и на уровне районов и городов областного подчинения.

Иная картина на первичном территориальном уровне управления — в селах, поселках и городах районного подчинения. Здесь нет органов государственной власти и власть осуществляется на принципах местного самоуправления. Каким же образом решается вопрос организации функций государственной власти на этом территориальном уровне?

Для его решения используются так называемые делегированные государственные полномочия, продекларированные в статье 94 Конституции Кыргызской Республики. В ходе административной реформы перечень этих полномочий все более расширяется.

В Основных направлениях реформы местного самоуправления на 1997—1998 годы, утвержденных указом Президента, 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 хозяйствующим

щих 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, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;

— обеспечение надлежащих мер по борьбе с потерями 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.

Процесс передачи полномочий государственной власти органам местного самоуправления называется децентрализацией. Это понятие хорошо известно за рубежом и представляет собой главный инструмент для реформы местного самоуправления. Помимо децентрализации, используется и другое понятие — деконцентрация, означающее передачу властных полномочий от высших звеньев государственного управления низшим.

Ход реформы местного самоуправления открывает для территориальной автономии новые перспективы. Все это нуждается в еще большей оптимизации системы разграничения государственной власти и местного самоуправления. Это одна из задач административной реформы.

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Сегодня в республике не существует понятия муниципальной службы. Работники аппарата местных кенешей и других органов местного самоуправления осуществляют свою профессиональную деятельность на основе Временного положения об основах государственной службы в Кыргызской Республике, утвержденного Указом Президента.

Тем не менее, конституционное разграничение функций государственной власти и местного самоуправления, специфика деятельности органов местного самоуправления дают основание полагать, что в будущем это понятие появится.

В связи с этим следует обозначить, какой смысл необходимо вкладывать в дефиницию муниципальной службы, какие требования должны предъявляться к муниципальным служащим и какие основные проблемы следует решить при разработке Положения о муниципальной службе в Кыргызской Республике, а впоследствии — проекта аналогичного закона.

Муниципальной службе можно дать следующее определение: муниципальная служба представляет собой трудовую деятельность граждан Кыргызской Республики в местных кенешах, их аппарате, городских и сельских управах, других органах местного самоуправления, формируемых в соответствии с Конституцией и законодательством Кыргызской Республики, связанную с исполнением ими на представительской или профессиональной основе полномочий органов местного самоуправления.

Здесь сразу же возникает ряд вопросов, связанных с тем, кого следует относить к муниципальным служащим, и каков должен быть характер самой службы.

Как известно, представительные органы местного самоуправления, к которым согласно Конституции и Закону “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан” относятся местные кенешы, состоят из депутатов. А большинство депутатов, за исключением председателей кенешей, осуществляют свою

депутатскую деятельность не на постоянной основе. В связи с этим возникает вопрос, относить ли всех депутатов, занимающих внештатную (неоплачиваемую) муниципальную должность, к муниципальным служащим или к ним следует относить только лиц, занимающих штатную (оплачиваемую) муниципальную должность, — работников аппарата кенешей, городских и сельских управ, других образуемых в соответствии с законодательством органов.

Другой вопрос — какой характер должна носить муниципальная служба: должна ли она быть карьерной (должностной) или контрактной? Здесь следует выделить несколько аспектов. Первый — должны ли быть социальные гарантии муниципальному служащему? Второй аспект — какова оптимальная организация службы для местного сообщества? Разумеется, в обоих случаях речь идет о штатных муниципальных служащих. Карьерная служба предполагает наличие ряда гарантий для служащего, обеспечивает ему постоянное рабочее место, в то время как контрактная служба такой возможности работнику не предоставляет. Иными словами, система социальных гарантий обеспечивается лишь в случае карьерной службы. В то же время, с точки зрения прав местного сообщества, более подходящей является система контрактов при найме на работу муниципальных служащих в исполнительно-распорядительные и исполнительные органы местного самоуправления, так как в любом случае формированием штата муниципальных служащих в этих органах должен заниматься местный кенеш, депутаты которого избираются населением один раз в пять лет. То есть каждый новый состав кенеша должен иметь право осуществлять свой найм на работу. Полномочия на осуществление этого найма кенешу дают избиратели, отдав его депутатам голоса на выборах.

Еще один аспект проблемы заключается в том, что муниципальная служба, прежде всего, должна быть профессиональной, то есть иметь в своем арсенале квалифицированных работников. Понятно, что такое мастерство шлифуется годами и нуждается в постоянном опыте. И тут мы наталкиваемся на не-

разрешимую задачу. Если муниципальный служащий осуществляет свою деятельность на карьерной основе, он обречен навеки работать в одном и том же муниципальном органе власти, принявшем его на работу. Ведь в том и отличие деятельности муниципалитетов, что они подчиняются только местному населению и не связаны между собой. То есть нет единой системы муниципальной службы республики, а, следовательно, ротации кадров между муниципальными органами быть не может.

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

Но в любом случае подбор кадров для муниципальной службы будет осуществляться на основе как субъективных, так и объективных факторов. Здесь уместно привести пример организации государственной службы при российском царе-реформаторе Петре I, сумевшем привлечь на службу колоссальное количество одаренных людей, обеспечивших успех его реформам. Это произошло, во-первых, потому, что Петр I ввел систему льгот и наград для каждого их тех, кто найдет для службы талантливых людей. По этому поводу В.А.Томсинов в своей книге “Светило российской бюрократии” пишет: “Петр I, дав понять своим приближенным, что ничем нельзя угодить ему более, нежели отыскав где-либо способного, талантливого человека, вызвал среди них настоящую “гоньбу” на таланты и способности. Трудно назвать другое время в русской истории, в которое имелось бы столько одаренных людей в государственном управлении, сколько было во время царствования Петра Великого”.

Во-вторых, успех реформ был обеспечен “ломкой” боярского засилья. Император ввел революционную для того времени систему (Табель о рангах), установившей четырнадцать классов чинов во всех областях службы. Согласно Табели о рангах чиновник, дослужившийся до чина девятого класса, получал личное дворянство, а до восьмого — потомственное. То есть была создана система стимулов государственной службы.

Этот пример приведен с целью наглядности оптимальной организации службы в определенных исторических условиях. Ясно одно: сегодня нужно разработать столь же действенный механизм применительно к муниципальной службе с тем, чтобы обеспечить ее максимальную эффективность, исключить изолированность профессиональной деятельности муниципалитетов.

АССОЦИАЦИИ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ И ОРГАНОВ ИХ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Реформа местного самоуправления, направленная на укрепление системы народовластия на местах, уже сегодня дает свои результаты. Особенно это видно в сельской местности, где переданная территориальным сообществам коммунальная собственность, которая в годы безвластия осталась без надлежащего ухода, сегодня приводится в надлежащий вид. Восстанавливается социальная инфраструктура села.

В то же время, нельзя не отметить, что вышедшие из-под опеки государства кенешы существенно снизили профессиональный уровень своей деятельности. Крайне запущена система делопроизводства, нет действенного контроля за выполнением принимаемых решений, снижается уровень грамотности постановлений. Регламенты работы кенешей, если они еще есть, не отвечают элементарным стандартам, установленным для таких нормативных документов, повсеместно устарели, так как опираются на давно утратившие силу республиканские правовые акты.

В этой связи возникает необходимость в органе, который бы взял на себя методическое руководство в профессиональной организации работы кенешей, защищал бы интересы местных сообществ на республиканском уровне и способствовал реформе местного самоуправления.

Поэтому 4 октября 1996 года на II республиканском совещании глав органов местного самоуправления была образована Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики. За время

своего существования Ассоциация проделала существенный объем работ на пути становления органов местного самоуправления. При ее активном участии был принят ряд важных нормативно-правовых актов по местному самоуправлению, разработан проект устава сельского сообщества. Ассоциация была одним из главных инициаторов образования коммунальной собственности местных сообществ. Ею велась и активная методическая работа. Так, была издана Настольная книга работника органов местного самоуправления.

25 декабря 1997 года на I курултае представителей местных сообществ Кыргызской Республики Ассоциация была преобразована в Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики, продолживший работу Ассоциации по реформированию местного самоуправления в республике. Сегодня Конгресс местных сообществ является одним из самых влиятельных общественных объединений Кыргызстана.

В недалеком будущем, вероятно, будет более полно реализовано и Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, согласно которому районы и области представляют собой территориальные объединения местных сообществ. Таким образом, ассоциативная деятельность органов местного самоуправления получит еще большее распространение.

Заключение

Эта книга не претендует на полноту изложения, поскольку предмет местного самоуправления чрезвычайно обширен. Сегодня на эту форму самоорганизации граждан возлагаются большие надежды. Но для того, чтобы они сбылись, нужно решить целый комплекс проблем. Сложность их не только в том, что необходимо завершить процесс усиления самоуправления "сверху" и обеспечить его организационно-правовое и финансово-экономическое становление, но и в том, что следует активизировать процесс "снизу" — выработать у населения психологию, соответствующую принципам территориальной автономии, искоренить настроение социального иждивенчества, сформировать у человека чувство хозяина своей территории, приобщить его к проблемам местного сообщества. Без этого создать действенное местное народовластие невозможно.

Цель данного издания — лишь кратко изложить информацию о путях становления местного самоуправления в республике, его проблемах и перспективах. Авторы надеются в будущем подготовить более обширное издание, в котором будут освещены все аспекты местного самоуправления. И не исключено, что это будет совсем другая книга, ведь местное самоуправление не стоит на месте, оно развивается вместе с жизнью.

П Р И Л О Ж Е Н И Я

ХРОНИКА ОСНОВНЫХ СОБЫТИЙ В ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

19 апреля 1991 года Верховный Совет Республики Кыргызстан принял Закон “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан”.

4 марта 1992 года Жогорку Кенеш республики внес изменения в ранее принятый Закон, который стал именоваться Законом “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”.

5 мая 1993 года была принята Конституция Кыргызской Республики, в которой местное самоуправление получило конституционное закрепление.

18 августа 1994 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ “О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике”.

22 сентября 1994 года Указом Президента Кыргызской Республики было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике.

22 октября 1994 года состоялись выборы депутатов местных кенешей сел, поселков и городов республики.

23 ноября 1994 года состоялось I совещание глав местного самоуправления республики, на котором Президент Кыргызской Республики А. Акаев изло-

жил цели и задачи организации местного самоуправления в Кыргызстане.

5 января 1995 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ о проведении выборов глав местного самоуправления Бишкека и Оша.

5 февраля 1995 года прямым голосованием был избран мэр города Бишкека, а также состоялись выборы депутатов районных, областных и Бишкекского городского кенешей.

10 февраля 1996 года на всенародном референдуме были приняты поправки к Конституции Кыргызской Республики. В результате этого конституционное закрепление получили коммунальная собственность, делегированные государственные полномочия.

20 марта 1996 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ “О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления”, предусматривающий усиление ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления, создание исполнительно-распорядительных органов при сельских и поселковых кенешах — сельских управ (айыл окмоту).

4 октября 1996 года состоялось II республиканское совещание глав местного самоуправления Кыргызской Республики, на котором была образована Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики.

24 октября 1996 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ “О мерах по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления в Кыргызской Республике”. Указом были утверждены примерный Устав местного сообщества (Айыл мыйзамы) и Положение о сельском курултае.

11 ноября 1996 года Правительство республики приняло постановление, в соответствии с которым сельским и поселковым сообществам в коммуналь-

ную собственность были переданы объекты социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения общей стоимостью в 1,6 млрд. сомов.

В период с декабря 1996 года по май 1997 года во всех сельских населенных пунктах состоялись курултай, на которых были приняты уставы местных сообществ.

12 мая 1997 года Указом Президента Кыргызской Республики были утверждены Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов и Основные направления реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике.

25 декабря 1997 года состоялся I курултай представителей местных сообществ Кыргызской Республики, на котором Ассоциация органов местного самоуправления была преобразована в Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики.

23 июня 1998 года Президент Кыргызской Республики подписал указы “Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики” и “О некоторых организационно-правовых вопросах деятельности местных кенешей Кыргызской Республики”.

17 октября 1998 года состоялся всенародный референдум, на котором были приняты поправки к Конституции Кыргызской Республики, одна из которых установила не только государственную, но и коммунальную, частную и иные формы собственности на землю.

31 марта 1999 года Президент республики издал Указ «О распространении действия Указа Президента Кыргызской Республики “Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики” от 23 июня 1998 года на города Каракол, Кок-Жангак и Сулюкта».

КАРАШЕВ Аалы Азимович

ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В системе местного самоуправления органы территориального общественного самоуправления занимают важную позицию. Это связано с тем, что эти общественные формирования непосредственно выражают интересы местного населения, касающиеся насущных проблем жителей, и дают простор для реализации интенции населения при решении территориальных проблем.

История органов территориального общественно-го самоуправления кыргызского народа уходит корнями в глубокую древность. Само понятие кыргызского этноса неразрывно связано с самоуправленческой практикой. С одной стороны, самоуправление для кыргызов издревле являлось своеобразной компенсацией за утрату некогда существовавшей государственности, за низкий институциональный уровень реализации имеющегося политического ресурса. С другой стороны, оно выражало прогрессивную и единственно возможную в тех условиях форму народовластия.

В период существования кыргызской патриархальной семьи главное слово в решении узловых вопросов племени принадлежало совету аксакалов. Они избирали предводителей воинских походов, определяли порядок перекочевков, решали другие проблемы, касающиеся жизни племени. Практиковалась и другая форма демократии – курултай, представляющая собой прямое волеизъявление членов племени.

Самоуправленческие институты того времени подменяли собой систему административного права в современном его толковании. Развитие феодализма, частной собственности не уничтожило до конца эти формы местного народовластия. Однако они были основательно забыты в советское время. Так называемый демократический централизм с его строгой подчиненностью низших организационных звеньев высшим основательно потеснил старые общественные формы самоуправления. Советская система, разрушив эти формы, создала новые.

В Киргизской ССР общественное самоуправление осуществлялось в двух видах:

— органы территориального общественного самоуправления (домовые, уличные, квартальные и другие комитеты);

— органы общественной самодеятельности — народные дружины, товарищеские суды, советы ветеранов и другие общественные организации.

Понятие самоуправления в советские времена было неоднозначно, так как, несмотря на очевидность принадлежности к сфере самоуправления ряда организаций, они к самоуправлению имели мало отношения. Так, с большой степенью допущения к органам самоуправления в советское время можно было отнести политизированные организации — пионерские, комсомольские, профсоюзные и т.д. Нельзя отнести к органам самоуправления добровольные народные дружины и товарищеские суды. Все эти организации были придатком единой партийной государственной машины.

К примеру, товарищеские суды выполняли административный заказ. Многим еще памятно заседания этих так называемых органов общественной самодеятельности, когда коллеги по работе “разбирали” моральный облик своего товарища по заказу администрации и партийной организации предприятия, выносили ожидаемые от них решения в качестве формального основания для принятия администрацией организационных мер.

Добровольные народные дружины были как бы пародией не только на самоуправление, но и органы

правопорядка, когда в эти правоохранительные отряды, призванные силами общественности бороться с хулиганством, “загонялись” поголовно все — от молодежи до пожилых людей.

Таким образом, тоталитарный тип государства буквально выхолостил из самоуправленческих форм само содержание народовластия и превратил их в демократообразные придатки административного управления.

Новую страницу в истории развития самоуправления в Кыргызстане открыло объявление его независимости 31 августа 1991 года. Именно в условиях реализации провозглашенного курса демократического развития местное самоуправление вышло на иную ступень развития.

Патриархом местного самоуправления в Кыргызстане стал Президент республики Аскар Акаев, лично возглавивший реформу самоуправления. Президент выразил свое демократическое кредо так: “В мировой практике известна только одна подлинно демократическая форма проявления массовой активности местного сообщества — это метод местного самоуправления”. (Из выступления Президента Кыргызской Республики А. Акаева на II Республиканском совещании глав органов местного самоуправления Кыргызской Республики 4 октября 1996 года).

Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан” так классифицирует эту область самоуправления:

“Органы территориального общественного самоуправления — это добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории, для решения вопросов местного значения.

К органам территориального общественного самоуправления относятся советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, айльные комитеты и другие органы, создаваемые жителями данной территории, исходя из местных условий и традиций. Органы территориального общественного самоуправления в своей деятельности подотчетны собраниям гражд-

дан, их избравшим, и зарегистрировавшему их местному кенешу.

Органы территориального общественного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с общественными объединениями (общественно-политическими и иными общественными организациями и массовыми движениями и их органами) и по взаимному согласию могут вступать в договорные отношения”.

В отличие от советского периода органы самоуправления суверенного Кыргызстана основаны на принципиально ином векторном основании. Импульс к их созданию идет не “сверху”, а “снизу” — от самих граждан, членов местных сообществ. Так, комитеты самоуправления различных местных уровней базируются на общности территориальных интересов.

Особенно наглядна роль органов территориального общественного самоуправления в сельской местности по всей республике. На них делается ставка в деле подъема села. По аналогичной схеме действуют и общественные организации местных сообществ.

Созданные взамен бывших товарищеских судов суды аксакалов представляют собой ту область общественного права, которая формируется желанием конфликтующих сторон. Прецедент для создания института судов аксакалов — признание членами местных сообществ принципов суда чести на основе глубоких народных традиций кыргызского народа, его общественного понимания таких философских категорий, как справедливость, добро и зло. То есть налицо коренное качественное отличие нынешних органов самоуправления Кыргызстана от прежних, существовавших в советское время.

Тем не менее, законодательство Кыргызской Республики еще не дает прочной правовой основы для деятельности органов территориального общественного самоуправления и общественных организаций местных сообществ. Так, в Законе Кыргызской Республики о местном самоуправлении и местной государственной администрации такие органы, как суды аксакалов, дружины по охране общественного по-

рядка, молодежные и женские комитеты, советы ветеранов даже не обозначены.

В общем, следует отметить, что процесс становления органов территориального общественного самоуправления в республике всколыхнул значительную общественную активность, но еще рано говорить о том, что это становление как в правовом, так и организационном смысле завершилось.

ТАРБИНСКИЙ Олег Станиславович

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

I. Общий фон реформы

Процесс демократизации, начатый в Кыргызстане в конце 80-х годов и усилившийся с момента приобретения республикой статуса суверенного государства, в ходе переоформления системы общественно-государственного устройства сопряжен со значительными радикальными действиями во всех областях жизнедеятельности государства (административной, правовой, социальной, экономической и др.) и требует значительного времени для достижения цели.

Одним из узловых моментов этого процесса является административная реформа, на реализацию которой существенное воздействие оказывают национальный фактор и децентрализация управления в государстве.

Национальный фактор вызван вычленением Кыргызстана из состава бывшего СССР. Он заключается в перестройке всей системы государственной власти на режим саморегулирования и самоопределения. Фактор децентрализации вызван отказом от модели тоталитарного государства и переориентацией на создание демократического государства.

Первый фактор не оказывает большого отрицательного воздействия на систему государственного устройства. Однако все еще велико его негативное влияние на экономику, связанное не только с разрушением старых хозяйственных связей, но и с существенным уменьшением рынка потребителей —

с 270 млн. до 4,7 млн. человек. При незавершившейся реформе экономики, включающей ее самоидентификацию, модернизацию, перестройку хозяйственного общественного мышления и системы менеджмента, это оказывает опосредованное влияние на благосостояние большей части населения. То есть в экономическом отношении реформа зиждется на слабом ресурсном основании.

Второй фактор, связанный с децентрализацией, то есть передачей, или делегированием государственной власти выборным органам, а также с деконцентрацией, то есть передачей власти региональным и местным звеньям органов государственного управления, наоборот, требует разрушения системы государственного устройства централизованного типа.

Весь этот процесс, на который общество пытается воздействовать, в некоторой степени контролю не подлежит, ибо переход на эволюционный путь развития путем "революции сверху", то есть когда осуществляется попытка субъективным влиянием путем кардинальной реформы в короткий срок изменить общество, включая систему политической власти и хозяйственную основу государства, чрезвычайно болезненно отражается на состоянии общества, маргинализирует его и не способствует его толерантности, и, более того, может ввести общество в процесс стратификационного противостояния.

В процессе реформ следует учитывать все вышеперечисленные факторы, поскольку абстрагирование от них может поставить под сомнение успех самой реформы.

II. Человеческий фактор

Возникает ряд вопросов, связанных с корректировкой хода реформ на человеческий фактор. Первое из требований этого фактора заключается в необходимости определить, какая часть общества должна стать опорой в дальнейшей реформе. Стратегия Устойчивого Человеческого Развития в Кыргызской Республике (УЧР) предполагает, что узловым моментом устойчивости общества должен стать средний

класс. Однако сегодня именно этот класс в обществе отсутствует.

Маргинализация общества вызывает состояние политической апатии. Это ярко проявилось в октябре-ноябре 1997 года, когда в четырех избирательных округах состоялись выборы депутатов Законодательного собрания Жогорку Кенеша. Ни в одном из этих округов ни один из кандидатов не победил в первом туре. А во втором туре выборы состоялись лишь в трех округах из-за низкой явки избирателей.

Особенно болезненным вопросом является почти тотальная маргинализация молодежи и в связи с этим отсутствие у нее жизненных идеалов, подмена общечеловеческой системы ценностей ложной и полной апатией к происходящим переменам. Анализ показывает, что чрезвычайно низко участие молодых людей и в органах местного самоуправления — главной опоре реформы на местах. Такое положение несет в себе угрозу для реформы, ведь именно с молодежью связано будущее любой страны.

Все это не способствует процессу формирования в молодом государстве гражданского общества, являющегося, как известно, непременным условием стабильности государственного образования.

III. Основания для перехода на местное самоуправление

Узловым моментом всех реформ является изменение института собственности. Именно собственность является тем экономическим ресурсом, который решает большинство проблем.

Активное разгосударствление собственности в республике привело к переводу значительной части этих ресурсов к иному субъекту собственности, в том числе — к частным лицам.

Однако концепция разгосударствления собственности зиждется на принципе социальной целесообразности, определяющей зоны имущественных интересов, касающихся тех объектов, которые никогда не могут быть переданы в собственность отдельным субъектам. Эти зоны иногда представляют

общенациональный интерес, иногда интерес региональный, иногда — локальный.

Зоны имущественного интереса общенационального характера составляют основание для государственной собственности.

Зоны регионального интереса имеют два субъекта институционального имущественного тяготения — государство и регионы. Степень влияния каждого определяется спецификой объектов собственности.

Третий тип зон общественного интереса характеризуется меньшей степенью обобществления и включает в себя объекты, представляющие интересы первичных территориальных образований — городов, поселков и сел. К числу таких объектов относятся дороги, площади, система подземных коммуникаций, другие объекты социальной инфраструктуры населенных пунктов. В мире существует несколько институционально отличных вариантов формы собственности на эти объекты — государственная, коммунальная, муниципальная, частная. Первый тип собственности относится к таким видам субъектно-объектных отношений, при которых владельцем собственности является государство. Коммунальная форма собственности предполагает собственником объектов местные сообщества. Муниципальная собственность относится к таким имущественным отношениям, при которых субъектом собственности являются муниципалитеты, то есть органы местной власти. Эта форма собственности — как бы переходная от государственной к коммунальной.

Все формы собственности неразрывно связаны с системой общественно-государственного устройства, ментальной культурой социума, национальными и местными традициями.

Другим наиважнейшим побудительным поводом для введения самоуправления является область общественных отношений, складывающихся в локальных зонах. В числе коммуникативных ниш локального социума — система общественного (неадминистративного) права, регулирующего все сферы жизни на третьей институциональной основе.

Главным локальным правовым документом местного сообщества признается с согласия его членов свод правил коллективного общежития — устав общины, разрабатываемый и вступающий в силу в рамках национального законодательства.

В системе унитарного государства эти уставы не создают жестких административных рамок, однако определяют те коммуникативные нормы, которые локально целесообразны и поддерживаются самой общиной.

Ярким примером таких неадминистративных правил является декларирование местными общинами своего права на решение специфических вопросов путем создания добровольных общественных образований — судов аксакалов, дружин по охране правопорядка типа “Кырк чоро”, советов ветеранов, молодежных и женских комитетов и других образований по месту жительства.

Данные общественные образования во многом являются переоформленными организационными осколками тотализированного общества, его товарищеских судов, добровольных народных дружин и других. Однако, в отличие от прежних субстанций, новые формирования выполняют не политико-административный заказ “сверху”, а локальный социальный заказ “снизу”.

IV. Дальнейшие перспективы

Итак, местное самоуправление в системе общественно-государственного устройства имеет глубокое витальное основание и выражается в концентрации воли общины, аккумуляции по ее заказу в социальном дистрибьюторстве локальных интеллектуальных, финансовых и материальных ресурсов на пользу территориальных сообществ.

Местное самоуправление неразрывно связано с ментальностью общества. Главное его достоинство в том, что оно делает упор именно на человеческий фактор, поэтому особенно трудно переоценить его роль в период экономического кризиса при дефиците бюджетных средств, так как именно человеческий

фактор позволяет мобилизовать людской потенциал в форме института общественных муниципальных работ.

В настоящее время уже можно говорить о конкретных формах местного самоуправления на уровне населенных пунктов. Сложнее говорить о формах самоуправления на районном и областном уровнях. Однако уже сегодня можно сделать вывод о том, что местное самоуправление в Кыргызстане заняло прочные позиции и имеет все основания для развития, благодаря оптимальному взаимодействию фактора индивидуума и местного фактора.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Глава первая

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Раздел первый

Общие принципы

Статья 4

1. В Кыргызской Республике признаются и защищаются государственная, коммунальная, частная и иные формы собственности.

Кыргызская Республика гарантирует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту.

3. Земля может находиться в государственной, коммунальной, частной и иных формах собственности.

Пределы и порядок осуществления собственниками земли своих прав и гарантий их защиты определяются законом.

Раздел второй

Устройство и деятельность государства

Статья 7

1. Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства — Президентом Кыргызской Республики;

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.

Глава седьмая

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Ст а т ь я 91

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.

Ст а т ь я 92

Местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом.

Органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении коммунальную собственность.

Ст а т ь я 93

Законами Кыргызской Республики устанавливаются основы организации и деятельности органов местного самоуправления, а также регулируются их взаимоотношения с органами государственной власти.

Ст а т ь я 94

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. По переданным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

1. Местные кенеш:

утверждают и контролируют программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;

утверждают местный бюджет и отчет о его выполнении, а также заслушивают информацию об использовании внебюджетных фондов.

2. Местные кенеші районов, городов, областей вправе выразить большинством в две трети от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы.

3. Местные кенеші действуют независимо от местной государственной администрации.

4. Местные кенеші в пределах своих полномочий принимают обязательные для исполнения на их территории акты.

5. Местные кенеші и другие органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом — за результаты своей деятельности.

П Е Р Е Ч Е Н Ь
ОСНОВНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ
ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Законы

Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”

Указы Президента

1. “О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике” от 18 августа 1994 года № 188

2. “О составе Комиссии по реформе местного самоуправления” от 22 августа 1994 года № 190

3. “Об утверждении Положения “Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике” от 22 сентября 1994 года № 246

4. “Об утверждении Положения “О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики” от 22 сентября 1994 года № 247

5. “О назначении выборов в представительные органы местного самоуправления районов и областей Кыргызской Республики” от 9 декабря 1994 года № 318

6. “О главах местного самоуправления городов Бишкека и Оша” от 15 декабря 1994 года № 236

7. “Об утверждении Положения о выборах глав местного самоуправления городов Бишкека и Оша” от 2 января 1995 года № 5

8. “Об утверждении Временного положения о районных и областных кенешах Кыргызской Республики” от 5 января 1995 года № 10

9. “О первоочередных мерах по организации местного самоуправления города Бишкека” от 4 июля 1995 года № 171

10. “О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления” от 20 марта 1996 года № 103

11. “О мерах по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления в Кыргызской Республике” от 24 октября 1996 года № 309

12. «О внесении изменения в Указ Президента Кыргызской Республики “О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления” от 20 марта 1996 года» от 11 апреля 1997 года № 100

13. “О Программе государственной поддержки местного самоуправления и Основных направлениях реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике” от 12 мая 1997 года № 127

14. “Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики” от 23 июня 1998 года № 200

15. “О некоторых организационно-правовых вопросах деятельности местных кенешей Кыргызской Республики” от 23 июня 1998 года № 201

16. “О выборах главы местного самоуправления — мэра города Бишкека” от 9 июля 1998 года № 228

17. “О внесении изменений в некоторые решения Президента Кыргызской Республики” от 4 февраля 1999 года № 28

18. «О распространении действия Указа Президента Кыргызской Республики “Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики” от 23 июня 1998 года

на города Каракол, Кок-Жангак и Сулюкта» от 31 марта 1999 года № 90

Распоряжения Президента

1. Распоряжение от 5 января 1997 года № 2 (О порядке проведения аттестации глав айыл окмоту Кыргызской Республики)

2. Распоряжение от 12 мая 1997 года № 156 (О порядке проведения аттестации служащих органов местного самоуправления города Бишкека)

3. Распоряжение от 19 сентября 1997 года № 288 (О целях формирования бюджета органов местного самоуправления первичного уровня и закрепления постоянных источников его доходов)

Постановления Правительства

1. “Об образовании на территории Кыргызской Республики исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления айыл окмоту (сельская управа)” от 24 апреля 1996 года № 187

2. “О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики” от 11 ноября 1996 года № 531

3. «О внесении дополнений в Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 1996 года № 531 “О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики”» от 6 ноября 1997 года № 646

4. “О Программе развития села в Кыргызской Республике и мероприятиях по выполнению Программы развития села в Кыргызской Республике на 1998 год” от 27 февраля 1998 года № 94

Основные направления деятельности айыл скмоту на современном этапе

айыл окмоту

основные направления деятельности

административно-хозяйственные:

- формирование проектов программ социально-экономического развития территории и местного бюджета;
- управление коммунальной собственностью и финансовыми ресурсами;
- организация общественных работ для проведения ремонтно-восстановительных работ в лесном, водном и дорожном хозяйствах и объектах социальной инфраструктуры;
- содержание и ремонт объектов жизнеобеспечения населения, находящихся в коммунальной собственности;
- создание и содержание жилого фонда;
- проведение конкурсов на получение в аренду земельного участка;
- содействие в обеспечении хозяйств техникой, продуктивными племенным скотом, семенами, саженцами, оказание хозяйствам помощи в производстве, переработке, хранении и реализации сельскохозяйственной продукции;
- внесение местному кенешу предложений об установлении местных налогов, сборов и штрафов.

контрольные:

- контроль за санитарным состоянием, организация мероприятий по санитарной очистке, благоустройству и озеленению территории;
- контроль за соблюдением генерального плана застройки населенных пунктов и норм строительства на территории;
- контроль за подачей воды в населенные пункты, распределением и рациональным использованием поливной воды;
- контроль за своевременным проведением ветеринарных мероприятий;
- контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов по исполнению законодательства об охране окружающей среды, за использованием земли и природных ресурсов (включая пастбища), соблюдением санитарных норм и правил, проведением экологических мероприятий;
- обеспечение соблюдения законов и общественного порядка.

консультативные:

- осуществление методического контроля за рациональным использованием сельскохозяйственных угодий, организация консультаций по правильному землепользованию;
- организация предоставления зооветеринарных и других услуг;
- организация обучения крестьян и фермеров основам рыночной экономики, правилам ведения хозяйства, санитарным нормам, агротехническим приемам и др.

**ИЗ КОНСТИТУЦИЙ
РАЗЛИЧНЫХ СТРАН МИРА**

СТРАНЫ — ЧЛЕНЫ СНГ

ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

Глава 7

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 104

Административно-территориальными единицами Республики Армения являются области и общины.

Области состоят из сельских и городских общин.

Статья 105

В общинах осуществляется местное самоуправление. Для распоряжения общинной собственностью, решения вопросов общинного значения на трехлетний срок избираются органы местного самоуправления;

Совет старейшин общины в составе от пяти до пятнадцати членов, руководитель общины — мэр города, сельский староста.

Руководитель общины формирует свою администрацию.

Статья 106

Совет старейшин общины по представлению руководителя общины утверждает бюджет общины, контролирует исполнение бюджета в установленном законом порядке, устанавливает местные налоги и платежи.

С т а т ь я 107

В областях осуществляется государственное управление.

Правительство в областях назначает и освобождает руководителей областей, которые реализуют региональную политику Правительства, координируют деятельность региональных служб республиканских и исполнительных органов.

С т а т ь я 108

Город Ереван имеет статус области. Мэра Еревана по представлению Премьер-министра назначает и освобождает Президент Республики.

Местное самоуправление в Ереване осуществляется в квартальных общинах.

С т а т ь я 109

Правительство по представлению руководителя области, в установленных законом случаях, может отрешить от должности руководителя общины.

В случае отрешения от должности руководителя общины по решению Правительства в тридцатидневный срок проводятся внеочередные выборы. До вступления в должность вновь избранного руководителя общины Премьер-министр назначает исполняющего обязанности руководителя городской, а руководитель области — сельской общины.

С т а т ь я 110

Порядок выборов, полномочия органов местного самоуправления устанавливается Конституцией и законами.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Раздел IV

Президент, Парламент, Правительство,
Суд

Глава 4

ПАРЛАМЕНТ — НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

Ст а т ь я 90

Парламент — Национальное собрание Республики Беларусь является представительным законодательным органом Республики Беларусь.

Парламент состоит из двух палат — Палаты представителей и Совета Республики.

Ст а т ь я 91

Состав Палаты представителей — 110 депутатов. Избрание депутатов Палаты представителей осуществляется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избирается на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь.

Раздел V

Местное управление и самоуправление

Статья 117

Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Статья 118

Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года.

Статья 119

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

Статья 120

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов.

Статья 121

К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;

установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;

определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;

назначение местных референдумов.

Статья 122

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

Статья 123

В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен Советом Республики. Иные основания досрочного прекращения полномочий местных Советов депутатов определяются законом.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ГРУЗИЯ

Глава первая

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Ст а т ь я 2

4. Вопросы местного значения граждане Грузии решают посредством местного самоуправления без ущерба для суверенитета государства. Порядок создания, полномочия органов местного самоуправления и их отношения с государственными органами определяются органическим законом.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Раздел IV

Парламент

Ст а т ь я 50

Парламент состоит из двух палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе.

Ст а т ь я 51

1. Избрание депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Очередные выборы депутатов Мажилиса проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока полномочий действующего созыва Парламента.

2. Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые два года. При этом

их очередные выборы проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока их полномочий.

Раздел VIII

Местное государственное управление и самоуправление

Статья 85

Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории.

Статья 86

1. Местные представительные органы — маслихаты — выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление.

2. Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

3. Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Гражданин Республики может быть депутатом только одного маслихата.

4. К ведению маслихатов относятся:

1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;

2) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;

3) рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;

4) образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об

их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;

5) осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

5. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Сенатом по основаниям и в порядке, установленном законом, а также в случае принятия решения о самороспуске.

6. Компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов устанавливаются законом.

Статья 87

1. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

2. К ведению местных исполнительных органов относятся:

1) разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения;

2) управление коммунальной собственностью;

3) назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов;

4) осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством Республики.

3. Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики.

4. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики по представлению Премьер-

министра. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются вышестоящими по отношению к ним акимами. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей.

5. Маслихат вправе двумя третями голосов от общего числа его депутатов выразить недоверие акиму и поставить вопрос об его освобождении от должности соответственно перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом. Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики.

Статья 88

1. Маслихаты принимают по вопросам своей компетенции решения, а акимы — решения и распоряжения, обязательные для исполнения на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

2. Проекты решений маслихатов, предусматривающие сокращение местных бюджетных доходов или увеличение местных бюджетных расходов, могут быть внесены на рассмотрение лишь при наличии положительного заключения акима.

3. Решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству Республики Казахстан, могут быть отменены в судебном порядке.

4. Решения и распоряжения акимов могут быть отменены, соответственно Президентом, Правительством Республики Казахстан либо вышестоящим акимом, а также в судебном порядке.

Статья 89

1. В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

2. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправ-

ления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

3. Порядок организации и деятельности местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом.

4. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Раздел первый

Глава 1

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Ст а т ь я 9

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Глава 8

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Ст а т ь я 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 133

1. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

Раздел I

Общие положения

Статья 7

В Украине признается и гарантируется местное самоуправление.

Статья 13

Земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных настоящей Конституцией.

Раздел XI

Местное самоуправление

Статья 140

Местное самоуправление является правом территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города — самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

Местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в установленном порядке, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы.

Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, являются районные и областные советы.

Вопрос организации управления районами в городах относится к компетенции городских советов.

Сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества.

Статья 141

В состав сельского, поселкового, городского совета входят депутаты, которые избираются жителями села, поселка на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года.

Территориальные громады на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования избирают сроком на четыре года соответственно сельского, поселкового и городского голову, возглавляющего исполнительный орган совета и председательствующего на его заседаниях.

Председатель районного и председатель областного совета избираются соответствующим советом и возглавляют исполнительный аппарат совета.

Статья 142

Материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

Территориальные громады сел, поселков и городов могут объединять на договорных началах объекты коммунальной собственности, а также средства

бюджетов для выполнения совместных проектов или для совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создавать для этого соответствующие органы и службы.

Государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление. Расходы органов местного самоуправления, возникшие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством.

Ст а т ь я 143

Территориальные громады села, поселка, города непосредственно или через созданные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их исполнение; устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции.

Органам местного самоуправления могут предоставляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти. Государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности.

Органы местного самоуправления по вопросам осуществления ими полномочий органов исполни-

тельной власти подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти.

Статья 144

Органы местного самоуправления в пределах, определенных законом, принимают решения, являющиеся обязательными к исполнению на соответствующей территории.

Решения органов местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины приостанавливаются в установленном законом порядке с одновременным обращением в суд.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Раздел пятый

Организация государственной власти

Глава XXI

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ

Статья 99

Представительными органами власти в областях, районах и городах (кроме городов районного подчинения, а также районов, входящих в состав городов) являются Советы народных депутатов, возглавляемые хокимами, которые, исходя из интересов государства и граждан, решают вопросы, отнесенные к их компетенции.

Статья 101

Местные органы власти проводят в жизнь законы Республики Узбекистан, указы Президента, решения вышестоящих органов государственной власти, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвуют в обсужде-

нии вопросов республиканского и местного значения.

Решения вышестоящих органов, принятые в пределах предоставленной им компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими органами.

Срок полномочий Советов народных депутатов и хокимов — 5 лет.

Статья 102

Представительную и исполнительную власть на соответствующей территории возглавляет хоким области, района и города.

Хоким области и города Ташкента назначается и освобождается от должности Президентом и утверждается соответствующим Советом народных депутатов.

Хокимы районов и городов назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующей области и утверждаются соответствующим Советом народных депутатов.

Хокимы районов в городах назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующего города и утверждаются городским Советом народных депутатов.

Хокимы городов районного подчинения назначаются и освобождаются от должности хокимом района и утверждаются районным Советом народных депутатов.

Статья 103

Хоким области, района и города осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за решения и действия руководимых им органов.

Организация деятельности, объем полномочий хокимов и местных Советов народных депутатов и порядок выборов местных Советов народных депутатов регулируются законом.

Статья 104

Хоким в пределах предоставленных ему полномочий принимает решения, которые обязательны для

исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, объединениями, а также должностными лицами и гражданами на соответствующей территории.

Статья 105

Органами самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников.

Порядок выборов, организация деятельности и объем полномочий органов самоуправления регулируются законом.

СТРАНЫ ДАЛЬНОГО ЗАРУБЕЖЬЯ

ИЗ КОНСТИТУЦИИ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ

Ст а т ь я 15

Земли, природные богатства и средства производства могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом, регулирующим вид и размеры возмещения.

Ст а т ь я 28

Конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона. В землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. В общинах выборный представительный орган может быть заменен общинным собранием. На выборах в округах и в общинах лица, обладающие гражданством государства — члена Европейского сообщества, в крайней мере могут избирать и быть избранными в соответствии с правовыми условиями Европейского сообщества.

Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под собственную ответственность все дела местного сообщества. Общинные союзы также пользуются правом самоуправления в рамках своих установленных законом задач.

Ст а т ь я 29

Территория Федерации может быть переустроена федеральным законом с таким расчетом, чтобы земли согласно их величине и возможностям могли эффективно выполнять возложенные на них задачи.

При этом должны приниматься во внимание земляческая общность, исторические и культурные связи, хозяйственная целесообразность, а также требования развития региональной инфраструктуры и территориального планирования.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ ИТАЛИИ

Раздел V

Статья 114

Республика делится на области, провинции и коммуны.

Статья 117

По вопросам, указанным ниже, и в пределах основных принципов, установленных законами государства, область издает законодательные нормы при условии, что они не противоречат национальным интересам других областей:

организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области;

территория коммун;

местная городская и сельская полиция;

ярмарки и рынки;

благотворительные учреждения, санитарная и больничная службы;

ремесленное и профессиональное обучение и помощь школе;

музеи и библиотеки местного значения;

урбанизм;

туризм и гостиничное дело;

трамваи и автомобильные линии областного значения;

дорожные, водопроводные и общественные работы областного значения;

озерное судоходство и пристани;

минеральные и лечебные воды;

карьеры и торфоразработки;

охота;
рыбная ловля во внутренних водах;
сельское хозяйство и леса;
ремесла;
другие вопросы, указанные конституционными законами.

Законы Республики могут наделять область правом издавать нормы для проведения этих законов в жизнь.

Статья 118

Область выполняет административные функции в сферах, перечисленных в предыдущей статье, кроме вопросов исключительно местного значения, которые могут быть переданы законами Республики провинциям, коммунаам или другим местным учреждениям.

Государство может путем издания закона делегировать области осуществление других административных функций.

Область, как правило, выполняет свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунаам или другим местным учреждениям либо обращаясь к их службам.

Статья 119

Области пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных законами Республики, которые приводят ее в соответствие с финансами государства, провинций и коммун.

В распоряжение областей поступают местные налоги и отчисления от государственных налогов, определяемые в зависимости от потребностей в расходах, необходимых для выполнения их обычных функций.

Статья 121

Органами области являются областной совет, джунта и ее председатель.

Областной совет осуществляет законодательную и регламентарную власть, которой наделена область,

и другие функции, вверенные ей Конституцией и законами. Он может вносить законодательные предложения в палаты.

Джунта является исполнительным органом области.

Председатель джунты представляет область; он промульгирует областные законы и регламентарные акты; руководит осуществлением административных функций, делегированных государством области в соответствии с инструкциями центрального Правительства.

Статья 122

Закон Республики устанавливает систему выборов, число областных советников, положения о неизбираемости и несовместимости должностей с постами указанных советников.

Никто не может одновременно состоять членом областного совета и одной из палат Парламента или совета другой области.

Совет избирает из своей среды председателя и бюро для своих работ.

Областные советники не могут быть привлечены к ответственности за выраженные ими мнения и за голосование при выполнении своих функций.

Председатель и члены джунты избираются областным советом из его членов.

Статья 123

Каждая область имеет свой статут, который в соответствии с Конституцией и законами Республики устанавливает положения, относящиеся к внутренней организации области. Этот статут регулирует осуществление права инициативы и референдума в отношении законов и административных актов области, а также опубликование законов и регламентарных актов области.

Статут принимается областным советом абсолютным большинством голосов его членов и утверждается законом Республики.

Статья 124

Правительственный комиссар, имеющий резиденцию в главном городе области, руководит деятельностью государственной администрации и координирует ее с деятельностью, осуществляемой областью.

Статья 125

Контроль за законностью административных актов области осуществляется в децентрализованной форме органом государства в порядке и в пределах, установленных законами Республики. В определенных случаях закон может допустить контроль по существу с единственной целью — вызвать путем мотивированного запроса новое рассмотрение решения областным советом.

Статья 126

Областной совет может быть распущен, если он совершает действия, противоречащие Конституции, или серьезные нарушения закона, или не выполняет предложения Правительства сместить джунту или ее председателя, совершивших аналогичные действия или нарушения.

Статья 127

Каждый закон, принятый областным советом, сообщается комиссару, который должен завизировать его в течение тридцати дней после сообщения, если только не возникает возражений со стороны Правительства.

Статья 128

Провинции и коммуны являются автономными образованиями в рамках принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ КОРОЛЕВСТВА НИДЕРЛАНДОВ

Глава 7

ПРОВИНЦИИ, МУНИЦИПАЛИТЕТЫ, СОВЕТЫ ПО ВОДЕ И ДРУГИЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Статья 123

1. Провинции и муниципалитеты упраздняются и создаются актом парламента.

2. Пересмотр провинциальных и муниципальных границ регулируется актом парламента.

Статья 124

1. Полномочия осуществлять управление и регулирование делами провинций и муниципалитетов принадлежат их административным органам.

2. Провинциальные и муниципальные органы осуществляют свое регулирование и управление в соответствии с актом парламента.

Статья 125

1. Провинции и муниципалитеты возглавляются провинциальными штатами и муниципальными советами соответственно. Их заседания являются открытыми для общественности за исключением случаев, регулируемых актами парламента.

2. Дополнительно управление провинцией включает в себя провинциальный исполнительный орган; управление муниципалитетом включает в себя муниципальный исполнительный орган.

3. Королевский комиссар и мэр председательствуют на заседаниях провинциальных штатов и муниципальных советов соответственно.

Статья 126

Актами парламента может быть установлено, что королевский комиссар также является уполномочен-

ным для исполнения определенных обязанностей, данными официальными инструкциями Правительства.

С т а т ь я 127

Провинциальные и муниципальные постановления принимаются соответственно провинциальными штатами или муниципальным советом за исключением случаев, установленных актом парламента или ими самими в соответствии с актом парламента.

С т а т ь я 128

За исключением случаев, описанных в статье 123, полномочия, устанавливаемые пунктом 1 статьи 124, могут быть предоставлены иным органам, нежели это установлено в статье 125, но это может быть осуществлено только решением провинциальных штатов или муниципального совета соответственно.

С т а т ь я 129

1. Члены провинциальных штатов и муниципального совета избираются непосредственно жителями провинции или муниципалитета, имеющими голландское гражданство и соответствующими требованиям для выборов, установленным Второй палатой Генеральных штатов. Те же условия установлены и для избрания.

2. Члены провинциальных штатов и муниципального совета избираются путем пропорционального представительства внутри границ, установленных актом парламента.

3. Применяется пункт 2 статьи 53 и статьи 59.

4. Продолжительность полномочий провинциальных штатов и муниципального совета определяется сроком в четыре года до тех пор, пока актом парламента не будет установлено иное.

5. Перечень должностей, которые не могут быть совмещены с членством, определяется актом парламента. Актом также могут быть установлены особые ограничения на членство, связанные с кровным

родством или браком, и что комиссия, учрежденная специальным актом парламента, может лишить членства.

6. Члены не ограничены ни мандатом, ни инструкцией при голосовании.

С т а т ь я 130

Право избирать членов муниципального совета и право быть членом муниципального совета гарантируется актом парламента для жителей, не являющихся голландскими гражданами, в случае, если они отвечают требованиям, установленным для жителей, имеющих голландское гражданство.

С т а т ь я 131

Королевский комиссар и мэр назначаются указом короля.

С т а т ь я 132

1. Деятельность организации провинций и муниципалитетов, а равно инициатива и полномочия их административных органов определяются актом парламента.

2. Надзор за административными органами осуществляется в соответствии с актом парламента.

3. Решения административных органов могут стать предметом ревизии лишь в случаях, устанавливаемых актом парламента или в соответствии с ним.

4. Решения административных органов могут быть изменены только указом короля на основании того, что они противоречат закону и общественным интересам.

5. Положение, сложившееся в связи с несогласованностью случаев регулирования и управления с требованиями пункта 3 статьи 124, регулируются актом парламента. В случае ненадлежащего исполнения обязанностей административными органами провинции или муниципалитета может быть издан акт парламента в обход статей 125 и 127.

6. Перечень налогов, взимаемых административными органами провинций и муниципалитетов, и их финансовые взаимоотношения с центральным правительством регулируются актом парламента.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ФРАНЦИИ

Раздел XIII

Статья 72

Территориальными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории. Всякие другие территориальные коллективы создаются законом.

Эти коллективы свободно управляются выборными органами при соблюдении условий, предусмотренных законом.

Представители Правительства в департаментах и на территориях ответственны за обеспечение национальных интересов, за административный контроль и соблюдение законов.

ИЗ КОНСТИТУЦИИ ЯПОНИИ

Глава VIII

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 92

Положения в отношении организации и работы местных органов публичной власти устанавливаются законом в соответствии с принципом местной автономии.

Статья 93

При местных органах публичной власти в соответствии с законом учреждаются собрания в качестве совещательного органа.

Главные должностные лица органов публичной власти, члены их собраний и другие местные долж-

ностные лица, которые определены законом, избираются населением, проживающим на территории соответствующих местных органов публичной власти, путем прямых выборов.

Статья 94

Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона.

Статья 95

Специальный закон, применяемый в отношении только местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти.

ТАБЕЛЬ О РАНГАХ

Класс	Гражданские чины	Соответствующие чины		
		военные	морские	придворные
1	2	3	4	5
I	Канцлер	Генерал-фельдмаршал	Генерал-адмирал	
II	Действительный тайный советник	Генерал от кавалерии, Генерал от инфантерии, Генерал от артиллерии (в XVIII веке — Генерал-аншеф)	Адмирал	Обер-камергер, Обер-гофмаршал, Обер-шталмейстер, Обер-егермейстер, Обер-шенк, Обер-церимониймейстер, Обер-форшнейдер (с 1856 года)
III	Тайный советник	Генерал-лейтенант	Вице-адмирал	Гофмаршал, Шталмейстер, Егермейстер, Гофмейстер
IV	Действительный статский советник	Генерал-майор	Контр-адмирал	
V	Статский советник	Бригадир (в XVIII веке)	Капитан-командор (в XVIII веке)	Церимоний-мейстер (с 1884 года)
VI	Коллежский советник	Полковник	Капитан I ранга	Камер-фурьер (до 1884 года)
VII	Надворный советник	Подполковник	Капитан II ранга	
VIII	Коллежский асессор	Майор (до 1884 года)	Капитан-лейтенант (до 1884 года)	
IX	Титулярный советник	Капитан, Ротмистр	Лейтенант	
X	Коллежский секретарь	Штабс-капитан, Штабс-ротмистр	Мичман (с 1884 года)	
XI	Корабельный секретарь			
XII	Губернский секретарь	Поручик	Мичман (до 1884 года)	

1	2	3	4	5
XIII	Провинциальный секретарь, Сенатский регистратор, Синодский регистратор, Кабинетский регистратор	Подпоручик, Корнет		
XIV	Коллежский регистратор	Прапорщик (после 1884 года этот чин существовал только в военное время)		

Примечание: Табель о рангах действовала в Российской империи в XVII – начале XX вв.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абрамзон С. М.* Киргизы и их этногенетические и историко-культурные связи. Фрунзе, "Кыргызстан", 1990.
2. Административная реформа в Кыргызстане: "От концепции к проведению". Бишкек, 1998.
3. Европейская Хартия о местном самоуправлении (русская версия). Страсбург, Совет Европы, 1990.
4. Закон Кыргызской ССР "О выборах народных депутатов Кыргызской ССР". Фрунзе, 1989.
5. История Древней Греции. Москва, "Высшая школа", 1986.
6. История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX — начала XX веков. Москва, Издательство политической литературы, 1991.
7. История средних веков. Москва, "Просвещение", 1980.
8. История Франции. Москва, "Наука", 1972.
9. Кыргызстан: на пути становления независимости. Избранные выступления и речи Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева. Бишкек, 1995.
10. Коваленко А.И. Общая теория государства и права (в вопросах и ответах). Москва, "Теис", 1996.
11. Конституции зарубежных государств. Москва, Издательство Бек, 1996.
12. Конституции стран-членов СНГ. Ереван, "Мхитар Гош", 1997.
13. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 5 мая 1993 года).
14. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 10 февраля 1996 года).
15. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 17 октября 1998 года).
16. *Constantijn A.J.M. Kortman, Paul P.T. Bovend'Eert.* The Kingdom of the Netherlands. An Introduction to Dutch Constitutional Law. Boston, Denver, "Kluwer Law and Taxation Publishers", 1993.
17. *Кутафин О. Е., Фадеев В. Н.* Муниципальное право Российской Федерации. Москва, "Юристъ", 1997.
18. *Малабас Дж. М.* История государственности Кыргызстана. Бишкек, "Илим", 1997.
19. Местные органы власти в странах, находящихся в переходном периоде. USAID.
20. Model City Charter. Denver, Colorado, National Civic League, 1992.
21. Модельный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления". (Принят на десятом пленарном заседании Меж-

парламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 6 декабря 1997 года).

22. Мокрынин В., Плоских В. История Кыргызстана. Бишкек, "Кыргызстан", 1995.

23. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Часть I. Бишкек, 1997.

24. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Часть II. Бишкек, 1998.

25. Новицкий И. Б. Римское право. Москва, "Теис", 1996.

26. Национальная стратегия устойчивого человеческого развития в Кыргызской Республике. Бишкек, 1998.

27. Омуралиев Т.Э. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане — этапы развития. (В сборнике материалов конференции "Управление государственным сектором в целях развития в переходный и пост-переходный периоды в Кыргызстане". Бишкек, Программа развития Организации Объединенных Наций, 1997).

28. Основы и перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. Сборник законодательных и нормативных актов. Бишкек, 1997.

29. Положение о выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики. Бишкек, 1994.

30. Положение о выборах в районные и областные кенешы Кыргызской Республики. Бишкек, 1994.

31. Charles S Rhyme. The Law of Local Government Operations. Washington, The Law of Local Government Operations Project, 1980.

32. Глен Райт. Государственное управление. Бишкек, КГНУ, 1997.

33. Советский энциклопедический словарь. Москва, "Советская энциклопедия", 1983.

34. Томсинов В.А. Светило Российской бюрократии. Москва, "Молодая гвардия", 1991.

35. Фадеев В.И. Муниципальное право России. Москва, 1994.

36. Федоров В. Как избирают президента США. Москва, "Международные отношения", 1980.

37. Эйлин Мартин Харлов. Местные органы власти в Европе. Москва, "Финансы и статистика", 1992.

38. Черкасов А. И. Сравнительное управление: теория и практика. Москва, "Форум — Инфра — М", 1998.

39. Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. Москва, "Юристъ", 1996.

40. Указ Президента Кыргызской Республики "Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики" от 23 июня 1998 года № УП-200.

41. Указ Президента Кыргызской Республики "О некоторых организационно-правовых вопросах деятельности местных кенешей Кыргызской Республики" от 23 июня 1998 года № УП-201.

42. Указ Президента Кыргызской Республики "О выборах главы местного самоуправления города Бишкек" от 9 июля 1998 года № УП-228.

43. Устав города Бишкек

44. Философский энциклопедический словарь. Москва, "Советская энциклопедия", 1983.

45. Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебное пособие. Новосибирск, НГУ, 1995.

СО Д Е Р Ж А Н И Е

Предисловие редактора	5
От авторов	8
Раздел I. Основы и краткая история местного самоуправления	9
Краткий экскурс в мировую историю местного самоуправления	11
Предпосылки и общие понятия местного самоуправления	20
Формы организации местного самоуправления в различных странах мира	29
Раздел II. Местное самоуправление в Кыргызстане	35
Введение	37
Местное самоуправление в Кыргызской ССР	39
Краткая история развития местного самоуправления в Кыргызской Республике	43
Местное самоуправление и вопросы местного значения	54
Формы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике	62
Правовая основа местного самоуправления	74
Экономические и финансовые основы местного самоуправления	78
Разграничение функций государственной власти и местного самоуправления	82
Основы организации муниципальной службы	89
Ассоциации местных сообществ и органов их самоуправления	92
Заключение	94
Приложения	95
Список литературы	150

Аалы Азимович Карашев

Олег Станиславович Тарбинский

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Ответственный редактор *Шкуропатов Ю. С.*, редактор издательства *С. Диканбаев*, худ. редактор *З. Мидинова*, художник *С. Боконбаев*, тех. редактор *В. В. Крутякова*, корректор *А. В. Левицкая*.

Сдано в набор 15. 03. 99 г. Подписано в печать 03. 04. 99 г. Формат 84×108¹/₃₂. Бумага офсетная № 1. 9,5 физ. печатн. листов. 7,98 усл. п. л. Тираж в пер. № 4 — 2000 экз., в пер. № 7 — 1000 экз.

Заказ 2401. Цена договорная.

АО “Кыргызполиграфкомбинат” Издательство “Шам”
720005, ГСП, г. Бишкек, ул. Суванбердиева, 102.