

А. Карашев, О. Тарбинский

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ И ЗА РУБЕЖОМ

Словарь-справочник

Бишкек – 2002

Академия управления при Президенте  
Кыргызской Республики

А. Карашев, О. Тарбинский

МЕСТНОЕ  
САМОУПРАВЛЕНИЕ  
В КЫРГЫЗСТАНЕ  
И ЗА РУБЕЖОМ

СЛОВАРЬ-СПРАВОЧНИК

БИШКЕК - 2002

УДК 351/354  
ББК 67.99(2Ки)1  
К-21

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

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

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

**А. А. Карашев, О. С. Тарбинский**  
**К-21 Местное самоуправление в Кыргызстане и за рубежом.**  
**Словарь-справочник/ Под общей ред. А. А. Кутанова – Б.,**  
**2002. – 228 с.**

В словаре-справочнике содержится более 200 статей, относящихся как непосредственно к предмету местного самоуправления, так и касающихся системы общественно-государственного управления в целом. Общепринятая терминология муниципального права и управления адаптирована применительно к Кыргызстану, снабжена пояснениями и примерами из кыргызского законодательства, отечественной теории и практики управления. Книга также содержит сведения об основных законодательных актах Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления, системе организации территориального управления в республике.

Авторы стремились к тому, чтобы представленный терминологический материал давал системную картину общих характеристик местного самоуправления, свойственных различным странам, а также позволял читателю самостоятельно оценить, насколько современная система организации местной власти в Кыргызстане приближена к децентрализованным, демократическим моделям управления, культивирующимся в мире.

Монография является первым словарем-справочником по кыргызскому местному самоуправлению.

К 12030202000-02

ББК 67.99(2Ки)1

ISBN 9967-21-283-7

© Карашев А., Тарбинский О., 2002.

## А

**Автономия** (от гр. *autonomia* — самостоятельность, самоуправление, независимость; образовано от слов *autos* — сам и *nomos* — закон) — одно из основных понятий государственного управления.

«Автономия» означает право самостоятельно принимать и реализовывать законы.

В широком смысле слова автономия — это такая система организации власти, при которой государству либо части его административной территории, предоставлены права на самостоятельное управление, включая право определения направлений развития и способов реализации принимаемых решений.

По степени обобществления различают государственную автономию (то есть государственную независимость, суверенитет), территориальную автономию (самоуправление административно-территориальных образований внутри единого государства), а также иные виды автономии (например, автономия малых народов, национальных меньшинств, выражающаяся в образовании национальных округов и других административных единиц; автономия церкви, осуществляемая путем предоставления ей значительных полномочий со стороны автокефальной церкви).

Для характеристики местного самоуправления часто выделяют три основных типа автономии: политическая, административная, ресурсная.

Политическая автономия означает свободу муниципалитетов как административно-территориальных единиц проводить самостоятельную политику на своей территории, определять направления ее развития, делать конкретные

Республике предвыборная агитация трактуется как деятельность граждан Кыргызской Республики, кандидатов, политических партий, избирательных блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить избирателей к участию в выборах, а также голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) либо против них.

См. также «Пропаганда».

**Агора** – народное собрание в Древней Греции, а также площадь, на которой оно происходило.

Агора, как правило, являлась центральным местом в античных городах Эллады, украшенным храмами, порталами, административными зданиями. Часто по периметру агоры располагались купеческие лавки, торговые ряды.

**Административно-территориальное устройство** (от лат. administratio – управление, руководство и territorium – земля, принадлежащая городу – округ, область, колония) – система территориальной организации государства, на основе которой создаются и функционируют органы власти и управления.

Необходимость в такой организации вызвана тем, что даже самая эффективная центральная власть не в состоянии осуществлять полноценное управление территориями государства и нуждается в делегировании либо передаче своих полномочий местным органам управления, способным более глубоко анализировать и оперативно оценивать обстановку, осуществлять комплекс действий по обеспечению жизнедеятельности административно-территориального образования, а также быть проводником политики центральных органов власти на местах.

Отождествляется с административно-территориальным делением.

В подавляющем большинстве стран имеется свое административно-территориальное устройство, установленное с учетом политических, социально-культурных и национальных традиций.

При изучении административно-территориального устройства целесообразно выделять две основные характеристики:

- 1) количество территориальных уровней;
- 2) степень независимости территориальных образований от центра и от вышестоящих местных образований.

По форме политико-территориальной организации выделяются унитарные и федеративные государства (см. «Форма государственного устройства»).

Существуют также другие формы организации государств, такие, например, как конфедерация. Однако эти государственные или квазигосударственные образования, как правило, являются нестабильными, переходными и тяготеют либо к распаду, либо к созданию более крепкой, органичной, а именно одной из двух вышеназванных форм. При унитарной форме государственного устройства административно-территориальные единицы функционируют в единой конституционно-законодательной рамке и местные органы власти обычно имеют унифицированную систему управления. Однако в унитарных странах с децентрализованным управлением местным органам дана значительная свобода действий.

Количество уровней территориального управления в различных странах мира неодинаково. В большинстве стран применяется трехзвенное, а в некоторых – двухзвенное управление. Особо сложное административно-территориальное устройство – во Франции, где одновременно существует пять территориальных уровней управления: регионы (режюион), департаменты, округа, кантоны, коммуны.

В других странах наиболее часто встречаются такие административно-территориальные единицы, как области или провинции, губернаторства, в состав которых, в свою очередь, входят районы, графства, округа, общины (коммуны).

При федеративной форме государственной организации выделяют центральный (федеральный) уровень власти, уровень субъекта федерации, промежуточный (производный), а также местный. Например, в Федеративной Республике Германии существуют федеральный уровень управления, земельный, промежуточный (округ, уезд) и местный, в России – федеральный, республиканский, областной и краевой, районный, а также местный.

Однако существуют микрогосударства, в которых вообще отсутствует административно-территориальное деление.

К таким государствам, к примеру, относятся Мальта, Ватикан, Лихтенштейн и некоторые другие страны.

В Кыргызстане с момента его образования как единой национально-политической сущности в 1924 году реформа административно-территориального устройства проводилась несколько раз. Около трех лет просуществовали округа (1924–1926 годы); затем было образовано семь кантонов (Джалал-Абадский, Каракольский, Нарынский, Ошский, Таласский, Фрунзенский, Чуйский) с пятьюдесятью двумя волостями; в 1938 году вновь были образованы округа; с 1939 по 1959 год в республике верхними территориальными единицами управления были шесть областей; в 1959 году области снова были упразднены, за исключением Ошской. Не менее частые изменения происходили и на районном уровне: в 1929 году в республике было 23 района, в 1939-м – 45, в 1964-м – 21, в 1980-м – 40, в 1990 году – 43 района.

Столь частые изменения административно-территориального устройства вызывались спецификой развития регионов, задачами, возлагаемыми на них центром, различными политическими кампаниями, такими, как индустриализация, коллективизация сельского хозяйства и др.; в периоды широкомасштабного культурного строительства часто возникала необходимость в упразднении лишних бюрократических преград и потому иногда в республике отказывались от трехзвенного (область, район, населенный пункт) и переходили на двухзвенное (район, населенный пункт) территориальное управление.

В настоящее время в Кыргызской Республике трехуровневое территориальное деление: 1) область, город Бишкек; 2) город областного значения, район; 3) город районного значения, поселок, аил.

В 1990 году в Кыргызстане вновь было образовано шесть областей (Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Нарынская, Ошская, Таласская, Чуйская), а в 1999 году к их числу прибавилась Баткенская область.

Количество районов периодически меняется, т.к. происходит их укрупнение. На начало 2002 года в республике насчитывалось 44 района.

На сегодня в республике 22 города: Бишкек, Баткен, Балыкчы, Джалал-Абад, Исфана, Кант, Кара-Балта, Кара-

Куль, Каракол, Кара-Суу, Кок-Жангак, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу, Нарын, Ош, Сулюкта, Талас, Таш-Кумыр, Токмок, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков.

В настоящее время в Кыргызстане 465 айльных и поселковых кенешей, включающих в себя более 1,6 тыс. сельских населенных пунктов.

Согласно Конституции Кыргызской Республики решение вопросов административно-территориального устройства входит в компетенцию Жогорку Кенеша.

**Айыл окмоту** (сельская управа) – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления при айльных и поселковых кенешах в Кыргызской Республике.

Образован в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 20 марта 1996 года «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления». Создание айыл окмоту было продиктовано острой необходимостью образования реально действующего исполнительного органа на селе в условиях распада колхозов и совхозов, за счет средств которых ранее содержалась основная часть социальной инфраструктуры сельской местности.

До этого момента айльные и поселковые кенешы не имели возможности осуществлять организацию жизнеобеспечения населения, так как в их распоряжении не было ни штатов, ни полномочий, ни материально-финансовых возможностей, а созданные в 1994 году сельские комитеты занимались исключительно решением вопросов распределения земельных долей бывшим членам колхозов и совхозов.

В целях становления реального местного самоуправления на селе Правительство республики еще в 1996–1997 годах передало местным сообществам в лице айыл окмоту в коммунальную собственность более 5 тыс. объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения остаточной стоимостью в 1,6 млрд. сомов. В число этих объектов попали сельские больницы, фельдшерско-акушерские и медицинские пункты, школы, детские сады, клубы, библиотеки, стадионы, бытовые комплексы и т.д.

Айыл окмоту выполняет следующие функции:

– организует функционирование и развитие системы жиз-

необеспечения аила, поселка, предоставление населению социальных и культурных услуг;

– разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и выполняет их;

– разрабатывает проекты айльного, поселкового бюджетов и исполняет их после утверждения айльным, поселковым кенешами;

– разрабатывает и осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

– разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию новых рабочих мест;

– участвует в приватизации ликвидируемых предприятий и передаче на баланс аила, поселка объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также оборудования, необходимого для их функционирования;

– разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда;

– разрабатывает и осуществляет мероприятия по рациональному использованию земель, находящихся в коммунальной собственности, а также земель фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

– осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, по ликвидации их последствий;

– содействует взаимодействию заинтересованных сторон в экономической, социальной и правовой сферах;

– осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Деятельностью айыл окмоту руководит глава местного самоуправления аила, поселка, одновременно с этим выполняющий функции председателя айльного (поселкового) кенеша с правом совещательного голоса.

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

Решения, принимаемые айыл окмоту по вопросам, отне-

сенным к его компетенции, подписываются главами местного самоуправления айла, поселка.

Акты айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, не подлежат утверждению какими-либо государственными органами и обязательны для исполнения на соответствующей территории.

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

См. также «Глава местного самоуправления айла, поселка».

**Аким** — см. «Глава местной государственной администрации».

**Активное избирательное право** — см. «Избирательное право».

**Ареопаг** — орган сословного представительства аристократии в Древних Афинах. Ареопаг являлся одним из древнейших органов государственной власти. Имеются сведения о том, что ареопаг существовал в Афинах уже в VIII веке до н.э. Этот орган состоял исключительно из аристократов, представителей родовой знати. Иногда в его состав включались бывшие видные стратеги и архонты. Члены ареопага не избирались народом, а кооптировались, то есть включались в его состав уже действительными членами ареопага, исходя из их собственного мнения.

В период своего наивысшего расцвета ареопаг выполнял важные функции государственного управления, так как он формировался на основе древних советов родовых владык. Однако с развитием демократии ареопаг все более терял свои властные функции, а в период укрепления афинской полисной демократии (V–IV века до н.э.) его полномочия ограничивались решением некоторых уголовных дел, таких, как умышленное убийство, поджог, ранение человека, нарушение религиозных установок.

Одной из функций ареопага был надзор за нравственным

поведением граждан, и потому одним из условий включения в состав ареопага было хорошее воспитание и высокие моральные качества кооптируемого.

**Аристократия** (от греч. *aristos* – лучший и *kratos* – власть) – ряд понятий, используемых как в прямом, так и в переносном смысле слова.

1) Обозначение знати, привилегированной части общества в рабовладельческом, феодальном и капиталистическом обществах с сословным разделением людей.

2) В Древней Греции так обозначалась государственная власть, принадлежащая лучшей части общества – талантливым, просвещенным людям с прогрессивными взглядами (в отличие от тимократии – власти военных и олигархии – власти немногих).

3) В современном мире термин «аристократия» иногда используется в негативном смысле. Например: финансовая аристократия (олигархия) – власть в руках финансовых магнатов; рабочая аристократия – хорошо оплачиваемая часть рабочих, противопоставляемая низкооплачиваемым рабочим.

4) В переносном, иногда поэтическом смысле этот термин обозначает лучших, благородных людей. Например: аристократия духа, аристократия политического движения.

**Ассамблея** (от фр. *assemblee* – собрание, ассамблея) – общее собрание членов, как правило, международной организации. В число наиболее известных и авторитетных ассамблей входит Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций – главный орган управления ООН. В состав Генеральной Ассамблеи входят представители всех государств-членов Организации Объединенных Наций.

Слово «ассамблея» используется также в других значениях. Например, ассамблеями назывались увеселительные балы, устраиваемые в начале XVIII века российским императором Петром I. В некоторых странах ассамблеей также называется парламент или одна из его палат.

В Кыргызской Республике образована Ассамблея народа Кыргызстана, в состав которой входят многочисленные национальные общественно-культурные центры, общества и общины наций и народностей, населяющих республику.

**Ассоциация** (от ср.-век. лат. – соединение) – ряд понятий, обозначающих союз, объединение, а также связь с каким-либо предметом или явлением.

1) Добровольное объединение различных государств, лиц, групп лиц, органов, предприятий для достижения коллективно значимой цели. Например: Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (Association of South East Asian Nations – ASEAN); Ассоциация новых архитекторов; Ассоциация городов Кыргызской Республики, Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики.

В Кыргызской Республике согласно Закону «О некоммерческих организациях» ассоциации представляют собой объединения (союзы) некоммерческих организаций, создаваемые для координации деятельности и соединения усилий для защиты общих интересов. Так, предназначение Ассоциации городов Кыргызской Республики заключается в том, чтобы способствовать развитию городов, межгородского сотрудничества и защищать их интересы на республиканском и местном уровнях

2) Связь, возникающая у человека в ощущениях между двумя и более психологическими образованиями (восприятиями, двигательными актами, представлениями, идеями и т.п.), которая состоит в том, что при появлении одного члена ассоциации систематически появляется другой или другие. Научный термин «ассоциация» введен Джоном Локком в 1698 году, хотя идеи связи представлений высказывались еще античными философами Платоном и Аристотелем.

См. также «Ассоциация городов Кыргызской Республики», «Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики», «Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики».

**Ассоциация городов Кыргызской Республики** – объединение городов Кыргызстана в лице органов их управления с целью защиты интересов кыргызских городов на республиканском и местном уровнях, соединения усилий в развитии межгородского экономического сотрудничества, создания условий для свободного развития городов, укрепле-

ния основ местного самоуправления, информационного обмена и др.

Создана на учредительном собрании, состоявшемся 19 августа 2000 года в городе Бишкеке. В состав Ассоциации входят города Кыргызской Республики. Высший орган управления – общее собрание членов Ассоциации, состоящее из руководителей городов. Председатель Ассоциации избирается на ротационной основе сроком на три года из числа руководителей городов. Первым председателем Ассоциации был избран председатель Бишкекского городского кенеша З.Т. Кыдыралиев.

Ассоциация городов Кыргызстана имеет следующие стратегические цели своей деятельности:

- лоббировать интересы городов при формировании законодательства на центральном и местном уровнях;
- развивать сотрудничество и информационный обмен внутри Ассоциации, в том числе между городами;
- институционально развивать Ассоциацию;
- содействовать экономическому, социальному и культурному развитию городов;
- содействовать дальнейшему развитию местного самоуправления в городах;
- способствовать повышению эффективности городского управления;
- содействовать обучению и переобучению представителей и работников городских органов управления;
- содействовать распространению положительного зарубежного и местного опыта развития городов.

**Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики** – объединение органов местного самоуправления Кыргызстана, образованное на II республиканском совещании глав местного самоуправления Кыргызской Республики, состоявшемся 4 октября 1996 года в городе Бишкеке.

Цель Ассоциации заключалась в объединении усилий органов местного самоуправления в решении стоящих перед ними задач, внедрении и развитии принципов самоуправления на местах и др. Первым председателем Ассоциации был избран Т.Э. Омуралиев.

На I республиканском курултае представителей местных сообществ Кыргызской Республики, прошедшем 25 декабря 1997 года в городе Бишкеке, Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики была преобразована в Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики.

См. также «Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики».

**Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики** – некоммерческая организация, учрежденная 16 января 2002 года на республиканском семинаре-совещании по местному самоуправлению. Учредителями организации являются органы местного самоуправления айлов и поселков Кыргызской Республики.

**Аттестация** (от лат. attestor (ad-testor) – свидетельствовать, удостоверить, подтверждать) – проверка, определение, подтверждение профессиональных качеств служащего для установления его пригодности выполнять работу на соответствующей должности.

## Б

**Баллотирование** (от итал. ballotare – избирать шарами) – вид голосования. В прошлые столетия (XVIII–XIX века) осуществлялось путем опускания в урну черных или белых шаров (баллов) – отсюда происходит и название.

В современном смысле баллотироваться – значит выставлять свою кандидатуру на выборах в различные органы власти или на выборные должности. Например, в президенты, в представительные органы самоуправления, парламент страны и др.

**Бургомистр** (нем. Burgermeister) – в некоторых государствах, преимущественно использующих языки германской группы, глава органа городского самоуправления. Должности бургомистров впервые были введены в Западной Европе в XVII веке. В ряде городов Федеративной Республики Германии бургомистры возглавляют не только город-

ской совет, но и являются главами городских управ. В некоторых федеральных землях Германии бургомистры возглавляют только городские советы, а исполнительная власть отдается городскому директору. В Нидерландах бургомистр города, назначаемый королевским указом по представлению королевского комиссара провинции, председательствует на заседаниях Ассамблеи и исполнительного совета. Однако полномочия бургомистра устанавливаются Ассамблеей – представительным органом городского самоуправления.

**Бюрократия** (от фр. bureau – 1) письменный стол; 2) канцелярия, контора, бюро; и греч. kratos – власть) буквально означает власть аппарата, конторы, бюро. Отсюда происходит слово «бюрократ», которое в буквальном переводе означает «столоначальник».

Бюрократия – неизбежная иерархическая система организации государственного или муниципального управления. Появление бюрократии объективно вызывается спецификой осуществления властных и управленческих полномочий, так как при любом способе управления всегда необходима группа людей, занимающихся подготовкой решений и их реализацией.

Употребляется в нескольких смыслах:

1) Иерархическая система организации управления в органах государственной и муниципальной власти.

2) Слой людей, выполняющих функции государственного или муниципального управления.

3) Пренебрежение чиновниками существом дела ради соблюдения формальностей, должностных инструкций, предписаний, нормативно-правовых актов и т.д. Данный контекст носит резко отрицательный характер и отождествляется у людей, чуждых системе власти, с такими понятиями, как «бюрократизм», «волокита», «буквоедство».

## В

**Вето** (лат. veto – запрещаю, мешаю, препятствую, удерживаю) – запрет одного государственного органа или должностного лица, налагаемый на решения другого. Обычно

право вето предоставляется главе государства или законодательному органу (одной из палат).

Право вето широко применяется в качестве так называемого механизма сдержек и противовесов в различных государствах мира. Например, в Соединенных Штатах Америки право вето принадлежит президенту страны, который может налагать вето на законы, принятые Конгрессом. В свою очередь, Конгресс может преодолеть вето президента большинством в две трети голосов. Кроме того, законы, принятые Конгрессом США, могут быть объявлены неконституционными Верховным судом этой страны.

Во многих странах мира право вето также применяется на местном уровне при несогласии главы органа местного самоуправления с решением коллегиального представительного органа – совета. Такое право вето на решения совета практикуется при системе организации городской власти «слабый совет – сильный мэр».

Правом вето также называют согласно уставу Организации Объединенных Наций принцип единоначалия постоянных членов Совета безопасности ООН (Китай, Франция, Россия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки) при принятии решений по непроцедурным вопросам, хотя некоторые правоведы называют употребление слова «вето» в таком контексте ошибочным.

В Кыргызстане право вето принадлежит Президенту республики, который на основании Конституции имеет полномочия отклонять принятые Жогорку Кенешем законы и возвращать их в соответствующую палату парламента Кыргызстана. Президент Кыргызской Республики также вправе приостановить или отменить действие актов Правительства, других органов исполнительной власти.

**Вече** – народное собрание в Древней Руси. Орган непосредственной демократии, так как практически в народных собраниях имели право участвовать все желающие, достигшие определенного возраста.

Наивысшего расцвета вечевая практика достигла в русских городах XI–XII веков, хотя эта форма самоуправления ~~для~~ у некоторых славянских народов известна еще в V–

VII веках н.э. Вече играло значительную ограничительную роль в период власти удельных князей, так как Древняя Русь представляла собой федеративный союз княжеств на генеалогической основе, при которой большинство князей было связано между собой родственными узами. И при нестабильности княжеской власти, с частой сменой постоянно враждовавших и бившихся за престолы князей вече завоевывало все больше полномочий. Вече были практически в каждом древнерусском городе. Выполняя роль законодательного собрания, вече решало многие хозяйственные вопросы, а также вопросы заключения мира или объявления войны.

Значительной силы вече достигло в Новгороде, где князю при принятии любого важного решения требовалось созвать народное собрание. Новгородское вече даже имело право приглашать на престол князя или изгонять его. В то же время вече не имело строгой системы органов, а также процедуры предварительной подготовки обсуждаемых вопросов, и потому иногда при его проведении возобладала эмоции, сиюминутные порывы, что не всегда помогало принимать правильные, обдуманые решения.

**Власть** — право и практика распоряжаться чем-либо, устанавливать свою волю. Одно из важнейших понятий права и философии. При рассмотрении понятия «власть» обычно выделяют носителя, или субъекта власти, то есть того, кому эта власть принадлежит, и объекта власти, или того, на кого эта власть распространяется.

Для власти очень важно условие, чтобы объект власти принимал ее, признавал и подчинялся ей. Тогда имеет смысл говорить о том, что власть распространяется на этот объект. Иными словами, что власть объективно существует. Часто объект власти находится в ситуации, когда он объективно вынужден подчиняться этой власти, соблюдать навязанные ею правила. Иногда объект власти сам обладает активным правом формировать эту власть, устанавливать над последней определенный контроль, тем самым становясь субъектом власти.

Особое значение для института власти имеют источники ее могущества, которыми могут быть физическая сила или

психологическое превосходство, деньги, военная и полицейская мощь и т.д.

Побудительным стимулом к достижению власти служит природное стремление человека к превосходству над другими, желание повелевать.

Различают понятия «государственная власть», «политическая власть», «экономическая власть» и др.

В переносном смысле слово «власть» употребляется для обозначения системы государственных или муниципальных органов.

См. также «Государственная власть».

**Возрастной ценз** – законодательно установленное возрастное ограничение гражданам в их правоспособности совершать некоторые действия. К числу таких ограничений может, например, относиться запрет на активное или пассивное участие в выборах до достижения определенного возраста. Возрастной ценз может ограничиваться как нижней, так и верхней границей. Например, в Кыргызской Республике Президентом может быть избран гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет.

Согласно законодательству Кыргызской Республики граждане могут участвовать в выборах Президента и депутатов Жогорку Кенеша республики, а также депутатов местных кенешей при достижении 18-летнего возраста.

Для того, чтобы иметь право быть избранным в Жогорку Кенеш, необходимо достижение 25-летнего возраста к дню проведения выборов.

Для избрания депутатом местного кенеша гражданин Кыргызской Республики должен достичь 20 лет.

Для того, чтобы участвовать в выборах в качестве кандидатов на должность главы местного самоуправления города районного значения, айла, поселка, необходимо достичь 25-летнего возраста, однако не быть старше 65 лет.

**Волюнтаризм** (от лат. voluntas – воля, образ мыслей, расположение, желание, намерение) – социально-политическая практика, основанная на господстве воли вопреки объективно-историческим условиям и необходимости.

Для волюнтаризма характерно преувеличение роли ир-

рационального, субъективного представления об окружающей действительности, исторической и политической необходимости, зачастую с попранием законов в целях достижения определенной цели. Волюнтаризм сопутствует таким формам организации политических систем, как авторитаризм, тоталитаризм и др.

Термин «волюнтаризм» широко используется в философии в качестве одной из ее основных категорий, а также применяется в социологии и психологии. Термин был впервые введен немецким социологом Фердинандом Теннасом в 1883 году.

Серьезное осмысление термин «волюнтаризм» получил в работах немецкого философа-идеалиста Артура Шопенгауэра, который рассматривал волю как первичную субстанцию, слепую, неразумную силу, бесцельно действующее начало мира, господствующее над сознанием и интеллектом. В этом смысле трактовка Шопенгауэра носит явно пессимистический характер.

Подобные идеи были творчески осмыслены и развиты другим немецким философом Фридрихом Ницше в его теории сильной личности. Идеи Ницше большое влияние оказали на развитие философии на Западе и в России. В извращенной форме эти теории были использованы Адольфом Гитлером.

Практика волюнтаризма характерна для деятельности анархистов, большевиков, эсеров и представителей других радикальных политических партий. Причем не только для консервативных режимов, но и для демагогической политики либеральных государственных деятелей, когда кампанейщина, излишний политический пафос, необдуманность путей реализации идей, в том числе и построения демократии, приводили к кризисным и разрушительным явлениям.

**Вопросы местного значения** — одно из основных понятий теории и практики местного самоуправления, муниципального права. Используется для характеристики сферы компетенции местного самоуправления.

В теории и практике вопросы местного значения рассматриваются как область управления, являющаяся непосредственной прерогативой местных властей, органов децент-

рализованного территориального управления, устроенных по принципу муниципалитетов, в противовес вопросам национального, общегосударственного значения, решением которых занимается центральное правительство непосредственно или через сеть напрямую подчиненных центру государственных органов.

Первое широко известное теоретическое обоснование вопросов местного значения принадлежит деятелю Великой Французской революции 1789–1793 годов Турэ, который, обосновывая необходимость принятия закона о местном самоуправлении, выделял в системе последнего две основные сферы:

- вопросы, право на решение которых принадлежит общинам;
- вопросы, решаемые местными общинами по поручению государства.

В практике местного самоуправления нет единообразного понимания, каким образом следует разделять вопросы общегосударственного и местного значения, так как большинство из бесчисленного множества вопросов, решаемых органами управления на местах, тесно переплетено и взаимосвязано друг с другом. Поэтому при определении объема собственной компетенции органов местного самоуправления большое значение имеют историко-культурные, общественно-политические, национальные традиции, экономические условия. В большинстве стран демократической ориентации государственного управления собственные полномочия местных органов власти складывались естественноисторическим, то есть эволюционным путем. Тем не менее, возможен и другой способ определения этих полномочий – путем принятия решений на государственном уровне: законов, актов главы государства и правительства.

В Хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в 1985 году, вопросам собственной компетенции местного самоуправления уделяется значительное внимание. В статье 4 Хартии устанавливается, что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законодательством, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти».

Развернутое толкование вопросов местного значения дается в Модельном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятом 6 декабря 1997 года на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Согласно Модельному закону «Вопросы местного значения – вопросы обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с конституцией государства и настоящим законом».

В Модельном законе к вопросам местного значения предлагается отнести 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.

В Кыргызстане согласно Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» вопросы местного значения именуются делами местного значения, которые трактуются следующим образом: «Дела местного значения – вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления».

В статье 15 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» к делам местного значения причисляются следующие:

- организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставление населению социальных и культурных услуг;
- рациональное использование земель местного сообщества;
- комплексное социально-экономическое развитие территории местных сообществ;
- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий;
- коммунальный транспорт и дороги;
- бытовое и торговое обслуживание;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития дошкольного, школьного и профессионального образования;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития здравоохранения;
- сохранение и развитие исторических и культурных традиций населения местного сообщества;
- развитие физической культуры, спорта и туризма;
- охрана общественного порядка.

В то же время закон не ограничивает перечень дел местного значения, тем самым оставляя возможность для его расширения.

Кроме того, в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» устанавливается перечень дел местного значения, которые осуществляются органами самоуправления различных территориальных уровней в связи с тем, что существуют территориальные особенности организации местного самоуправления.

При этом в Законе устанавливается ряд унифицированных полномочий всех местных кеңешей, предоставляется ряд специфических полномочий местным кеңешам некоторых административно-территориальных единиц, в которых установилась особая практика управления (город Бишкек, города областного и районного значения, поселки и айлы), а также определяется круг полномочий исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления — мэрий, городских управ, айыл окмоту.

Одновременно Законом устанавливаются полномочия должностных лиц самоуправления — мэра города, глав местного самоуправления городов районного значения, поселков, айлов.

См. также статьи «Местный кеңеш», «Мэр», «Мэрия», «Городская управа», «Айыл окмоту», «Глава местного самоуправления города», «Глава местного самоуправления айла, поселка».

**Вотум** (лат. *votum* — обет; желание) — решение, выраженное голосованием. Является важнейшим элементом демократического устройства. Может использоваться как при непосредственной, так и при представительной демократии. В первом случае он применяется, например, при проведении выборов, референдумов по различным вопросам. Во втором случае используется для реализации воли представительного органа по отношению к различным высшим государственным органам и лицам — правительству или отдельным его членам, президенту республики, — а также к законодательным актам. Различают вотум доверия и вотум недоверия.

См. также «Вотум недоверия».

**Вотум недоверия** — решение, выраженное голосованием, направленное на отмену или приостановку законодательного акта, принятого высшим государственным органом или должностным лицом, а также постановление представительного органа, принятое большинством голосов, которое может повлечь за собой отставку правящего кабинета или отдельного высшего государственного должностного лица.

В Кыргызстане согласно Конституции республики вотум недоверия может быть выражен Жогорку Кенешем, местными кенешами.

Например, Собрание народных представителей Жогорку Кенеша может отрешить от должности Президента Кыргызской Республики на основании выдвинутого Законодательным собранием обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденно-го заключением Конституционного суда.

Собрание народных представителей Жогорку Кенеша также может выразить недоверие Премьер-министру республики. Местные кенешы районов, областей вправе выразить большинством в две трети от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации. Местные кенешы городов, поселков, айлов могут выразить недоверие соответственно мэру города, главе местного самоуправления города, поселка, айла.

**Всеобщая декларация прав человека** — международный документ, провозглашающий приоритет общечеловеческих прав. Принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года в целях предотвращения актов вандализма, подобных тем, которые были совершены во время второй мировой войны, а также для международной защиты основополагающих прав человека, его свобод и моральных ценностей.

Статья 1 Декларации провозглашает:

«Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Декларация провозглашает, что каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность; на равенство перед законом, правовую защиту при предъяв-

лении ему уголовного обвинения, защиту от посягательств на его жизнь и свободу; на неприкосновенность жилища, свободу передвижения и выбора места жительства; на гражданство, на вступление в брак и создание семьи; на имущество, свободу мысли, совести и религии; на участие в мирных собраниях, в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей; на равный доступ к государственной службе; на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства прав в экономической, социальной и культурной областях, на труд и свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы; на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи; на образование, включая бесплатное начальное и общее образование.

Основные идеи, изложенные во Всеобщей декларации прав человека, закреплены в большинстве конституций демократических стран мира, включая Конституцию Кыргызской Республики, в которой раздел второй посвящен правам и свободам человека.

**Выборность** – принцип формирования представительных органов или избрания должностных лиц путем голосования. Выборность является характерным и неотъемлемым элементом демократии. Выборность как способ формирования органов власти и управления широко практиковалась еще в догосударственный общественно-исторический период, когда таким путем формировались советы племен, определялись старейшины и военный предводитель. Выборность являлась краеугольным камнем афинской полисной демократии, главные должностные лица которой – архонты и стратеги – избирались прямым голосованием сроком на один год. В современном мире во всех демократических странах выборность является обязательной при формировании как центральных органов власти, так и органов местного самоуправления.

В системе муниципальных органов власти представитель-

ные органы — советы — формируются только путем выборности.

В Кыргызской Республике путем прямых выборов избирается Президент страны, формируются Жогорку Кенеш и местные кенешы, а также избираются главы местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов.

Мэры городов областного значения и Бишкека избираются косвенным путем — депутатами городских кенешей.

**Выборщики** — лица, уполномоченные населением или его частью участвовать в косвенных выборах должностных лиц. Голосование с помощью выборщиков применяется в ряде стран, в том числе Соединенных Штатах Америки, где президент страны избирается путем косвенных выборов. Избрание президента США проходит в два тура. Первый тур — первичные прямые выборы во всех штатах — субъектах федерации. Затем окончательное голосование производится уже выборщиками от каждого штата. Коллегии выборщиков избираются населением штата, а их количество определяется исходя из числа жителей штата. Иногда практика использования коллегий выборщиков при косвенных выборах приводит к казусному результату, когда в финале президентом избирается не тот, кто набрал в первичных выборах большинство голосов по всей стране, так как результаты выборов по каждому штату округляются, а все выборщики должны голосовать за единого кандидата от своего штата, победившего на выборах в этом штате. Проигравший же в конкретном штате кандидат не получает ни одного голоса, даже если его соперник обошел его с незначительным перевесом. Такая ситуация в США, например, наблюдалась в 1824, 1876, 1888 и 2000 годах.

**Выборы** — избрание голосованием членов представительных органов власти, высших должностных лиц государства, а также руководителей различных государственных и негосударственных органов. Путем выборов в странах демократии избираются глава государства, парламент, местные советы. В некоторых государствах путем выборов определяются аудиторы административно-территориальных единиц, школьные советы, руководители основных департаментов и

т.д. Выборы применяются также в акционерных обществах, где таким способом формируется правление. Путем выборов формируются органы управления в политических партиях и общественных организациях.

Выборы бывают прямые и косвенные.

Прямые выборы осуществляются непосредственно голосованием населения, либо его части, либо группы лиц за того или иного кандидата (кандидатов).

Косвенные выборы осуществляются уполномоченными лицами – выборщиками, получившими это право от населения или его части, а также представительными органами власти.

Конституцией Кыргызской Республики установлены основные избирательные права граждан. В пункте 6 статьи 1 Конституции говорится, что «граждане Кыргызской Республики избирают Президента, депутатов Законодательного собрания Жогорку Кенеша и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша и своих представителей в органы местного самоуправления. Выборы являются свободными, проводятся общим, тайным, прямым, равным голосованием. В них могут участвовать граждане, достигшие 18 лет».

В Кодексе о выборах в Кыргызской Республике устанавливается: «Выборы в Кыргызской Республике основываются на свободном и добровольном осуществлении гражданами республики своего избирательного права. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принуждения его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

Граждане Кыргызской Республики участвуют в выборах на равных основаниях.

Гражданин Кыргызской Республики голосует на выборах непосредственно.

Голосование на выборах в Кыргызской Республике является тайным, исключаящим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина».

См. также «Выборщики».

**Выравнивающий грант** – средства, выделяемые из центрального бюджета в местный для осуществления сбалансированного развития регионов.

В Кыргызстане выравнивающие гранты выделяются на основании Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

Согласно данному Закону выравнивающие гранты предназначены для выравнивания доходов между бюджетами отдельных регионов республики и вводятся для поддержания стабильного экономического положения местных государственных администраций в вопросах финансирования услуг, имеющих важное значение для населения регионов.

Размеры грантов и их перечень могут пересматриваться ежегодно в законе о республиканском бюджете.

См. также «Гранты (трансферты)», «Категориальный грант», «Стимулирующий грант».

## Г

**Гелиэя** – суд присяжных в античных Афинах периода полисной демократии, игравший значительную роль в государственном управлении. Гелиэя рассматривала как государственные, так и частные дела, выносила приговоры. В гелиэе не использовалась система разделения функций обвинителя, судьи, адвоката. Любой гражданин Афин мог выдвинуть против другого обвинение, а тот, в свою очередь, вынужден был защищаться самостоятельно, без помощи адвоката. Практиковалось, однако, использование услуг частных раторов – специалистов в красноречии, которые писали защитную речь за определенную плату. Эта речь заучивалась обвиняемым наизусть и озвучивалась на судебном процессе.

Гелиэя также участвовала в утверждении законопроектов, принимаемых народным собранием.

Гелиэя состояла из шести тысяч членов, избираемых от каждой родовой филы. В свою очередь, гелиэя делилась на десять палат – по пятьсот человек в каждой. Оставшаяся одна тысяча членов была запасной. Дела рассматривались палатами по очереди, часто – по жребию. Это делалось для того, чтобы исключить возможность подкупа членов гелиэи, обеспечить максимальную беспристрастность при вынесении решений.

В то же время гелиэя не являлась профессиональным

судебным органом, при рассмотрении дел могли возобладать эмоции, мешавшие объективному решению вопроса. На одном из таких судов был признан виновным знаменитый философ древности Сократ, учение которого было объявлено присяжными неверным и вредным для молодежи, а сам он был приговорен к смерти.

Учитывая, что жители Афин имели неравный социальный статус (граждане и неграждане – метеки, рабы и др.), при рассмотрении дел не было обеспечено одинаковое отношение к обвиняемым и свидетелям. Например, рабы обязаны были давать показания исключительно под пытками. Если случалось, что во время пыток раб умирал, его хозяину выплачивалась денежная компенсация.

**Генезис** (от греч. *genesis* – возникновение, происхождение, рождение) – происхождение, возникновение. Термин употребляется для обозначения процесса зарождения вещей и явлений, а иногда также их последующего развития до момента достижения настоящей стадии.

**Географические названия** – общепринятые наименования, используемые для обозначения естественных и искусственных географических объектов: материков, островов, водных бассейнов, горных массивов и вершин, административно-территориальных единиц (включая населенные пункты), улиц, площадей и других объектов.

В Кыргызской Республике присвоение географических названий осуществляется в соответствии с Законом «О географических названиях».

Согласно Закону географические названия в Кыргызской Республике включают названия городов, поселков городского типа, сел, рек, каналов, мостов, болот, озер, водопадов, гор, горных систем, горных вершин, перевалов, ледников, ущелий, урочищ, скал, пещер, зимовок, стойбищ, пастбищ, улиц, площадей, проспектов, бульваров, аллей, парков, природных парков, заповедников и других подобных им объектов, а также мест, связанных с историческими событиями и деятельностью исторических личностей.

Наименование и переименование проспектов, аллей, площадей, городских или сельских парков, бульваров, улиц и

переулков осуществляется органами местного самоуправления по решению местных кенешей.

Присвоение наименований остальным географическим объектам Кыргызской Республики осуществляется на основании законодательства.

Порядок внесения предложений по наименованию и переименованию объектов определяется Правительством Кыргызской Республики.

Переименование городов, поселков городского типа, сел в честь государственных, общественных или иных выдающихся личностей в Кыргызстане запрещается.

**Геополитика** – теория, предполагающая в качестве одного из главных факторов, влияющих на национальное, социально-культурное, политическое и экономическое развитие, а также на международные отношения, географическое положение страны.

Возникновению геополитики способствовали теории французского философа Шарля Монтескье и английского ученого Генри Томаса Бокля, полагавших, что на развитие первоначальных форм цивилизации повлияли, главным образом, природно-климатические особенности стран, наличие или отсутствие природных ресурсов. Так, Монтескье считал, что жаркий климат в странах Африки и Азии, богатый растительный мир и изобилие фруктов негативно влияют на трудолюбие человека, предрасполагают его к лени, и потому в жарких странах часто возникают деспотические режимы как средство поддержания дисциплины, направления людей по созидательному пути развития. И, наоборот, в европейских странах с холодным, суровым климатом, люди сами вынуждены кооперироваться для коллективного выживания, нацелены на труд – сооружение теплых жилищ, обработку почвы и др. Поэтому в таких странах нет необходимости в жестком администрировании, и в Европе исторически возникали более «мягкие», демократические системы власти.

В современном понимании термин «геополитика» употребляется в нескольких значениях:

1) Для обозначения степени влияния географических особенностей государства на развитие местных, региональных, континентальных и глобальных политических принципов.

2) В качестве научной теории, изучающей степень воздействия географических и природно-климатических факторов на политику государства, его отношения с другими странами.

3) Для характеристики практики международных взаимоотношений, основанной на учете географических особенностей, национальных интересов.

В оценке геополитики как науки нет единого толкования. Ряд ученых полагает, что географические факторы влияют на развитие цивилизаций, но лишь наравне с другими, такими, как, например, глобализация национальных экономик, формирование единого международного рынка. Американский ученый Сэмюэль Хантингтон в работе «Столкновение цивилизаций» («Clash of Civilizations»), например, утверждает, что после исчезновения коммунистических режимов главную роль в развитии международных отношений будет играть не политическая идеология, а тип культуры. Основными культурами он считает западную, конфуцианскую, славянскую православную, исламскую, индуистскую, японскую, африканскую и некоторые другие.

**Глава айыл окмоту** – название должности руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (айыл окмоту) при айыльном, поселковом кенеше с 1996 года до принятия Указа Президента «Об утверждении Временного положения о пилотных выборах глав местного самоуправления сел и городов районного подчинения в Кыргызской Республике» от 17 января 2001 года № 28, согласно которому эта должность стала именоваться «глава местного самоуправления села». После принятия и вступления в силу Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» 12 января 2002 года эта должность официально именуется «глава местного самоуправления айла, поселка».

См. также «Глава местного самоуправления айла, поселка».

**Глава города** – главное должностное лицо городского самоуправления в некоторых странах мира.

В Кыргызской Республике должность главы города вве-

дена в городах районного значения. Глава города одновременно выполняет обязанности руководителя городской управы и председателя городского кенеша с правом совещательного голоса.

См. также «Глава местного самоуправления города районного значения», «Городская управа».

**Глава местного самоуправления айла, поселка** – выборное должностное лицо на соответствующей территории, руководитель айыл окмоту, одновременно выполняющий функцию председателя айильного или поселкового кенеша с правом совещательного голоса.

Глава местного самоуправления в своей деятельности подотчетен соответствующему айильному, поселковому кенешу, а по делегированным государственным полномочиям – главе государственной администрации района, мэру города.

Глава местного самоуправления айла, поселка:

– выполняет функции председателя айильного, поселкового кенеша;

– руководит деятельностью айыл окмоту и несет ответственность за ее результаты;

– представляет айильному, поселковому кенешам проект айильного, поселкового бюджетов, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед соответствующим кенешем об общем состоянии дел в айле, поселке, исполнении местного бюджета и использовании коммунальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;

– не реже одного раза в год отчитывается перед населением о результатах своей деятельности на курултае местного сообщества;

– несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;

– вносит в местный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

– дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности руководителей соответствующих терри-

ториальных подразделений государственных учреждений и организаций;

— решает иные вопросы в рамках законодательства Кыргызской Республики.

Глава местного самоуправления избирается населением соответствующей территории сроком на четыре года. Порядок избрания главы местного самоуправления айла, поселка устанавливается Кодексом о выборах в Кыргызской Республике.

Глава местного самоуправления может быть досрочно освобожден от занимаемой должности главой государственной администрации области — губернатором:

— на основании личного заявления;

— за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, делегированных государственных полномочий, с согласия сессий айльного, поселкового кенешей большинством в две трети голосов от общего числа депутатов;

— на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;

— в случае признания его судом недееспособным;

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

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

— в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики или утраты гражданства Кыргызской Республики;

— по письменному требованию не менее одной трети избирателей айла, поселка в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

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

— по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов айльного, поселкового кенешей.

В случае выражения недоверия главе местного самоуправления айла, поселка депутатами айльного, поселкового кенешей глава государственной администрации облас-

ти — губернатор — в двухнедельный срок досрочно освобождает его от занимаемой должности либо дает айильному, поселковому кенешам обоснованный отказ.

При повторном выражении недоверия главе местного самоуправления айла, поселка депутатами айильного, поселкового кенешей глава государственной администрации области — губернатор — в двухнедельный срок освобождает его от занимаемой должности и ходатайствует перед Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики о назначении новых выборов.

См. также «Айыл окмоту».

**Глава местного самоуправления города районного значения** — выборное должностное лицо на соответствующей территории, глава города, одновременно с осуществлением руководства городской управой выполняющий функции председателя городского кенеша с правом совещательного голоса.

По вопросам местного самоуправления глава города подотчетен городскому кенешу, а по делегированным государственным полномочиям — вышестоящим органам государственной власти.

Глава города:

- выполняет функции председателя городского кенеша;
- руководит городской управой и отвечает в установленном порядке за результаты ее деятельности;
- обеспечивает выполнение Конституции и законодательства Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства страны, устава города, решений городского кенеша, принятых в пределах его полномочий;
- несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;
- представляет город в органах государственной власти и самоуправления, неправительственных, общественных и иных организациях Кыргызской Республики, а также за рубежом;
- не позднее трех месяцев со дня вступления в должность представляет на утверждение городского кенеша проект программы социально-экономического развития города;

– представляет на утверждение городского кенеша проект городского бюджета, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед городским кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении городского бюджета и использовании коммунальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения;

– не реже одного раза в два года отчитывается перед населением о результатах своей деятельности на городском курултае;

– вносит в городской кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

– налагает административные санкции в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

– решает иные вопросы в рамках законодательства Кыргызской Республики.

Глава города избирается населением соответствующей территории сроком на четыре года.

Он может быть досрочно освобожден от занимаемой должности Президентом Кыргызской Республики:

– на основании личного заявления;

– по представлению главы государственной администрации области – губернатора – за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, делегированных государственных полномочий, с согласия сессии городского кенеша большинством в две трети голосов от общего числа депутатов;

– на основании вступления в силу обвинительного приговора суда;

– в случае признания его судом недееспособным;

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

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

– в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики или утраты гражданства Кыргызской Республики;

– в случае невозможности исполнения своих должност-

ных обязанностей в результате стойкой нетрудоспособности;

– по требованию не менее одной трети избирателей города;

– по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша.

В случае выражения недоверия главе города депутатами городского кенеша Президент Кыргызской Республики в двухнедельный срок досрочно освобождает его от должности либо дает городскому кенешу обоснованный отказ.

При повторном выражении недоверия главе города депутатами городского кенеша Президент Кыргызской Республики в двухнедельный срок освобождает его от занимаемой должности и назначает новые выборы.

См. также «Глава города», «Городская управа».

**Глава местной государственной администрации** – должностное лицо, осуществляющее на праве единоначалия руководство деятельностью местной государственной администрации на территории района или области Кыргызской Республики. Деятельностью областной государственной администрации руководит губернатор, районной – аким.

Организационно-правовые основы деятельности главы местной государственной администрации установлены Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Главы государственной администрации области и района назначаются сроком на четыре года Президентом Кыргызской Республики с согласия соответствующего местного кенеша и по консультации с Премьер-министром Кыргызской Республики. Освобождаются эти должностные лица также указом Президента.

Главы государственной администрации области и района не могут занимать свою должность более двух сроков подряд в одной административно-территориальной единице.

Первый из них подотчетен Президенту и Премьер-министру Кыргызской Республики, второй – Президенту, Премьер-министру Кыргызской Республики и главе государственной администрации области.

В случае ненадлежащего исполнения своих служебных

обязанностей, приведшего к ухудшению социально-экономической и общественно-политической ситуации на территории соответствующей административно-территориальной единицы, нарушения законности, а также совершения порочащего проступка глава государственной администрации района либо области может быть освобожден от занимаемой должности досрочно Президентом Кыргызской Республики по представлению Премьер-министра.

Областной, районный кенеш вправе двумя третями голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша выразить недоверие соответственно главам соответствующих государственных администраций и поставить вопрос об их освобождении от занимаемой должности перед Президентом Кыргызской Республики. Глава государства в течение месяца принимает решение по данному вопросу и извещает о нем соответствующий местный кенеш.

Глава местной государственной администрации:

— организует деятельность местной государственной администрации и отвечает в установленном порядке за ее результаты;

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

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

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

— представляет на утверждение местного кенеша проект

бюджета соответствующей территории, представляет отчет о его исполнении для утверждения местным кенешем;

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

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

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

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

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

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

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

Глава государственной администрации области осуществляет на подведомственной территории государственный контроль за выполнением территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности законов, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики. В случаях принятия территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти либо исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления решений, не соответствующих законам, актам Президента и Правительства Кыргызской Республики, глава государственной администрации области вправе приостанавливать исполнение таких решений с од-

новременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер.

Глава государственной администрации области в установленном порядке ходатайствует перед Президентом Кыргызской Республики, а глава государственной администрации района – перед главой государственной администрации области о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий Кыргызской Республики.

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

Глава местной государственной администрации в пределах своей компетенции издает распоряжения, а также с согласия соответствующего местного кенеша может издавать нормативные правовые акты в виде постановлений, контролирует их исполнение.

Нормативные правовые акты, изданные главой государственной администрации области, района, вправе отменить Президент, а также Правительство Кыргызской Республики.

Законом установлены ограничения деятельности главы местной государственной администрации. Так, ни он, ни его заместители не могут быть депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики либо местных кенешей.

Глава местной государственной администрации и его заместители, руководители органов и структурных подразделений местной государственной администрации не вправе:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Город** – крупный населенный пункт, обладающий урбанистическими чертами, высокоорганизованным экономическим укладом и развитой социальной инфраструктурой.

Считается, что первые города возникли на определенном этапе эволюции человеческих поселений примерно за 3,5 тыс. лет до н.э. Древнейшими из известных городов являются города, расположенные в долинах рек Нил, Тигр и Евфрат в IV тысячелетии до н.э. Города как поселения уже довольно сильно отличались от деревень более высоким уровнем грамотности населения, отлаженной инфраструктурой и высокой степенью организации жизни, развитием технологий, торговли и ремесел.

В дальнейшем города в той или иной степени прошли

определенные стадии исторической эволюции: города-крепости, вольные города и т.д. В позднем средневековье (XI – XIV века) по Европе прокатилась волна так называемых коммунальных революций, в результате которых города завоевали право на автономию управления, организованного по модели муниципалитета.

Современные города мира отличаются высокой концентрацией ресурсов различного типа (технологических, инфраструктурных, человеческих и т.д.), часто являются культурными, политическими, торговыми или экономическими центрами регионов и государств в целом.

Большинство из нынешних городов Кыргызстана получило статус города относительно недавно: Балыкчи – с 1954 г., Баткен и Исфана – с 2001 г., Кара-Балта – с 1975 г., Кара-Куль – с 1977 г., Кара-Суу – с 1960 г., Кок-Жангак – с 1943 г., Кызыл-Кия – с 1938 г., Майлуу-Суу – с 1956 г., Нарын – с 1927 г., Сулюкта – с 1940 г., Талас – с 1944 г., Таш-Кумыр – с 1943 г., Токмок – с 1927 г., Чолпон-Ата – с 1975 г. и т.д. При этом некоторые из современных кыргызских городов ведут свое начало из прошлого века.

Так, столица Кыргызстана город Бишкек (первоначально – Пишпек, затем с 1926 по 1991 г. – Фрунзе) была основана как поселение в 1864 году, а уже в 1878 году получила статус города; город Каракол – в 1869 году как центр Иссык-Кульского уезда. А южные города Ош и Узген были основаны еще до нашей эры: Ош – почти 3 тыс. лет назад, а Узген – во II–III веках до н.э.

В XIX веке города и крупные сельские поселения в Киргизии были крайне малочисленны: по свидетельству действительного члена Императорского Русского географического общества Н. Аристова, в 1878 году в г. Караколе насчитывалось 257 домов и 3,1 тыс. жителей, в г. Токмаке – 369 дворов и 2,1 тыс. жителей, в деревне Карабалты – всего 24 двора и 180 жителей. А в г. Пишкеке в 1880 году едва насчитывалось 500 жителей.

В настоящее время в Кыргызстане – 22 города, и ни один из них пока по числу жителей не перешагнул миллионного рубежа. В Государственной концепции развития малых городов и поселков городского типа, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики, го-

рода республики условно разделяют на три основные категории: крупные, средние и малые.

**Численность населения городов Кыргызской Республики  
(в тыс. чел.)**

**Крупные города  
(с населением свыше 100 тыс. чел)**

Бишкек	775,1
Ош	218,1

**Средние города  
(с населением от 30 до 100 тыс. чел)**

Джалал-Абад	75,1
Каракол	64,9
Токмок	57,5
Кара-Балта	45,1
Балыкчи	41,5
Узген	43
Нарын	41,4
Талас	34,1

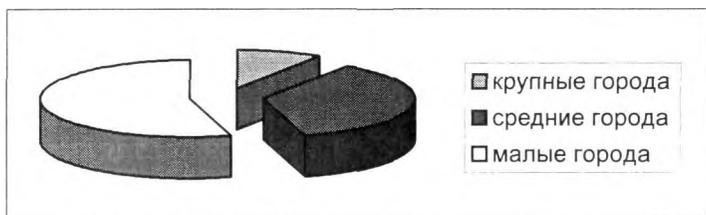
**Малые города  
(с населением до 30 тыс. чел)**

Кызыл-Кия*	32,8
Таш-Кумыр	23,6
Кант	22,0
Кара-Суу	20,8
Майлуу-Суу	20,3
Кара-Куль	18,5
Исфана	16,9
Сулукта	13,8
Баткен	11,9
Кок-Жангак	10,7
Шопоков	9,1
Чолпон-Ата	9,0

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

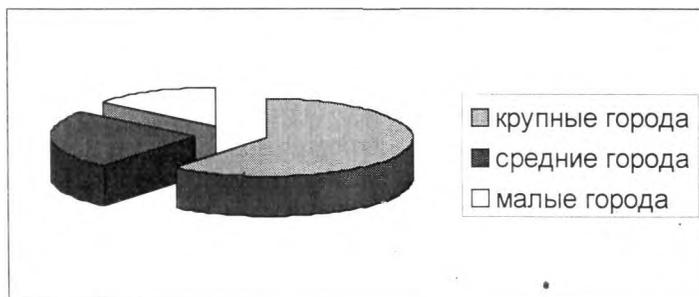
**Удельный вес крупных, средних и малых городов  
Кыргызской Республики (по количеству городов)**

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



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

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



В то же время Закон «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года устанавливает другую классификацию городских населенных пунктов по численности населения:

- крупнейшие города – с населением свыше 1млн. чел.;
- крупные города – с населением от 250 тыс. до 1млн. чел.;
- большие города – с населением от 100 до 250 тыс. чел.;
- средние города – с населением от 25 до 100 тыс. чел.;
- малые города – с населением до 25 тыс. чел.

Государственной концепцией развития малых городов, и поселков городского типа дается классификация малых городов по типу их организации. Условно они разбиты на три основных типа. При этом в приведенной классификации также рассматриваются в качестве зарождающихся городов и поселки городского типа, которых в Кыргызстане насчитывается 30.

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

**Второй тип** населенных пунктов, выбравших на определенной стадии в силу определенных социально-экономических предпосылок урбанистический путь развития, включает в себя поселки городского типа. Ранее эти населенные пункты преимущественно имели черты сельского типа и экономически были ориентированы, в основном, на сельскохозяйственное производство. Однако в силу роста численности жителей в них на современном этапе начался градообразующий процесс. То есть наступил такой демографический момент, когда эти населенные пункты объективно уже не могут развиваться как сельские поселения и твердо встали на путь урбанистического развития. К таким поселе-

ниям можно отнести поселки городского типа Кочкор-Ата, Шамалды-Сай, Кемин, Каинда, Орловка, Хайдаркан, Токтогул и др. Все они имеют специфические проблемы, отличающиеся от проблем городов первого типа.

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

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

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

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

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

Устройство власти в этих городах имеет свои особенности.

Кроме того, выделяют еще областные и районные центры.

См. также «Мэр», «Глава города», «Мэрия», «Городская управа».

**Городская управа** – исполнительный орган городского самоуправления в некоторых странах мира.

В Кыргызской Республике – исполнительно-распорядительный орган самоуправления при городском кенеше в городах районного значения.

Регулирование деятельности городских управ осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.

Городская управа осуществляет следующие функции и полномочия:

- организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг;

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

- разрабатывает проект городского бюджета и исполняет его после утверждения городским кенешем;

- осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

- разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель, объектов коммунальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем;

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

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

- разрабатывает и реализует генеральный план застройки города, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства;

– осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

– осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

См. также «Глава местного самоуправления города районного значения», «Глава города».

**Городской управляющий** – должностное лицо муниципального органа власти в некоторых странах мира. С учетом национальных языковых особенностей эта должность (в переводе на русский язык) может именоваться по-разному: «городской директор», «городской менеджер» и т.д.

Городской управляющий как должностное лицо используется в схемах городского самоуправления «совет – управляющий» и «комиссия – управляющий».

При первой схеме городской управляющий назначается представительным органом самоуправления (советом) для исполнения, а иногда и подготовки его решений.

Во второй схеме городской управляющий назначается и контролируется комиссией.

Схема «городской управляющий» позволяет городским советам достичь административной автономии, самостоятельно, без ведома центральной власти, назначать главу исполнительной власти самоуправления, полностью контролировать его деятельность. В то же время это дает возможность городскому совету сосредоточиться над решением стратегических задач, заняться выработкой политики развития города, путей ее реализации, городским планированием, которому в странах с децентрализованной системой управления придают крайне важное значение.

Широко применяется в таких странах как Соединенные Штаты Америки, Великобритания, в некоторых землях Федеративной Республики Германии и др.

В последние годы во многих странах все чаще переходят на эту систему управления, отказываясь от схемы «совет – мэр», стремясь к более четкому распределению функций между представительной и исполнительной властью. При этом деятельность исполнительного лица в большей степе-

ни, чем при схеме «совет — мэр», контролируется коллективным представительным органом самоуправления — городским советом.

**Государственная власть** — способность государства с помощью создания и использования системы специальных органов осуществлять управление, направленное на устойчивое жизнеобеспечение и развитие общества. Обязательными условиями государственной власти являются способность государства вырабатывать политику и реализовывать ее. В процессе осуществления своей власти государство выполняет в обществе организующую функцию, определяет цели и приоритеты государственного развития.

Парадоксальным явлением в демократически устроенных странах является то, что несмотря на определяющее начало в ее организации народа как главного источника и носителя суверенитета, государственная власть, оказывает на народ регулирующее воздействие. В этом проявляется двойственность природы государственной власти.

Современная теория и практика государственной власти исповедуют принцип, согласно которому эффективная государственная власть должна осуществляться раздельно функционирующими ее ветвями: законодательной, исполнительной, судебной.

В Кыргызстане основы организации государственной власти установлены Конституцией, согласно которой единственным источником государственной власти является народ Кыргызстана.

В статье 7 Конституции республики устанавливается:

«1. Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

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

разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную власти, 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.

2. В пределах полномочий, установленных Конституцией, государственную власть в Кыргызской Республике представляют и осуществляют:

Президент Кыргызской Республики;

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, состоящий из двух палат: Законодательного собрания Жогорку Кенеша и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша;

Правительство Кыргызской Республики и местные государственные администрации;

Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд, суды и судьи системы правосудия».

**Государственная теория местного самоуправления** – направление в теории местного самоуправления, основная идея которого заключается в том, что местное самоуправление признается неотъемлемой частью единой системы государственного управления.

Государственная теория родилась в XIX веке в Германии. Ее основоположниками являются немецкие ученые Рудольф фон Гнейст и Лоренц фон Штейн.

Гнейст, являющийся автором 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.

Штейн, 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 Штейна получила название юридической.

Сторонник государственной теории самоуправления рус-

ский ученый-государствовед XIX века Н.И. Лазаревский полагал, что местное самоуправление представляет собой «децентрализованное государственное 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.А. 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».

Анализируя государственную теорию местного самоуправления с современных позиций, следует признать, что в различных государствах имеется свое понимание местного самоуправления, его места и роли в системе общественно-государственного устройства.

Например, в Бельгийской конституции 1831 года местное самоуправление даже провозглашалось в качестве отдельной ветви власти, отличной от государственной.

В Республике Казахстан местное самоуправление конституционно относится к государственной власти. Так, конституция Казахстана устанавливает, что «местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории».

С твердых государственных позиций рассматривается местное самоуправление в конституции Республики Узбекистан, в которой местные представительные органы — советы народных депутатов — сохранили вертикальную территориальную подчиненность. Так, в статье 101 узбекской

конституции говорится следующее: «Местные органы власти проводят в жизнь законы Республики Узбекистан, указы Президента, решения вышестоящих органов государственной власти, руководят деятельностью нижестоящих советов народных депутатов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и местного значения. Решения вышестоящих органов, принятые в пределах предоставленной им компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими органами». Более того, в Узбекистане к органам местного самоуправления относится только общественное самоуправление: «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» (конституция Республики Узбекистан, статья 105).

В Кыргызстане функции государственной власти и местного самоуправления разграничены Конституцией республики.

См. также «Разграничение функций государственной власти и местного самоуправления», «Общественная теория местного самоуправления».

**Государственный бюджет** — смета доходов и расходов государства, составляемая и утверждаемая, как правило, ежегодно. В демократических странах государственный бюджет утверждается законодательным органом государства — парламентом.

Государственный бюджет является денежным фондом, выражающим экономические и финансовые отношения государства с юридическими и физическими лицами, возникающие в процессе распределения и перераспределения национального дохода.

В Кыргызской Республике принципы формирования и исполнения государственного бюджета устанавливаются Законом «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

Бюджетную систему Кыргызской Республики составляют самостоятельный республиканский и местные бюджеты, включаемые в государственный (консолидированный) бюджет Кыргызской Республики.

Республиканский бюджет составляется и исполняется Правительством Кыргызской Республики, местные бюджеты – местными государственными администрациями, органами местного самоуправления. Республиканский бюджет рассматривается и утверждается Жогорку Кенешем, местные бюджеты – местными кенешами.

Государственный (консолидированный) бюджет Кыргызской Республики сосредоточивает в себе часть внутреннего валового продукта (ВВП) государства, является основным финансовым планом образования и использования фонда его денежных средств и представляет собой сметы доходов и расходов соответствующих органов государственной власти и самоуправления.

Вмешательство вышестоящих органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местных бюджетов не допускается за исключением случаев, установленных законодательством.

**Государственный герб** – один из государственных символов, официальная эмблема, отражающая языком графики основную идею государства. Государственный герб используется на знаменах, печатях, некоторых официальных документах, денежных знаках и т.д.

В Кыргызской Республике установлены следующие государственные символы – Флаг, Герб, Гимн.

**Государственный орган** – наделенное в установленном порядке определенными властными и управленческими полномочиями образование в системе государственного управления.

В Кыргызской Республике к государственным органам относятся установленные Конституцией республики органы, их аппарат, а также другие создаваемые на основе законов республики указом Президента органы, уполномоченные осуществлять функции государственной власти.

В соответствии с Конституцией государственную власть в Кыргызской Республике осуществляют следующие органы:

- Жогорку Кенеш Кыргызской Республики;
- Правительство Кыргызской Республики и местные государственные администрации;

– Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд, суды и судьи системы правосудия.

В подчинении Правительства также находится ряд государственных комитетов и административных ведомств.

Прокуратура Кыргызской Республики является государственным органом, осуществляющим надзор за точным и единообразным исполнением государственных актов.

Президент Кыргызской Республики обладает правом определять структуру Правительства, а также образовывать и упразднять исполнительные органы, не входящие в состав Правительства.

**Государство** – система политической организации общества, институт власти, организующий совместную деятельность людей, общественных групп, классов и объединений. Роль и функции государства в политической консолидации общества видоизменялись на протяжении всего периода общественно-исторического развития.

Исследователи выделяют три основные функции государства: организующую, подавляющую, правоустанавливающую.

Организирующая роль государства заключается в управлении, консолидации общества и происходящих в нем процессах. Задача этой функции – организация жизнедеятельности людей во имя достижения общего блага, установления порядка, мира и спокойствия.

Функция подавления заключается в том, что государство во имя общего спокойствия и согласия, сохранения единства общества осуществляет регуляционную деятельность, усмирение бунтующей части общества, обеспечивает предотвращение социальных и социально-политических конфликтов. В этом отношении государство также выполняет комплекс мер по установлению общественного правопорядка, упреждению преступлений, недопущению возникновения криминогенной ситуации, пресечению противозаконной деятельности.

Важное место в деятельности государства занимает правоустанавливающая функция, то есть выработка свода правил, правовой системы, а также обеспечение функционирования этой системы во всех сферах жизнедеятельности

общества, включая регулирование работы государственного аппарата, отношений государства и общества.

Для обеспечения выполнения функций государственной власти и управления образуется аппарат.

Государство также обладает системой права и единой территорией, на которую распространяются это право и власть государственного аппарата.

В теории государства существуют различные взгляды на его политико-правовую природу, историческую миссию. Выдающийся древнегреческий философ Аристотель рассматривал государство как средство для решения общих дел. Представитель марксизма В.И. Ленин полагал, что «государство есть машина для угнетения одного класса другим, машина, чтобы держать в повиновении одному классу прочие подчиненные классы». Марксисты также считали, например, будто государство — орудие политической власти в классовом обществе, тем не менее, одновременно утверждая, что при отмирании классов возникнет общенародное государство.

Отличительными особенностями государства являются форма его политического устройства, цели, конституционные принципы, административно-территориальное устройство, политический режим.

В Кыргызстане Конституцией установлено, что Кыргызская Республика — суверенная, унитарная, демократическая республика, построенная на началах правового, светского государства.

Иногда понятие «государство» используется для обобщенного названия и характеристики всего государственного аппарата власти и управления, а также этот термин применяют для обозначения различных стран мира. Например, говорят о государствах Европы, государствах Азии и т.д.

**Гражданин** — субъект общественно-правовой деятельности, на которого распространяются все права и свободы государства.

Понятие зародилось в античной Греции, в период афинской полисной демократии, а затем получило широкое развитие в Древнем Риме и постепенно распространилось во всем цивилизованном мире.

Основные права и обязанности гражданина Кыргызской

Республики заложены в Конституции, согласно которой граждане республики, их объединения имеют право совершать любые действия и вести деятельность, кроме запрещенных и ограниченных законодательством.

Граждане Кыргызстана равны перед законом, обладают правом участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей, в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения, имеют равное право на доступ к государственной службе.

Конституцией республики гражданам Кыргызстана также гарантируются социальные, политические и экономические права, право на получение образования и пользование достижениями культуры.

**Гражданство** – принадлежность человека к конкретному государству, определяющая его правовое положение.

В Кыргызской Республике гражданство приобретается по рождению, но также может быть приобретено по желанию человека и в некоторых иных случаях (например, в связи с опекуном над несовершеннолетними).

Конституция запрещает в Кыргызстане так называемое «двойное» гражданство, то есть одновременную принадлежность человека к гражданству Кыргызстана и какого-либо другого государства.

Согласно Конституции ни один гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство. Конституция гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за пределами Кыргызстана.

Порядок приобретения гражданства Кыргызской Республики регулируется Законом «О гражданстве». Приобретение гражданства в Кыргызстане для лиц, пожелавших его получить, а также утрата гражданства осуществляются Указом Президента республики.

**Гражданское общество** – ступень общественного развития, характеризующаяся высоким уровнем самосознания народа, осознающего общественно-политическую целесообразность, свою роль и ответственность в качестве носителя

государственного суверенитета и единственного источника власти. Иногда гражданское общество называют обществом сознательных граждан.

В гражданском обществе граждане в отношениях с государством часто выступают как партнеры, совместно осуществляющие политику и общественно-полезные акции. В гражданском обществе велика роль человека, который живет и действует не по принципу взаимоотношений «государство – подданный», а руководствуясь своим духовным предназначением быть активным и полезным членом общества, ощущающим сопричастность с происходящим, сознательно реализующим не только свои гражданские права, но и выполняющим обязанности перед обществом.

Для гражданского общества характерно наличие четко работающего механизма реализации воли человека и гражданина через демократически образованные органы власти, принимающие и реализующие законы от имени и с участием членов гражданского общества.

Важными признаками гражданского общества являются открытость и «прозрачность» деятельности государства, так как государство и гражданское общество – постоянно взаимодействующие субъекты правового государства.

По сути, гражданское общество является идеалом, к достижению которого должны стремиться все государства. Построение гражданского общества возможно лишь при условии высокого уровня развития демократии, общественной и индивидуальной политической культуры, господства законов.

**Гранты (трансферты)** – отчисления из центрального в местные бюджеты для сбалансированного развития регионов.

Причина введения системы трансфертов обусловлена тем, что во многих государствах мира между отдельными регионами страны существует дисбаланс сырьевых, земельных, экономических, человеческих ресурсов, а вследствие этого – диспропорции в развитии экономики. В связи с этим правительства этих стран вынуждены осуществлять бюджетное регулирование посредством выделения таким регионам грантов или трансфертов, с помощью которых решаются

различные задачи. В числе последних — обеспечение установленных государством социальных стандартов для населения, выравнивание и стимулирование развития регионов.

В Кыргызской Республике система грантов установлена в Законе «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Согласно статье 35 Закона в бюджетной системе Кыргызстана различаются категориальные, выравнивающие и стимулирующие (долевые) гранты.

Размеры грантов и их перечень могут пересматриваться в ежегодно издаваемом законе о республиканском бюджете Кыргызской Республики.

Контроль за распределением общегосударственных налогов и других доходов между бюджетами различных территориальных уровней, правильностью исчисления и целевым использованием грантов осуществляют Министерство финансов Кыргызской Республики и местные финансовые органы вышестоящего территориального уровня.

В случаях нарушения размера и порядка зачисления общегосударственных налогов и других доходов, нецелевого использования грантов Правительство Кыргызской Республики, местные государственные администрации и органы местного самоуправления вышестоящего территориального уровня имеют право приостанавливать финансирование отдельных общегосударственных программ и мероприятий, осуществляемых на территории регионов, выдачу всех видов грантов, а также передачу средств по бюджетным ссудам и взаимным расчетам.

Должностные лица местных государственных администраций, органов местного самоуправления и местных кенешей всех уровней, ответственные за расходование бюджетных средств, а также руководители финансовых служб и айыл окмоту несут персональную ответственность за правильность исчисления грантов, а также за их целевое использование в соответствии с Законом «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

См. также «Выравнивающие гранты», «Категориальные гранты», «Стимулирующие гранты».

**Губернатор** (от лат. gubernator — кормчий, правитель) — высшее должностное лицо на определенной территории в

некоторых государствах мира. В дореволюционной России так назывался назначаемый министром внутренних дел чиновник, осуществлявший государственное управление на территории губерний. В Соединенных Штатах Америки губернаторы являются высшими должностными лицами на территории штата, избираемыми населением прямым голосованием. В Нидерландах губернаторы провинций назначаются королем по консультации с членами представительного органа провинции – совета. В Российской Федерации губернаторами называются высшие должностные лица в ряде субъектов федерации.

В Кыргызской Республике губернаторы (главы областных государственных администраций) являются государственными должностными лицами на территории областей, осуществляющими исполнительную власть и обеспечивающими согласованную деятельность территориальных органов исполнительной власти и служб. Губернатор области назначается Президентом Кыргызской Республики с согласия областного кенеша и по консультации с Премьер-министром сроком на четыре года.

См. также «Глава местной государственной администрации».

## Д

**Дебаты** – (франц. *debats* от *debtte* – спорить) – обмен мнениями, прения. Термин, применяемый для характеристики процесса обсуждения проблемы в представительных органах власти – как парламенте страны, так и местных советах.

Часто употребляется выражение «парламентские дебаты». В ходе дебатов высказываются различные мнения, суждения, часто полярные, по обсуждаемой проблеме или законопроекту. Порой дебаты проходят в атмосфере острой полемики, высокого эмоционального накала.

В широком смысле слово «дебаты» употребляется вообще для характеристики острого спора, имеющего затяжной характер.

**Дела местного значения** — см. «Вопросы местного значения».

**Делегированные государственные полномочия** — полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления по поручению и от имени государства. По исполнению делегированных государственных полномочий муниципальные органы власти подотчетны перед соответствующими государственными органами. Как правило, государственные полномочия делегируются муниципальным органам власти тогда, когда на конкретной территории отсутствуют соответствующие государственные органы, которые должны осуществлять эти полномочия.

Понятие делегированных государственных полномочий появилось в связи с необходимостью определенного государственного регулирования деятельности органов местного самоуправления, вызванной децентрализацией государственного управления, муниципализацией местной власти, при которой государство лишается на местах прямо подчиненных ей органов.

Теоретически делегирование государственных функций органам местного самоуправления было обосновано еще в 1790 году, когда депутат Национального собрания Франции Турэ говорил о необходимости принятия закона о местном самоуправлении. Турэ вычленил два аспекта территориального управления:

- 1) полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления самостоятельно, по своему усмотрению и в целях реализации воли местного населения;
- 2) полномочия, выполняемые органами местного самоуправления по поручению государства.

Такой концептуальный взгляд не утратил актуальности и в наши дни при проведении реформы местного самоуправления.

Однако практика делегированных государственных полномочий в странах мира очень разнообразна. Так, в федеративных государствах с децентрализованной системой управления перечень таких полномочий значительно уже, так как территориальное управление в них строится по горизонтальному принципу, и, наоборот, в унитарных государ-

ствах центральная власть может делегировать органам местного самоуправления значительный объем полномочий.

Основное различие между собственными полномочиями органов самоуправления и делегированными государственными полномочиями заключается в том, что по вопросам собственной компетенции органы самоуправления отвечают перед местными органами власти, имеющими право на такой контроль (например, исполнительные органы отвечают перед выборными представительными органами – советами), и населением. А по переданным государственным полномочиям органы самоуправления подотчетны перед соответствующими органами государственной власти. То есть делегированные государственные полномочия – это легитимизированная форма государственного контроля в определенной сфере деятельности.

В число делегированных государственных полномочий могут входить вопросы правопорядка, социальной защиты населения, выполнения национальных программ и т.д.

Государственный контроль за деятельностью органов самоуправления по выполнению делегированных полномочий должен осуществляться исключительно в рамках законности. Поэтому объем и характер таких полномочий должен быть четко описан. Кроме того, должна быть установлена законодательная процедура делегирования полномочий, определен механизм финансирования их выполнения. В противном случае может возникнуть ситуация, при которой полномочия будут делегироваться бессистемно и в необоснованно завышенном объеме.

В статье 8 Европейской хартии о местном самоуправлении говорится о том, что административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления может включать контроль за надлежащим выполнением ими делегированных полномочий. С другой стороны, в Хартии подчеркивается, что любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

Кроме того, в статье 4 Хартии сказано о том, что при делегировании полномочий центральной или региональной властью органы местного самоуправления должны, насколько

ко это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям. А в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Такой подход идеально мог бы быть реализован в случае, если бы органы самоуправления наделялись делегированными государственными полномочиями на договорной основе. Тогда можно было бы более полно учесть все многочисленные нюансы, которые могут возникнуть в процессе выполнения этих полномочий.

В Кыргызской Республике возможность наделения органов самоуправления государственными полномочиях установлена статьей 94 Конституции республики, где сказано, что 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.

Однако в Конституции Кыргызстана говорится лишь об отдельных государственных полномочиях, а значит, их объем не должен быть слишком велик.

Ряд государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления, установлен постановлениями Правительства Кыргызской Республики «О программе государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике и Основных направлениях реформы местного самоуправления на уровне областей, районов, городов Кыргызской Республики на 1997–1998 годы» от 28 апреля 1997 года, «О делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления» от 12 сентября 2000 года.

В Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» делегированным государственным полномочиям отведена отдельная статья.

К основным государственным полномочиям, делегированным органам местного самоуправления в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов, данным Законом относятся:

- разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;
- выявление малоимущих лиц, организация их адресной социальной защиты;
- осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима и проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан;
- регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- назначение опекунов и попечителей, а также мониторинг опекунских и приемных семей;
- совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- выдача гражданам справок, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, иных документов, предусмотренных законодательством;
- содействие в укреплении общественного порядка;
- содействие в организации призыва на воинскую службу;
- обеспечение соблюдения законности и общественного порядка на территории;
- установление порядка дачи разрешения на организацию и проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций на соответствующей территории в соответствии с законодательством;
- распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление индикативных планов по производству сельхозпродукции;
- содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;
- обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;
- разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;
- сбор налогов и пошлин;
- обеспечение защиты прав потребителей;

– иные полномочия, делегированные законодательством Кыргызской Республики.

**Демократизация** (греч. *demokratia* – власть народа от *demos* – народ и *kratos* – власть) – процесс реформирования государственной власти в направлении повышения степени участия народа в государственном и муниципальном управлении как путем избрания своих представителей в органы власти, контроля за их деятельностью, так и путем непосредственного участия граждан в принятии важнейших политических решений (референдумы и др.). Обычно понятие «демократизация» употребляется в сочетании со словами «власть» и «управление».

**Демократический централизм** – принцип построения некоторых коммунистических партий, характеризующийся следующими условиями:

- выборность руководителей снизу доверху;
- периодическая отчетность руководителей перед своими партийными организациями и вышестоящими органами;
- подчинение меньшинства большинству;
- обязательность решений высших органов для низших.

Демократический централизм провозглашался главным принципом Коммунистической партии Советского Союза.

**Демократичность** – (греч. *demokratia* – власть народа от *demos* – народ и *kratos* – власть) – показатель, характеризующий степень демократизации власти, право и действительную способность граждан участвовать в управлении государством.

Демократическими могут быть не только республики (президентская, парламентская), но и монархические режимы, так как в структуре власти таких государств также могут быть демократически образованные органы, включая парламент, местные советы. Примером демократической монархии может служить Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, где королевская власть конституционно ограничена, а законодательная власть принадлежит двухпалатному парламенту.

**Демократия** (греч. *demokratia* – власть народа от *demos* – народ и *kratos* – власть) – форма государственного устройства, основанная на признании источником государственной власти народа, предоставлении гражданам широких прав и свобод, включая право участвовать в управлении государством как непосредственно, так и путем избрания своих представителей в органы власти.

Демократические формы правления появились задолго до образования государств. Известны разные формы древней демократии: племенная демократия, родовая демократия, общинная демократия. Характерным признаком демократии является выборность лиц, осуществляющих властные полномочия. При первобытнообщинной демократии путем свободного волеизъявления членов племени, рода, общины избирались старейшины и вожди. На общем совете сообществ древних людей решались важнейшие вопросы жизнедеятельности, касающиеся войны и мира, перекочевок, правил раздела добычи, урожая и мн. др.

Непосредственно слово «демократия» возникло в античной Греции – в городе Афинах. Это произошло в VI веке до н.э., когда сформировалась так называемая афинская полисная демократия (демократия города-государства). Носителями власти в Древних Афинах признавались граждане – люди, обладавшие всеми правами и свободами, провозглашенными в государстве. Все важнейшие вопросы государственной жизни решались на народных собраниях (экклесиях), созывавшихся примерно через каждые десять дней. В экклесии могли принимать участие все граждане Аттики (то есть государственного образования, включающего Афины и прилегающие к ним населенные пункты), а не только жители Афин.

Кроме экклесии важнейшими органами власти афинской демократии были Совет пятисот и гелиэя (суд присяжных). Исполнительную власть осуществляли коллегии архонтов (управление государством) и стратегов (военное руководство). Все органы и должностные лица избирались гражданами. Коллегии архонтов и стратегов избирались ежегодно.

Некоторые должностные лица избирались по жребию – так определялось назначение руководителей отдельных департаментов.

Афинская полисная демократия на фоне деспотических тираний древности явилась феноменальной для того времени системой власти, сумевшей органично соединить бюрократическую иерархию с народовластием.

В то же время демократия в Афинах носила ограниченный характер и распространялась только на граждан, которые составляли в Афинах незначительное меньшинство населения — от десяти до пятнадцати процентов жителей государства. Остальное население Аттики не имело статуса граждан. К их числу относились рабы, метеки, периэки и др.

Демократия как форма государственного устройства широко используется в большинстве современных государств мира, где гражданам предоставлены значительные права и свободы, включая право формировать представительные органы власти — национальный парламент и местные советы, избирать ряд других высших должностных лиц государственной и муниципальной власти.

Идеальную модель демократии можно представить следующим образом. Граждане избирают своих представителей в органы власти на центральном и местном уровнях — депутатов парламента и местных советов, глав исполнительной власти, ряд других должностных лиц и т.д. Парламент на национальном уровне, а советы — на местном вырабатывают основные направления развития страны и данной территории, принимают правовые акты, устанавливают контроль за их исполнением с помощью специально образованных органов власти. Общий контроль за деятельностью как представительных, так и исполнительных органов власти принадлежит населению, которое обладает правом отзывать своих представителей из органов власти. Таким образом, государственная и муниципальная власти формируются и контролируются народом, являющимся единственным источником власти в государстве.

В той или иной мере эта модель реализована в различных странах. Однако в мире параллельно развиваются крупные экономические корпорации, сосредоточивающие в своих руках значительные финансовые и материальные средства, а значит, обладающие большой властью, распространяющейся на многие сферы жизни общества. Эти корпорации создают и контролируют большое количество рабочих

мест, решая в своих интересах вопросы трудоустройства или увольнения людей. Такое положение резко ослабляет возможности демократии функционировать в качестве идеальной модели, играть главную роль в судьбе человека. В связи с этим уместно вспомнить высказывание русского философа Н. Бердяева: «Демократия – худшая из всех политических систем, но лучшей не дано».

Были сторонники идеи о том, что демократия в полном смысле может быть достигнута при единой государственной собственности. Но эта идея не выдержала проверки практикой. Например, подобная идеальная модель демократии так и не была построена в Советском Союзе, где при единой форме собственности политические решения принимались политбюро коммунистической партии, а затем направлялись для формального одобрения на нижестоящие уровни управления.

Поэтому на современном историческом этапе можно говорить лишь о частичном достижении идеалов демократии в практике управления некоторых государств.

По форме организации различают представительную (презентативную) и непосредственную (прямую, или идентитарную) демократии.

Представительная демократия осуществляется путем формирования выборных органов власти – парламента или местных советов, а также других органов, образуемых самим населением.

Важнейшими формами непосредственной демократии являются выборы, референдумы, гражданские инициативы, собрания по месту жительства и др.

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

Единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике конституционно признается народ Кыргызстана, который осуществляет свою власть непосредственно и через систему государственных органов.

Граждане республики, достигшие установленного законодательством возраста, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Они также могут выступать с законодательной инициативой в форме народной инициативы, для чего необходимы 30 тысяч подписей избирателей.

Граждане Кыргызстана имеют право на мирные собрания, свободу проведения митингов и демонстраций, обладают другими демократическими правами и свободами.

**Департамент** (фр. *departement*, англ. *department*) – различные понятия из области государственного управления и административно-территориального деления.

1) Основная административно-территориальная единица во Франции. Введена в 1790 году во время Великой Французской революции по предложению графа Мирабо взамен упраздненных провинций. Названия департаментов, как правило, происходят от местных географических названий (названий местности, реки, селения и т.д.). Управление во французских департаментах организовано по так называемому дуалистическому принципу. Исполнительную власть в департаментах осуществляет комиссар (до 1982 года – префект), назначаемый правительством республики. Для осуществления своих полномочий комиссар имеет аппарат. В ведение комиссара входит поддержание порядка и законности, координация деятельности территориальных структур власти, исполнение решений местного совета. Местную законодательную власть осуществляет представительный орган самоуправления – совет департамента, депутаты которого избираются жителями департамента прямым голосованием сроком на 6 лет. До 1982 года префекты департаментов имели право отменять решения советов в случае, если считали, что такие решения представляют угрозу для национальных интересов Франции. Законом от 1982 года префекты лишены таких значительных контрольных полномочий.

2) В Соединенных Штатах Америки департаментами называются министерства. Например, государственный департамент – министерство иностранных дел. В каждом штате США также существуют департаменты как министерства штатов, например, департамент образования штата Арканзас.

3) В ряде государств, в том числе в Кыргызской Республике, – это отдел или управление в структуре власти. На-

пример, судебный департамент Кыргызской Республики, департамент водного хозяйства Министерства сельского и водного хозяйства Кыргызской Республики.

**Депутат** (от позднелат. *deputatus* – представитель, посланный) – уполномоченный представитель, имеющий право от имени лиц, избравших его, решать вопросы соответствующей компетенции. Например, депутат парламента, депутат местного совета и т.д. Статус и полномочия депутатов определяются характером задач, для решения которых он избран.

**Депутат местного кенеша** – полномочный представитель местного населения в соответствующем местном кенеше, избранный на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права населением соответствующей территории в Кыргызской Республике.

Статус депутата местного кенеша, в основном, определяется Конституцией Кыргызской Республики, Законом «О статусе депутатов местных кенешей».

Согласно законодательству Кыргызской Республики, депутат местного кенеша приобретает свои полномочия в результате избрания его в местный кенеш. Полномочия депутата начинаются со дня открытия первой сессии соответствующего кенеша и заканчиваются в день открытия первой сессии кенеша следующего созыва.

Роль депутата местного кенеша носит двойственный характер, так как, с одной стороны, депутат является представителем жителей конкретного избирательного округа и призван отстаивать их интересы при принятии местным кенешем решений. С другой стороны, депутат обязан подчиняться правилам, установленным местным кенешем и должен стремиться к достижению общего благополучия не только для своего избирательного округа, но и для населения всей административно-территориальной единицы. Поэтому каждый депутат имеет право на голос, но в то же время решения принимаются большинством депутатов. В отдельных случаях, решения местных кенешей для принятия требуют особой квоты. Так, например, в случае выражения недоверия главе соответствующей местной государственной ад-

министрации требуется согласие двух третей депутатов местного кенеша.

Депутат местного кенеша пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседаниях местного кенеша и его органов, в состав которых он входит, но имеет один голос.

Депутат местного кенеша имеет право:

- избирать и быть избранным в органы соответствующего местного кенеша;

- предлагать вопросы для рассмотрения местным кенешем и его органами;

- вносить предложения и замечания по повестке дня заседания местного кенеша и его органов, порядку рассмотрения обсуждаемых вопросов и их существу;

- вносить для рассмотрения проекты решений, других принимаемых местным кенешем или его органами документов, поправки в ним;

- высказывать мнение по персональному составу образуемых местным кенешем органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых местным кенешем;

- ставить вопрос о недоверии органам, образованным местным кенешем, лицам, входящим в их состав, а также лицам, избранным, назначенным или утвержденным местным кенешем;

- принимать участие в дебатах, обращаться с запросами, задавать вопросы докладчикам, содокладчикам, председательствующему на заседании;

- вносить предложения о заслушивании на пленарном заседании местного кенеша отчета или информации любого органа или должностного лица, подотчетных либо подконтрольных местному кенешу, а также по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего местного кенеша, других органов и должностных лиц, действующих на его территории;

- выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования давать справки;

- оглашать на заседаниях местного кенеша и его органов в установленном местным кенешем порядке тексты обращений, заявлений, резолюций, петиций граждан или их объединений, если они имеют общественное значение.

**Депутатский запрос** – форма официального обращения депутата за информацией, разъяснением в различные органы власти, а также требование решить вопрос, затрагивающий жизненно важные интересы избирателей. Депутатские запросы являются своеобразной формой депутатского контроля за деятельностью различных органов власти.

В Кыргызской Республике с депутатским запросом могут обращаться как депутаты Жогорку Кенеша – парламента республики, так и депутаты местных кенешей – представительных органов местного самоуправления.

Понятие депутатского запроса депутата местного кенеша определено в Законе «О статусе депутатов местных кенешей» следующим образом:

«Депутатский запрос – это заявленное предварительно или на пленарном заседании местного кенеша требование депутата к председателю, заместителю председателя местного кенеша, исполнительного комитета, руководителям отделов, управлений и других органов исполнительного комитета, к руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории местного кенеша, независимо от форм собственности, а также к главе соответствующей местной государственной администрации, его заместителям решить вопрос, дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, имеющим общественное значение и относящимся к ведению местного кенеша.

Запрос может быть внесен депутатом или группой депутатов в письменной или устной форме, он подлежит включению в повестку дня пленарного заседания местного кенеша, по нему может проводиться обсуждение и принимается решение.

Председатель местного кенеша доводит текст запроса до соответствующего органа или должностного лица, к которым он обращен.

Орган или должностное лицо, к которым обращен запрос, обязаны в установленный местным кенешем срок дать устный или письменный ответ на него. Ответ на запрос рассматривается на пленарном заседании местного кенеша».

**Дефиниция** (лат. definitio – разграничение, определение) – понятие, определение, обобщенная характеристика

какого-либо предмета или явления. Например, дефиниция местного самоуправления, дефиниция государственной власти и т.д.

**Децентрализация** — совокупность понятий, характеризующих степень автономности административно-территориальных единиц какого-либо государства.

1) Форма общественно-государственного управления, при которой наряду с центральной государственной властью существуют другие территориальные органы управления, выполняющие административные функции. Децентрализованная форма управления характеризуется распределением административных полномочий по географическому признаку. Поэтому эту форму управления отождествляют с местным самоуправлением. Говоря о децентрализации, обычно выделяют уровни территориального управления, часто различающиеся по степени самостоятельности полномочий. Так, во Франции существует пять уровней территориального управления: коммуна, кантон, округ, департамент, регион. В большинстве децентрализованных государств существует по два-три уровня управления: провинция, район (графство), муниципалитет. На каждый из этих уровней управления возлагается ряд специфических задач. Причем считается, что количество уровней управления не всегда ведет к повышению его эффективности. В связи с этим многие демократические страны переходят к так называемому горизонтальному управлению. Такой подход преследует две цели. Во-первых, исключение из практики управления дублирования и параллелизма функций. Во-вторых, подотчетность большинства структур управления в большей степени не центру, а местной легислатуре и электорату. Это позволяет снизить бюрократичность управления, повысить его открытость и «прозрачность», приблизить власть к населению и снизить возможность распространения коррупции.

2) Процесс передачи полномочий от центральных органов власти и управления местным органам власти.

Различают два варианта передачи таких полномочий.

**Первый** — передача административных полномочий от министерств и ведомств органам местного самоуправления соответствующей административно-территориальной единицы.

Второй — передача аналогичных полномочий территориальным подразделениям министерств и ведомств. Эту форму децентрализации иногда выделяют отдельно и называют деконцентрацией власти.

3) Делегирование специфических полномочий местным органам власти с целью повышения самостоятельности территориальных уровней управления в определенной сфере. Например, административная децентрализация, финансовая децентрализация и т.д.

**Диктатура** (лат. *dictatura* — достоинство диктатора, диктаторство) — форма государственного управления, характеризующаяся неограниченной властью одного лица или ограниченной группы лиц. Диктатура отличается крайне жесткими формами управления с преобладанием функций подавления. Название происходит от латинского понятия «диктатор» — высший римский сановник с неограниченной властью, избиравшийся на ограниченное время в период чрезвычайных ситуаций. Одним из наиболее известных политических деятелей Древнего Рима, занимавшим эту должность, был знаменитый полководец Гай Юлий Цезарь: получив большую политическую власть, он ограничил таким образом полномочия сената.

Диктатуры различаются в зависимости от того, на какие сферы жизни общества направлены их интересы: политику, экономику, идеологию и т.д. Соответственно от этого или же от имени диктатора и происходит название диктатуры — политическая диктатура, военная диктатура, тоталитаризм, абсолютизм, хунта, сталинизм, маоизм, франкизм и др.

**Должностное лицо** — лицо, выполняющее функции представителя власти, которые распространяются на лиц, находящихся от него в служебной зависимости. Некоторые должностные лица государственной службы и органов местного самоуправления обладают также полномочиями в рамках закона в отношении других лиц и организаций, непосредственно им не подчиненных.

Должностными лицами также могут считаться лица, работающие в учреждениях, организациях и на предприятиях, занимающиеся исполнением административно-хозяй-

ственных или организационно-распорядительных функций.

Часто понятие «должностное лицо» ассоциируется с государственной службой.

**Дума** – представительный орган власти в России, наделенный определенными полномочиями. Исторически известны боярская дума (орган боярского сословного представительства в царский период), государственная дума, которая существовала в Российской империи в начале XX века, а также была возрождена в Российской Федерации как одна из палат Федерального собрания в 90-е годы XX века, городские думы (представительные органы городского управления в дореволюционной и современной России).

В системе местного самоуправления в Российской Федерации функционируют городские думы, состоящие из избираемых прямым голосованием депутатов. В Кыргызской Республике аналогом городских дум являются городские кенешы.

См. также «Представительный орган местного самоуправления».

## Е

**Европейская хартия местного самоуправления** – соглашение, принятое 15 октября 1985 года государствами-членами Совета Европы, об основных принципах местного самоуправления.

Идея разработки международно признанных принципов местного самоуправления возникла на первой Генеральной ассамблее европейских муниципалитетов, которая состоялась в Версале в 1953 году. На этой встрече была принята Европейская хартия муниципальных свобод, которая отражала современные для послевоенной Европы идеи восстановления экономики на базе устойчивых местных институтов власти, действующих на принципах демократической автономии.

Однако несмотря на старания Совета европейских муниципалитетов и регионов, Европейской секции Международного союза местных властей, инициатива внедрения в жизнь

унифицированных международно признанных принципов местного самоуправления нашла всеобщую поддержку в Европе лишь в конце 1970-х годов, когда состоялась Учредительная конференция местных и региональных властей Европы (CLRAE), на которой был рассмотрен проект Европейской хартии местного самоуправления. CLRAE, ставшая рабочим органом в структуре Европейского Союза, занялась формулированием и доработкой текста проекта Хартии с привлечением международных экспертов. Проект документа был предварительно одобрен в 1982 году на 5-й конференции европейских министров, ответственных за развитие местного самоуправления.

Окончательная версия документа в 1985 году была представлена в форме Европейской конвенции для подписания странами, пожелавшими ее принять. Хартия была подписана рядом государств Европы в 1985 году, однако официально она вступила в силу лишь 1 сентября 1988 года, когда этот документ был ратифицирован четырьмя странами. В числе первых к Европейской хартии присоединились Республика Кипр – в 1986 году, Королевство Нидерланды и Королевство Швеции – в 1988 году, Королевство Норвегии – в 1989 году и т.д. В настоящее время Европейскую хартию местного самоуправления ратифицировали более 30 европейских стран. В 1988 году к странам, признавшим Европейскую хартию, присоединилась Турецкая Республика. Европейская хартия сыграла также большую роль при создании Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества, принятой в 1994 году Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ.

Европейская хартия является рекомендательным документом и определяет основные начала местного самоуправления, базовые принципы его организации.

В Хартии дается следующая дефиниция местного самоуправления: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайно-

го, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону».

В то же время Хартия устанавливает лишь обобщенные принципы самоуправления и дает методические рекомендации, предоставляя государствам самим определять конкретные организационно-правовые формы местной автономии.

Более того, в Хартии точно не поясняется, входит ли местное самоуправление в систему государственной власти или же представляет собой отличную от государства сферу управления. Так, в английском варианте говорится об области местного самоуправления как о части public affairs. Это выражение не имеет точного аналога в русском языке, поэтому иногда оно переводится как «государственные дела», а иногда – как «общественные дела». Таким образом, каждое государство, принимающее принципы местного самоуправления, установленные Хартией, вольно делать это по-своему.

В Хартии рекомендуется, чтобы принцип местного самоуправления был признан в законодательстве страны и, по возможности, в ее конституции.

В статье 4 Хартии, где описывается сфера компетенции местного самоуправления, говорится, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом.

Также определяется, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа.

Хартия рекомендует, чтобы при делегировании полномочий центральными или региональными органами органы местного самоуправления обладали свободой, насколько это возможно, приспособлять их осуществление к местным условиям.

В Хартии также описываются такие аспекты организации территориального управления, как соответствие адми-

нистративных структур и средств задачам органов местного самоуправления, условия осуществления полномочий на местном уровне, административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, источники их финансирования, их право на объединения, правовая защита местного самоуправления и т.д.

В Кыргызской Республике признаются основные положения, установленные Хартией местного самоуправления, что реализуется в положениях Конституции и законодательстве республики.

### 3

**Закон** – нормативный правовой акт, регулирующий важнейшие вопросы государственной или общественной жизни, имеющий юридическую силу на территории данного государства.

В Кыргызской Республике согласно Закону «О нормативных правовых актах» закон – это нормативный правовой акт, принимаемый в соответствии с установленной процедурой палатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или путем референдума и регулирующий важнейшие вопросы государственной и общественной жизни.

**Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года** – нормативный правовой акт, регулирующий отношения, возникающие в процессе формирования, владения, пользования и распоряжения недвижимыми и движимыми объектами коммунальной собственности на имущество в Кыргызской Республике. Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 8 февраля 2002 года. Подписан Президентом Кыргызской Республики 15 марта 2002 года.

Действие Закона распространяется на физические объекты, находящиеся во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления, независимо от того, находятся ли они на соответствующей территории или нет.

В соответствии с Законом в коммунальной собственности могут находиться:

– здания, оборудование и другое движимое имущество органов местного самоуправления и предприятий, находящихся в их ведении;

– объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма;

– объекты жилищно-коммунального, ремонтно-строительного и транспортного хозяйства, оборудование и материалы, необходимые для обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

– сети и объекты инфраструктуры транспорта, энергетики, водоснабжения, канализационных сооружений и коммуникаций, обслуживающие соответствующую территорию и не принадлежащие предприятиям, находящимся в государственной и частной собственности;

– имущественные комплексы предприятий торговли, общественного питания и быта, а также сооружения и оборудование для их эксплуатации, содержания и обслуживания;

– неприватизированный жилищный и нежилой фонды, принадлежащие органам местного самоуправления;

– улицы, мосты и дороги местного значения;

– общественные парки и земли, выделенные под парки и другие объекты благоустройства и зеленого хозяйства;

– леса и сельскохозяйственные угодья, озера, источники воды и месторождения полезных ископаемых местного значения, если они не отнесены к перечню государственных природных ресурсов;

– памятники истории и культуры местного значения;

– земельные участки, в том числе находящиеся под объектами коммунальной собственности, а также неосвоенные земли;

– объекты незавершенного строительства;

– иные объекты, необходимые для предоставления услуг населению.

В соответствии с Законом население непосредственно участвует в распоряжении коммунальным имуществом путем обращения в органы местного самоуправления, которое подлежит обязательному рассмотрению с принятием соответствующих мер.

Законом определено, в каких случаях в Кыргызской Рес-

публике может быть прекращено право на коммунальную собственность.

Таковыми случаями установлены следующие:

– отчуждение имущества в государственную собственность, в собственность других коммунальных образований, юридических лиц и граждан;

– гибель или уничтожение имущества, либо при утрате права собственности на имущество;

– лишение прав на имущество по обязательствам органов местного самоуправления, конфискация или другой принудительный способ утраты прав;

– принятие закона, устанавливающего нормы изъятия имущества в государственную собственность;

– преобразование, объединение или упразднение органов местного самоуправления, обладающих правами на коммунальную собственность;

– иные основания, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять любые действия в отношении своей коммунальной собственности, не противоречащие законам Кыргызской Республики, уставу местного сообщества или другим правовым актам органов местного самоуправления. При этом права на коммунальную собственность должны осуществляться таким образом, чтобы не причинять ущерб окружающей среде, правам физических или юридических лиц, а также защищаемым законом интересам государства.

Управление и распоряжение коммунальной собственностью должно осуществляться так, чтобы защищать интересы граждан соответствующего местного сообщества, не нарушая прав других субъектов.

Коммунальная собственность, используемая в общественных целях, должна эксплуатироваться и сохраняться с тем, чтобы ее можно было использовать в соответствующих целях.

Управление и распоряжение коммунальной собственностью осуществляется местными кенешами и их исполнительно-распорядительными органами в соответствии со следующим разделением компетенций.

К компетенции местных кенешей относятся:

- утверждение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- принятие решений о передаче в залог объектов коммунальной собственности;
- утверждение цен и тарифов на коммунальные услуги, оказываемые юридическими или физическими лицами, использующими коммунальную собственность;
- одобрение местных планов и программ продажи или отчуждения посредством продажи или передачи коммунальной собственности;
- иные полномочия, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики, уставом местного сообщества и иными правовыми актами органов местного самоуправления.

К компетенции исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления относятся:

- руководство, координация и контроль за производственной и финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и учреждений, находящихся в коммунальной собственности;
  - принятие нормативных актов о порядке и условиях передачи коммунальной собственности во временное или постоянное владение и пользование;
  - составление контрактов с собственниками имущества в отношении передачи или продажи в коммунальную собственность жилья и имущества, используемых для оказания коммунальных услуг и осуществления социальной и культурной деятельности местного сообщества;
  - принятие решений о строительстве новых объектов жизнеобеспечения местного сообщества;
  - определение порядка создания и ведения реестра объектов коммунальной собственности, а также сбора другой информации, необходимой для эффективного управления коммунальной собственностью;
  - установление порядка страхования коммунальной собственности и иных способов обеспечения ее сохранности;
  - иные полномочия, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики, уставом местного сообщества и нормативными актами органов местного самоуправления.
- Управление и распоряжение объектами коммунальной

собственности осуществляет исполнительный орган или лицо, находящееся в структуре исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, компетенция которого устанавливается положением, утвержденным местным кенешем.

Органы местного самоуправления могут заключать контракты с физическими и юридическими лицами на предоставление услуг по содержанию коммунальной собственности. Тендеры на контракты на содержание коммунальной собственности проводятся в соответствии с законом о государственных закупках. Закон «О коммунальной собственности на имущество» четко устанавливает, что общественность должна быть информирована о результатах такого тендера, включая имя лица, выигравшего тендер, цену контракта и любые условия и ограничения по данному контракту, посредством письменного уведомления, помещаемого в общественных местах и введения данной информации в местный реестр объектов коммунальной собственности.

Права органов местного самоуправления или любых других юридических или физических лиц, обладающих правами на коммунальную собственность, защищаются против незаконных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, регулирующим права собственности, и в соответствии с положениями контрактов или соглашений в отношении прав на коммунальную собственность между органами местного самоуправления и другими сторонами.

Органы местного самоуправления и их должностные лица привлекаются к ответственности за нарушения порядка владения, пользования и распоряжения коммунальной собственностью в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

См. также «Коммунальная собственность».

**Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года** – нормативный правовой акт Кыргызской Республики, регулировавший основы местного самоуправления в Кыргызстане с апреля 1991 года до января 2002 года, когда вступил в силу новый базовый закон о местном самоуправлении.

Исторически данный закон стал первым нормативным правовым актом, заложившим основу для реформы местной власти на принципах местного самоуправления после провозглашения Кыргызстаном государственного суверенитета.

Первопричиной для принятия закона послужило принятие Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года, который стал поворотным событием для республик бывшего Советского Союза, принявших аналогичные республиканские законы.

Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» ликвидировал вертикальную подчиненность местных представительных органов, которая ранее начиналась от Верховного Совета Киргизской ССР. Согласно закону местные кенешы вышестоящих уровней были лишены права вмешиваться в сферу компетенции местных кенешей нижестоящих территориальных уровней. Тем самым законодательно была разрушена «пирамида» представительных органов власти, свойственная государствам с централизованной экономикой, базирующейся на государственной форме собственности и политическом авторитаризме.

Закон впервые в стране ввел понятие коммунальной собственности, создав тем самым не только организационно-правовые, но и материально-технические предпосылки для обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

В целом Закон сыграл важную роль в правовом становлении децентрализованного управления в Кыргызстане. Однако, дав первоначальный импульс реформе, Закон уже к 1994 году стал «отставать» от практических шагов реформы местного самоуправления и в конце 1990-х годов возникла необходимость в разработке нового базового закона, регулирующего вопросы местного самоуправления, который и был принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша 28 декабря 2001 года и подписан Президентом Кыргызской Республики 12 января 2002 года. Новый закон вступил в силу с момента его официального опубликования в газете «Эркин Тоо» 18 января 2002 года.

См. также «Закон Кыргызской Республики "О местном

самоуправлении и местной государственной администрации" от 12 января 2002 года».

**Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года** – нормативный правовой акт Кыргызской Республики, принятый Законодательным собранием 28 декабря 2001 года и подписанный Президентом страны 12 января 2002 года, регулирующий основы местной власти в Кыргызстане.

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

Закон хронологически стал вторым важнейшим нормативным правовым актом Кыргызстана, который устанавливает правовые основы местного самоуправления в республике.

В Законе получили правовое закрепление осуществленные указами главы государства организационно-правовые преобразования в системе местного самоуправления, включая перевод на принципы местного самоуправления городов, поселков и айлов республики.

Принципиально иную трактовку, отличную от той, которая давалась в утратившем силу Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года, получило понятие коммунальной собственности. Если в старом законе коммунальная собственность признавалась частью государственной собственности, что создавало возможность органам государственной власти для постоянного вмешательства в дела местного самоуправления, то в новом законе коммунальная собственность признается в качестве самостоятельного вида собственности, как это и установлено в Конституции Кыргызской Республики и Гражданском кодексе.

Правовое закрепление в Законе получили уставы местных сообществ, которые до этого не имели законодательно определенного статуса. Согласно новому Закону они представляют собой основные правовые документы местных сообществ. Такой правовой статус уставов создает возможность для дальнейшей децентрализации территориального управления, предоставляя местным сообществам больше прав в осуществлении местного самоуправления на принципах демократии.

Закон впервые в системе нормативных правовых актов Кыргызстана дал трактовку отдельным государственным полномочиям, делегируемым органам местного самоуправления, а также определил их перечень.

Закон расширил права основных органов местного самоуправления в Кыргызской Республике – местных кенешей, установив, что в городе Бишкеке и городах областного значения городские кенешы осуществляют контроль за деятельностью мэров и отменяют их необоснованные решения. В городах районного значения, поселках и аилах согласно новому Закону кенешы также вправе отменять решения главы местного самоуправления в случае превышения им своих должностных полномочий. Таким образом, Закон создал правовые гарантии для осуществления коллективного демократического контроля со стороны представительных органов местного самоуправления за деятельностью руководителя органа местного самоуправления, осуществляемой на принципах единоначалия.

Закон существенно гармонизировал правовую базу республики, регулирующую сферу местного самоуправления.

**Закон Кыргызской Республики «О статусе столицы Кыргызской Республики»** – основной законодательный акт, регулирующий правовое положение столицы Кыргызстана – города Бишкека. Закон определяет правовые, экономические и социальные условия осуществления городом Бишкеком функций столицы Кыргызской Республики, органичного сочетания интересов населения города и Кыргызской Республики. Принят 16 апреля 1994 года.

**Законодательная власть** – неотъемлемая составляющая государственной власти. Ее основной функцией является принятие законов и иных нормативных правовых актов, составляющих правовую основу деятельности государства.

В соответствии с теорией разделения властей законодательная власть входит в перечень основных ветвей государственной власти наряду с исполнительной и судебной властями.

В Кыргызской Республике законодательную власть осуществляет Жогорку Кенеш – парламент республики.

**Законодательная инициатива** – установленное в законодательстве государства право субъекта вносить в законодательный орган в регламентированном порядке законопроект, влекущее за собой обязанность законодательного органа принять, обсудить данный законопроект и вынести по нему решение.

В Кыргызской Республике право на законодательную инициативу принадлежит:

- 30 тысячам избирателей (народная инициатива);
- Президенту Кыргызской Республики;
- депутатам Законодательного собрания;
- депутатам Собрания народных представителей;
- Правительству Кыргызской Республики;
- Верховному суду Кыргызской Республики и Высшему Арбитражному суду Кыргызской Республики по вопросам их ведения.

Согласно Конституции Кыргызской Республики законопроекты представляются в обе палаты Жогорку Кенеша. При этом соответствующая палата Жогорку Кенеша не позднее чем в месячный срок обязана решить вопрос о внесении законопроекта на рассмотрение палаты с определением очередности рассмотрения или мотивированном его отклонении.

Законопроект считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов палаты.

Проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционных законов, законов об изменении границ Кыргызской Республики, о толковании Конституции и конституционных законов считаются принятыми после проведения не менее чем двух чтений, если за них

проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из палат Жогорку Кенеша. Датой принятия законопроекта считается день, когда состоялось голосование по принятию проекта в обеих палатах. Если палаты голосовали в разные дни, то датой принятия закона считается день, когда за его принятие проголосовала вторая палата.

Принятый закон в течение пяти рабочих дней направляется Президенту Кыргызской Республики для подписания. Президент не позднее пятнадцати рабочих дней с момента получения закона подписывает или возвращает его со своими возражениями.

Закон вступает в силу по истечении десяти дней с момента его опубликования, если иное не предусмотрено в самом законе или в законе о порядке введения его в действие.

## И

**Избирательное право** — законодательно установленное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

В Кыргызской Республике согласно Кодексу о выборах избирательное право граждан определено как конституционно установленное право граждан Кыргызстана избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях.

Различают:

— избирательное право активное (активное избирательное право) — право граждан Кыргызской Республики избирать в органы государственной власти и местного самоуправления;

— избирательное право пассивное (пассивное избирательное право) — право граждан Кыргызской Республики избираться в органы государственной власти и местного самоуправления.

**Избирательные системы** – совокупность приемов и правил, обеспечивающих право граждан на самостоятельное формирование органов власти.

Избирательные системы – одна из древнейших форм участия людей в формировании власти. Известно, что еще в первобытнообщинном обществе существовали примитивные избирательные системы. Так, многие племена и роды сами избирали советы старейшин, вождей, военных предводителей и т.д. Широко известна система выборности в Древней Греции, в частности, в Афинах, где большинство органов управления и государственных должностей замещалось исключительно на основе выборности. Однако большинство должностей распределялось простым голосованием, включая голосование камешками, опускаемыми в специальный сосуд, а некоторые должности распределялись по жребию, что никак не обеспечивало выдвижение на руководящие посты людей, исходя из их талантов и опыта.

В современном мире существует большое количество разновидностей избирательных систем, которые по общим признакам можно подразделить на две основные – мажоритарную и пропорциональную. Реже выделяют еще и систему квотирования меньшинства.

Пропорциональная система иногда применяется в странах с многопартийной системой, когда часть выборного органа власти формируется по партийным спискам. При этой системе мандаты распределяются среди избирательных блоков и политических партий, участвующих в выборах, пропорционально количеству полученных голосов. Отсюда и название системы.

Часто при пропорциональной системе, например, в России и Кыргызстане, устанавливается «нижний порог» числа голосов, который должны набрать политические партии или блоки. В указанных странах этот «порог» установлен величиной в 5% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Мажоритарная избирательная система предполагает, что победу в выборах одерживает тот кандидат, который набирает большинство голосов.

В свою очередь, мажоритарная система подразделяется, по меньшей мере, на три вида: абсолютного большинства,

относительного большинства и квалифицированного большинства.

Мажоритарная система абсолютного большинства предполагает, что в выборах победившим признается тот кандидат, который набирает больше половины голосов избирателей, участвовавших в выборах. Это означает, что победитель должен набрать 50% голосов плюс один голос.

Мажоритарная система относительного большинства предполагает, что победу одерживает тот кандидат, который набирает больше голосов, чем набрали другие кандидаты. При этом неважно, насколько больше.

Мажоритарная система квалифицированного большинства предполагает регламентированное для победы в выборах число в две трети или три четверти и т.д. голосов избирателей.

В некоторых странах выборы могут состоять более чем из одного тура. Так, во Франции, России и Кыргызстане выборы депутатов парламента допускают два тура, если в первом туре ни один из кандидатов не набрал более половины голосов избирателей.

Иногда устанавливается нижний предел количества принявших участие в голосовании, при котором выборы признаются несостоявшимися.

В Кыргызстане применяются как мажоритарная, так и пропорциональная системы.

Президент Кыргызской Республики избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства. Для того, чтобы быть избранным главой государства, необходимо набрать в выборах более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. Если в первом туре ни один из кандидатов не набирает большинства голосов, проводится повторное голосование, в котором принимают участие два кандидата, получившие наибольшее число голосов избирателей.

Если при повторном голосовании ни один из кандидатов опять не наберет более половины голосов, проводятся повторные выборы Президента.

При этом во всех случаях выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие более половины избирателей.

По схожей системе избираются депутаты парламента Кыргызстана. Для того, чтобы быть избранным в первом туре, депутат должен получить более половины голосов избирателей. Если ни один из кандидатов не набирает большинства голосов, проводится второй тур выборов с включением в список избирателей двух кандидатов, набравших при голосовании наибольшее количество голосов. Однако в отличие от правил, установленных для главы государства, во втором туре для победы за депутатский мандат кандидату нужно набрать не более половины, а простое большинство голосов.

15 депутатских мандатов из 60 мест в законодательной палате парламента замещается по партийным спискам. Эти мандаты распределяются среди участвующих в выборах политических партий по единому республиканскому округу пропорционально числу голосов, которые они набрали в выборах. Как уже отмечалось, при этом установлен пятипроцентный барьер, который должны преодолеть блоки для того, чтобы попасть в число претендентов на замещение депутатских мест.

Выборы глав местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов проводятся по мажоритарной системе абсолютного большинства. Для избрания на должность руководителя муниципалитета кандидату необходимо набрать более половины голосов. Если же этого не происходит, проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим в первом туре наибольшее число голосов. В случае, когда до проведения повторного голосования остался один кандидат, по решению окружной избирательной комиссии вторым кандидатом для проведения повторного голосования признается кандидат, получивший на общих выборах наибольшее число голосов избирателей после кандидатов, по которым окружная избирательная комиссия первоначально назначила повторное голосование. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, набравший простое большинство голосов. То есть второй тур выборов проводится по мажоритарной системе относительного большинства.

Выборы мэров городов областного значения и города Бишкека являются косвенными, то есть они осуществляют-

ся не населением города, а представительным органом городского самоуправления – кенешем.

Выборы мэра города Бишкека и города областного значения осуществляются депутатами городского кенеша путем тайного голосования из числа кандидатур, представляемых Президентом Кыргызской Республики на альтернативной основе. Мэр избирается на 4 года.

Выборы мэра города считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша. Для избрания кандидату необходимо набрать простое большинство голосов.

Кандидат на должность мэра города считается избранным, если за него проголосовало более половины принявших участие в выборах городских парламентариев. В случае двукратного отклонения предложенных кандидатур на должность мэра города Президент Кыргызской Республики назначает временно исполняющего обязанности мэра города.

См. также «Выборы».

**Избирательный блок** – добровольное объединение двух или более политических партий для совместного участия в выборах.

См. также «Избирательные системы».

**Иммунитет** – см. «Неприкосновенность».

**Импичмент** (от англ. impeachment – сомнение, недоверие, оспаривание, пренебрежение и др.) – законодательно установленный порядок отрешения от должности высших государственных лиц. Осуществляется национальным парламентом. Практикуется в ряде государств мира, таких, как США, Великобритания, Япония, Российская Федерация и т.д.

В Кыргызской Республике на основании Конституции Президент республики может быть отрешен от должности Собранием народных представителей. Однако отрешение главы государства от должности может быть произведено только на основании выдвинутого Законодательным собранием обвинения в государственной измене или совершении

иногo тяжкого преступления, подтвержденного заключением Конституционного суда Кыргызской Республики.

Решение Законодательного собрания о выдвижении обвинения против Президента Кыргызской Республики для отрешения его от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Законодательного собрания по инициативе большинства депутатов палаты и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Законодательным собранием.

Отрицательное заключение Конституционного суда Кыргызской Республики по выдвинутому Законодательным собранием обвинению влечет за собой роспуск Законодательного собрания.

Постановление Собрания народных представителей об отрешении от должности Президента Кыргызской Республики должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты не позднее чем в двухмесячный срок после выдвижения Законодательным собранием обвинения против Президента. Если в этот срок решение Собранием народных представителей не будет принято, обвинение считается отклоненным.

**Исключительные полномочия местного кенеша** — законодательно установленные полномочия представительных органов местного самоуправления в Кыргызской Республике, которые могут осуществляться только ими.

Эти полномочия установлены Конституцией Кыргызской Республики и Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Согласно Конституции местные кенешы утверждают местный бюджет, планы и программы социально-экономического развития территории, программы социальной защиты населения, осуществляют контроль за их выполнением.

Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» к таким полномочиям относит следующие:

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

– утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов;

– введение местных налогов, сборов и платежей, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;

– установление порядка распоряжения коммунальной собственностью местного сообщества, осуществление контроля за ее использованием;

– принятие регламента кенеша;

– избрание и освобождение от обязанностей председателя кенеша и его заместителя, за исключением случаев, установленных Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»;

– досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством;

– дача согласия на назначение главы местной государственной администрации;

– выражение недоверия большинством в две трети голосов от общего числа депутатов главе местной государственной администрации, мэру города Бишкека и города областного значения, главе города районного значения, главе местного самоуправления айла, поселка на соответствующей территории;

– выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти;

– отмена распоряжений председателя кенеша, противоречащих законодательству Кыргызской Республики;

– утверждение устава местного сообщества;

– решение других вопросов в соответствии с законодательством.

Все эти полномочия могут осуществляться исключительно на сессиях местных кенешей.

**Исполнительная власть** – одна из ветвей государственной власти. Предназначение исполнительной власти – непосредственное управление государственными делами путем реализации государственной политики с помощью системы государственных органов управления.

Исполнительная власть носит организующий, всеобъем-

лющий, предметный характер, включая в себя систему органов управления, а также материально-технические и финансовые ресурсы, обеспечивающие функционирование этих органов.

По своей природе исполнительная власть является всепоглощающей властью, стремящейся к расширению поля деятельности, поэтому исключительную важность представляет законодательная система ограничений ее деятельности — так называемая система сдержек и противовесов, осуществляемая в современном мире путем разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с точным разграничением сфер их компетенции.

Кыргызская Конституция также устанавливает разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованное функционирование и взаимодействие, а также разграничение функций государственной власти и местного самоуправления.

Исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, местная государственная администрация.

Правительство Кыргызской Республики является высшим органом исполнительной государственной власти Кыргызской Республики. Деятельность Правительства возглавляет Премьер-министр Кыргызской Республики. Правительство состоит из Премьер-министра Кыргызской Республики, вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов Кыргызской Республики.

Премьер-министр назначается Президентом Кыргызской Республики с согласия Собрания народных представителей парламента республики.

Контроль за работой Правительства осуществляет Президент Кыргызской Республики. Президент вправе председательствовать на заседании Правительства. Премьер-министр также ежегодно представляет в Законодательное собрание и Собрание народных представителей отчет о работе Правительства.

Правительство Кыргызской Республики решает все вопросы государственного управления, за исключением пол-

номочий, отнесенных Конституцией к компетенции Президента и Жогорку Кенеша.

Правительство Кыргызской Республики:

– разрабатывает республиканский бюджет, представляет его Собранию народных представителей и обеспечивает его исполнение;

– проводит бюджетно-финансовую, налоговую и ценовую политику;

– организует и осуществляет управление государственным имуществом;

– принимает меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Кыргызской Республики;

– осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Правительство Кыргызской Республики и Национальный банк Кыргызстана обеспечивают проведение единой денежно-кредитной и валютной политики.

Правительство издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на всей территории Кыргызской Республики всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами, а также организует, проверяет и обеспечивает их исполнение.

Правительство Кыргызской Республики руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, административных ведомств и органов местной государственной администрации.

Министерства, государственные комитеты и административные ведомства в пределах своей компетенции издают приказы и распоряжения на основе и во исполнение Конституции, законов Кыргызской Республики, постановлений палат Жогорку Кенеша, актов Президента, постановлений и распоряжений Правительства Кыргызской Республики, организуют, проверяют и обеспечивают их исполнение.

Правительство Кыргызской Республики заслушивает отчеты руководителей министерств, государственных комитетов, административных ведомств, а также глав местных государственных администраций и отменяет их акты, противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Исполнительную власть в областях и районах осуществляет местная государственная администрация, которая действует на основе Конституции и законов Кыргызской Республики.

Решения местной государственной администрации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения на соответствующей территории.

Кроме системы органов государственной исполнительной власти, в Кыргызстане также существуют исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

См. также «Теория разделения властей», «Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления».

**Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления** – орган, созданный для подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления, а также делегированных государственных полномочий, осуществляющий исполнительную власть на соответствующей территории.

Исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления в Кыргызской Республике являются айыл окмоту, городские управы и мэрии.

См. также «Айыл окмоту», «Городская управа», «Мэрия».

## К

**Карт-бланш** (фр. *carte blanche* – чистый бланк) – предоставленные каким-либо лицом другому лицу неограниченные полномочия выступать от его имени.

**Категориальный грант** – средства, направляемые из центрального в местные бюджеты для реализации общегосударственной политики и приоритетов, обеспечения минимального уровня общественных услуг населению.

В Кыргызской Республике определение категориальным грантам дается в Законе «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Согласно этому Закону посредством категориальных грантов в Кыргызстане

финансируется минимальный уровень услуг определенного характера на местном уровне.

См. также «Гранты (трансферты)», «Выравнивающий грант», «Стимулирующий грант».

**Кворум** – минимальное число членов какого-либо органа или собрания, необходимое для принятия решения.

**Кодекс о выборах в Кыргызской Республике** – нормативный правовой акт Кыргызской Республики, определяющий избирательные права граждан Кыргызстана и их гарантии, регулирующий отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов Президента, депутатов Законодательного собрания, Собрания народных представителей Жогорку Кенеша, местных кенешей, а также глав местного самоуправления городов, поселков и айлов Кыргызской Республики. Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша 29 апреля 1999 года. Последние изменения и дополнения в Кодекс были внесены Законом «О внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике», принятым законодательной палатой парламента 11 октября 2001 года и подписанным Президентом республики 14 октября 2001 года.

**Коллегиальность** – принцип решения вопросов, затрагивающих общественные интересы, с участием широкого круга лиц. Применяется для достижения, по меньшей мере, двух основных целей.

Во-первых, коллегиальность при принятии решений ведет к ограничению единоличной власти руководителя органа управления, обеспечивая при этом коллективный демократический баланс.

Во-вторых, коллегиальность помогает выработать согласованную точку зрения среди различных субъектов управления, принять более взвешенное и обоснованное решение.

Принцип коллегиальности широко используется в работе представительных органов власти, других органов коллективного принятия решений, таких, как совет директоров и т.д.

См. также «Коллегия».

**Коллегия** – коллективный орган принятия решений в системе органов управления, основное предназначение которого – выработка согласованного коллективного мнения представителей различных управленческих звеньев и структур для принятия последующих решений соответствующим органом власти. Например, коллегия министерства, коллегия администрации. Решения коллегий, как правило, носят для органов власти рекомендательный характер.

В Кыргызской Республике существуют коллегии министерств и административных ведомств, Администрации Президента Кыргызской Республики, местных государственных администраций и т.д.

См. также «Коллегиальность».

**Коммуна** (от лат. communis – общий, общественный) – ряд понятий, относящихся к системе местного самоуправления, а также к организациям демократического типа.

1. В ряде стран – синоним понятия местного сообщества, то есть населения административно-территориальной единицы, управление в которой осуществляется на принципах местного самоуправления.

2. Первичная административно-территориальная единица во Франции, функционирующая на принципах местного самоуправления. Представительным органом во французских коммунах является совет, возглавляемый мэром.

3. Общественная ячейка, созданная на добровольных началах, члены которой живут и действуют в интересах всего коллектива коммуны.

**Коммунальная собственность** – одно из основных понятий муниципального права. Буквально означает собственность коммуны, местного сообщества. В Кыргызской Республике к коммунальной собственности относится собственность, находящаяся во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

К коммунальной собственности могут относиться земля, движимое и недвижимое имущество, казна местного сообщества, муниципальные ценные бумаги. Порядок пользо-

вания и распоряжения коммунальной собственностью устанавливаются местные кенешы в соответствии с законодательством. Законодательством также четко определено, что коммунальная собственность признается и защищается государством наравне с государственной, частной и иными формами собственности.

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 и последующим постановлениям в коммунальную собственность айылным и поселковым сообществам передано более 5,1 тыс. объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения на сумму 1,6 млрд. сомов, а городским сообществам – почти 5,4 тыс. объектов с остаточной стоимостью в 6,8 млрд. сомов. В целом в коммунальной собственности местных сообществ республики находится около 10,5 тыс. объектов стоимостью, превышающей 8,4 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, профессионально-технические училища и т.д.

См. также «Закон Кыргызской Республики "О коммунальной собственности на имущество" от 15 марта 2002 года».

**Коммунальные революции** – историческое явление во Франции, проявившееся в форме борьбы жителей городов за освобождение от вассальной зависимости от феодалов и за предоставление городам права на самоуправление. Города Франции успехов в муниципализации добились в XI–XII веках. До этого времени управление в городах принадлежало сеньорам, которые выполняли важную для города 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 покончить с кабальной зависимостью 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. Уже в то время коммунарами 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.

**Конгресс** (от лат. *congressus* – сходка, собрание, встреча, свидание) – совокупность понятий, имеющих отношение к политике и общественной деятельности.

1) Съезд, совещание, встреча по важнейшим вопросам деятельности какой-либо организации, часто международного характера. Например, международный конгресс медиков, Конгресс миролюбивых сил и т.д.

2) Название законодательного органа в США и некоторых странах Латинской Америки.

3) Название политических партий и общественных организаций в некоторых странах мира. Например, Конгресс муниципальных образований России, Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики, партия Индийский национальный конгресс и т.д.

См. также «Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики».

**Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики** – общественное объединение, образованное на I рес-

публиканском курултае представителей местных сообществ Кыргызстана, состоявшемся 25 декабря 1997 года.

Основными целями Конгресса местных сообществ были провозглашены концентрация и реализация воли местных сообществ, содействие развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Однако в 2002 году Конгресс местных сообществ потерял свою легитимность в связи с тем, что полномочия делегатов республиканского курултая, образовавших Конгресс 25 декабря 1997 года, не были продлены. Взамен Конгресса местных сообществ 16 января 2002 года на республиканском семинаре-совещании была учреждена Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики, так как ранее уже была образована Ассоциация городов Кыргызской Республики.

См. также «Ассоциация городов Кыргызской Республики», «Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики».

**Кондоминиум** – организационно-правовая форма управления недвижимостью, товарищество собственников помещений (как жилых, так и нежилых), некоммерческая организация, создаваемая для обеспечения эксплуатации, содержания, управления зданиями, помещениями и общим имуществом всех собственников помещений. Кондоминиум состоит из помещений собственников и общего имущества.

Регулирование деятельности кондоминиумов в Кыргызской Республике осуществляется на основе Закона «О товариществах собственников жилья (кондоминиумах)», принятого 28 октября 1997 года, Гражданского кодекса, других нормативных правовых актов республики. Названный закон устанавливает порядок создания и деятельности товариществ собственников жилья (кондоминиумов) как организационно-правовую форму некоммерческой организации по эксплуатации, содержанию и управлению жилищным фондом Кыргызской Республики.

Кондоминиум может образовываться по воле более двух третей собственников жилых и нежилых помещений в многоквартирных зданиях. Учредительное собрание кондоми-

ниума может созываться инициативной группой собственников. Вхождение в кондоминиумы осуществляется исключительно на добровольной основе.

Никого из собственников помещений не могут заставить стать членом кондоминиума, но все собственники помещений обязаны участвовать в общих расходах кондоминиума пропорционально их доле в общем имуществе. Оплата производится ежемесячно в порядке, предусмотренном уставом товарищества. Затраты, связанные с непропорциональным использованием общего имущества собственниками жилых помещений, покрываются этими собственниками за свой счет. Расходы собственников помещений, связанные с индивидуальным использованием общего имущества, закрепленного за помещениями, покрываются этими собственниками. Доходы, полученные от использования общего имущества, принадлежат кондоминиуму и используются в целях функционирования кондоминиума в соответствии с Законом «О товариществах собственников жилья (кондоминиумах)» и уставом кондоминиума.

К концу 2001 года в целом по республике было зарегистрировано более 300 кондоминиумов, объединяющих собственников около 40 тысяч квартир. По подсчетам экспертов, это составляет около 13% всего многоквартирного жилищного фонда Кыргызской Республики.

**Консенсус** (лат. consensus – согласие, единодушие, общее мнение, договоренность) – достигнутое путем многосторонней договоренности общее мнение между различными социальными группами, политическими партиями, общественными группировками, отдельными политическими деятелями и др., служащее средством для достижения какой-либо цели, представляющей совместный интерес.

**Контракт** – форма найма сотрудников на определенную должность либо для выполнения разовой работы, при которой работник приглашается на работу на фиксированный период времени, а также на условиях режима и оплаты труда, определенных контрактом. Контракты заключаются на добровольной основе, и их условия оговариваются индивидуально с каждым контактантом. Контрактная система най-

ма отличается от карьерной системы тем, что по истечении срока действия контракта работодатель не обязуется продолжать отношения нанимателя с лицом, с которым был заключен контракт. При карьерной (должностной) системе найма сотрудников для последних, наоборот, гарантируется продолжительная трудовая деятельность в определенной организации.

Контрактом также называются документы на заключенные коммерческих сделок между различными сторонами.

**Концепция** (от лат. *conceptio* – совокупность) – системно целостный документ стратегического характера, в котором изложена совокупность взглядов по определенному предмету, отрасли деятельности. Концепция определяет комплекс ключевых положений, принципов, дающих возможность глубже проникнуть в суть проблемы.

Например, концепция развития местного самоуправления, концепция земельной реформы, государственная концепция развития малых городов и поселков городского типа Кыргызской Республики и др.

Иногда концепцией также называют основную идею научного или художественного произведения.

**Кооптация** – способ обновления состава какого-либо органа взамен выбывших членов, при котором решение о введении в данный орган новых членов принимается уже действительными членами. Кооптация была формой пополнения состава взамен умерших членов в ареопагах, являвшихся сословными органами власти аристократии в Древней Греции.

Кооптация как форма обновления состава органа является менее демократичной по сравнению с демократической системой выборов в представительные органы, так как при кооптации от этого процесса непосредственно отстраняется население либо члены каких-либо сообществ.

Иногда кооптация является вынужденной временной мерой пополнения органа управления, при этом решение о кооптации новых членов в последующем утверждается на общем собрании существующей организации.

**Коррупция** (лат. corruptio – порча, превратность) – злоупотребление властью в целях получения личной выгоды. Понятие коррупции возникает в контексте разговора об использовании некоторыми государственными чиновниками своего служебного положения в корыстных целях.

Наличие коррупции является симптомом неблагоприятного положения в системе государственного управления и в целом свидетельствует о социальной болезни общества.

Коррупция негативно влияет на развитие экономики и рыночной конкуренции, так как искусственно создает режим благоприятствования для продвижения интересов различных корпоративных групп.

В мире используют различный набор средств для борьбы с коррупцией, включая как систему карательных (привлечение коррумпированных чиновников к суду), так и профилактических мер (законодательное регулирование, гласность, прозрачность государственной службы, проведение тендеров для заключения государственных контрактов, введение конкурсного отбора на государственную службу, широкие рекламные кампании и т.д.).

Теме коррупции посвящены различные международные конференции и программы, в том числе организованные под эгидой Организации Объединенных Наций.

## Л

**Легислатура** (от лат. legislature – предлагающий законопроект) – законодательный орган в некоторых странах, а также раздел конституции, посвященный законотворческой деятельности государства.

**Легитимность** (от лат. legitimus – законный, правильный) – термин, характеризующий качество решения, принимаемого органами власти, относительно того, насколько оно соответствует законодательству, общественно принятым нормам поведения, этики и морали, культурным традициям.

Это понятие часто используется в словосочетаниях «легитимный орган», «легитимная власть», «легитимное ре-

шение» как оценка законности этих властных структур либо юридической правомочности и культуры принятия решений.

**Либерализация** (лат. *liberalis* – свободный) – постепенная отмена государственного регулирования в различных сферах деятельности – экономике, муниципальном управлении, публичном свободном выражении идей и мнений, науке, культуре и творчестве, создании и распространении средств массовой информации и т.д. Либерализация характерна для стран с демократическим устройством власти.

**Лоббирование** (от англ. *lobby* – коридор, кулуар) – продвижение интересов каких-либо групп в реализации политических решений государства. Например, лоббирование законопроектов.

Возникло в XIX веке в Соединенных Штатах Америки как форма реализации групповых интересов в законодательстве.

В современном мире не носит негативного оттенка и является формой легального продвижения групповых интересов. Во многих странах существует законодательство, регулирующее процесс лоббирования. Для этого в некоторых государствах действуют так называемые лоббисты, которые являются своеобразными официальными посредниками между группами интересов (заказчиками) и властью и осуществляют лоббирование на профессиональной основе.

Процесс создания такого законодательства о лоббировании происходит во многих странах СНГ.

## М

**Магдебургское право** (*jus theutonicum magdeburgense*) – одна из наиболее известных систем феодального городского права. Регулировало право горожан на самоуправление. Сложилось в конце XIII века на основе так называемого «Саксонского Зерцала» – привилегий, данных архиепископом Вахманом городскому патрициату в 1188 году, постановлений суда шеффенов Магдебурга и других прав. Нередко отождествлялось вообще с правом местного само-

управления, благодаря чему получило большое распространение в средневековой Европе, причем не только в Германии, но также в Польше и Литве.

Магдебургское право трактовало различные виды правоотношений: деятельность городской власти, суда, его компетенцию и порядок судопроизводства, вопросы земельной собственности в пределах городских границ, нарушения права владения, захват движимого имущества, устанавливало наказания за различные виды преступлений и т.д. Особое место занимали нормы, регулировавшие торговлю и ремесла, деятельность цехов и купеческих гильдий, порядок налогообложения. Магдебургское право явилось юридическим закреплением успехов горожан в борьбе с феодалами за самостоятельность, предоставляя городу право на самоуправление, право земельной собственности и освобождение от большей части феодальных повинностей.

**Магистрат** – название органов местного самоуправления, действующих на принципах муниципалитета, в некоторых странах мира.

**Мажоритарная система** – см. «Избирательные системы».

**Местная государственная администрация** – государственный орган исполнительной власти на территории области, района Кыргызской Республики.

Местная государственная администрация выполняет следующие полномочия:

- осуществляет исполнительную власть на соответствующей территории;
- формирует проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организует их исполнение после утверждения местным кенешем;
- разрабатывает проект местного бюджета, организует его исполнение после утверждения местным кенешем;
- осуществляет контроль за эффективным и целевым использованием государственных средств и средств стратегического назначения;

– привлекает инвестиции и гранты для развития территории;

– обеспечивает рациональное управление государственной собственностью;

– разрабатывает и реализует мероприятия и программы развития жилищного, коммунального хозяйства;

– организует привлечение имеющихся ресурсов для решения неотложных социально-экономических, экологических и других задач;

– координирует и осуществляет мероприятия по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и по ликвидации их последствий;

– осуществляет контроль за соблюдением прав граждан, в том числе несовершеннолетних;

– обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с органами местного самоуправления и общественными организациями;

– осуществляет мониторинг деятельности общественных и международных организаций, действующих на соответствующей территории;

– оказывает организационное, информационное и материально-техническое содействие территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;

– осуществляет иные функции и полномочия, предусмотренные нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Районные государственные администрации дополнительно к вышеперечисленному:

– организуют правовое, социально-культурное, хозяйственное и бытовое обслуживание населения;

– разрабатывают и реализуют мероприятия и программы по поддержанию в надлежащем состоянии всех видов местных коммуникаций, улиц, дорог и других объектов.

Местная государственная администрация осуществляет свою деятельность на принципах:

– законности и социальной справедливости;

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

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

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

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

Местная государственная администрация является юридическим лицом и вправе самостоятельно решать вопросы, отнесенные законодательством к ее компетенции.

Правовое регулирование деятельности местной государственной администрации осуществляется на основе Конституции Кыргызской Республики, Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Местная государственная администрация осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления соответствующей территории, создавая условия для реализации гражданами конституционного

права на участие в управлении государственными и общественными делами.

Для рассмотрения важнейших вопросов исполнительно-распорядительной деятельности в местной государственной администрации создается консультативно-совещательный орган — коллегия. В состав коллегии входят глава местной государственной администрации, его заместители и другие должностные лица государственных органов управления и органов местного самоуправления.

См. также «Глава местной государственной администрации».

**Местное самоуправление** — основное понятие муниципального права. Представляет собой реализованное право местных сообществ управлять под собственную ответственность делами местного значения. Местное самоуправление является основным компонентом местной власти в странах с децентрализованной системой управления.

Понятие «самоуправление» происходит от английского слова «Self-Government», которое употреблялось в Великобритании еще в XVII веке. Однако сегодня в самой Англии чаще используется другое понятие — «местное правительство» (Local Government). Во Франции термина, дословно означающего «самоуправление» также нет и применительно к местной общинной автономии употребляется слово «децентрализация». С различными смысловыми оттенками трактуется это понятие и в других государствах мира.

Поэтому понятие «местное самоуправление» — это довольно общая характеристика, применяющаяся для определения степени самостоятельности административно-территориальных единиц и действительной способности населения самостоятельно формировать территориальные органы власти, контролировать их действия, управлять делами местного значения посредством этих органов, включая определение направлений развития территории, целевого расходования бюджетных средств и т.д.

В Кыргызстане дефиниция местного самоуправления установлена в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», согласно которому «Местное самоуправление — гарантированное Конституцией Кыр-

гызской Республики право и действительная способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан».

В Законе также установлено, что граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

В Кыргызской Республике граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, обращаться в эти органы и к их должностным лицам, а также получать информацию о деятельности органов местного самоуправления.

Граждане имеют равный доступ к коммунальной собственности.

Система местного самоуправления в Кыргызской Республике включает местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые самим населением, а также собрания и сходы граждан.

Система органов местного самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением Кыргызской Республики.

Местное самоуправление в Кыргызстане осуществляется в формах представительного и непосредственного участия населения.

Представительное участие реализуется через местные кенешы. Важнейшими формами непосредственного участия являются обсуждение всех первостепенных вопросов общественной и государственной жизни и реализация принятых решений путем курултаев, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также на выборах представительных органов и осуществление контроля деятельности местного самоуправления.

Важнейшей формой непосредственного участия населения в решении дел местного значения являются выборы

глав местного самоуправления и депутатов местных кенешей. Это право граждан гарантировано Кодексом о выборах в Кыргызской Республике.

См. также «Местное сообщество», «Модели местного самоуправления».

**Местное сообщество** – одно из основных понятий местного самоуправления, источник и носитель права на местное самоуправление.

Наиболее распространенная трактовка этого понятия состоит в том, что под местным сообществом понимается все население муниципального образования в целом. Некоторые теоретики местного самоуправления именуют местными сообществами не только все население административно-территориального образования, но и определенные группы жителей какой-то составной части территории муниципалитета – квартала, улицы, дома и т.д.

Местное сообщество характеризуется общностью территории проживания, например: население города, поселка, села и др. Проживающие на данной территории жители вынуждены приспосабливаться друг к другу, соизмеряя свои интересы с интересами других людей и целых общественных групп, в связи с чем объективно возникает определенная группа общих интересов социального, экономического, культурного, инфраструктурного характера. Поэтому часто говорят о вопросах местного значения, которые представляют интерес для всего местного сообщества.

В Кыргызской Республике законодательно установлено, что местное сообщество представляет собой население муниципального образования в целом.

Так, в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года даются следующие определения местному сообществу и члену местного сообщества:

«...местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории аильного, поселкового, городского кенешей, объединенное общими интересами в решении под свою ответственность вопросов местного значения через свои представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы;

член местного сообщества — лицо, постоянно проживающее на территории административно-территориальной единицы и связанное с местным сообществом взаимными обязательствами».

Конституция Кыргызской Республики устанавливает местные сообщества в качестве правосубъектов местного самоуправления: «Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения» (ст. 91 Конституции Кыргызской Республики).

См. также «Местное самоуправление».

**Местные налоги и сборы** — отчисления юридических и физических лиц, средства от которых поступают в местные бюджеты.

В странах с децентрализованной финансовой системой местные налоги и сборы устанавливаются либо вводятся решением муниципальных органов власти.

В Кыргызской Республике в доходы местных бюджетов всех территориальных уровней поступают следующие финансовые средства:

- а) земельный налог;
- б) арендная плата за землю;
- в) государственная пошлина в размерах, установленных законодательством Кыргызской Республики (за исключением взимаемой органами арбитражного суда и органами внутренних дел за реализацию паспортов);
- г) местные налоги и сборы в соответствии с разделом VIII Налогового кодекса Кыргызской Республики;
- д) неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты в виде сборов, платежей, доходов и санкций согласно Закону Кыргызской Республики «О неналоговых платежах»;
- е) доходы бюджетных организаций местного подчинения от специальных средств, включаемые в доходную часть местных бюджетов в порядке, предусмотренном частью третьей статьи 19 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

Часть земельного налога, налога за оказание платных услуг населению и с розничных продаж может централизо-

ваться в местных бюджетах вышестоящего территориального уровня.

Местные кенешы вышестоящего территориального уровня вправе устанавливать нормативы отчислений для кенешей нижестоящего уровня по другим налогам и доходам, полностью зачисляемым в их бюджеты в соответствии с законодательством.

Согласно Налоговому кодексу Кыргызской Республики установлены следующие виды местных налогов и сборов:

- курортный налог;
- налог на рекламу;
- сбор с владельцев собак;
- сбор за право проведения местных аукционов и лотерей, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях;
- сбор за парковку автотранспорта;
- налог за право использования местной символики;
- сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах;
- сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов;
- налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению;
- гостиничный налог;
- налог на право охоты и рыболовства;
- налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье;
- налогообложение видеосалонов и концертно-зрелищных мероприятий;
- налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж;
- налог на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части;
- налог с владельцев транспортных средств.

Анализ ситуации с местными бюджетами показывает несовершенство республиканского налогового законодательства в сфере местных налогов, так как большинство из регламентированных Налоговым кодексом видов местных налогов и сборов практически не учитывает территориальной специфики и не дает каких-либо значительных поступлений в местный бюджет.

Особенно это характерно для сельской местности, где от силы можно собирать лишь 2—3 вида из этих финансовых отчислений. А в среднем по республике доля этих видов налогов и сборов в местном бюджете составляет всего 3—5 %. В связи с этим в Кыргызстане назрела необходимость дальнейшей финансовой децентрализации.

Согласно Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» местные налоги и сборы вводятся решением местных кенешей. Исключительно эти органы местного самоуправления имеют право устанавливать льготы по местным налогам и сборам.

Средства, полученные от местных налогов и сборов, направляются на финансирование защищенных и целевых статей.

См. также «Финансовые основы местного самоуправления».

**Местные советы народных депутатов** — представительные органы местной власти в СССР. Отличие этих советов от аналогичных представительных органов в демократических странах заключается в том, что советы народных депутатов входили в единую иерархическую пирамиду представительной власти, вершиной которой был Верховный Совет СССР. При этой системе узловые политические решения принимал Верховный Совет. На основе этих глобальных решений принимали свои решения верховные советы союзных республики. А затем эти решения рассматривались на сессиях местных советов народных депутатов, принимавших более конкретные решения, исходя из специфики территории.

В Кыргызстане законодательно вертикальная система соподчиненности местных советов (кенешей) была ликвидирована с принятием Закона о местном самоуправлении 19 апреля 1991 года.

**Местные социально-экономические программы** — программы экономического и социального развития территории на определенный период времени. Различают краткосрочные (1—2 года), среднесрочные (5 лет), долгосрочные (10—15 лет) программы развития. Программы различаются

также по источникам финансирования (из местного бюджета, из республиканского бюджета, гранты и т.д.). Как правило, принимаются местной легислатурой.

В Кыргызской Республике право утверждения и контроля программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения принадлежит местным кенешам.

**Местный бюджет** — законодательно утвержденная смета доходов и расходов административно-территориальной единицы местного уровня на определенный период. Обычно бюджеты утверждаются на год. Местные бюджеты, как правило, утверждаются местной легислатурой.

В Кыргызской Республике местными являются бюджеты областей, города Бишкека, районов, городов, районов в городах, айлов и поселков.

Бюджет области состоит из областного бюджета, бюджетов районов и городов областного значения.

Бюджет города состоит из городского бюджета, а имеющего районы и поселки — из бюджетов городских районов и поселков.

Бюджет района состоит из районного бюджета, бюджетов городов районного значения, айлов и поселков.

Работа по составлению проектов местных бюджетов осуществляется местными государственными администрациями и органами местного самоуправления через финансовые органы; проектов айльных и поселковых бюджетов — соответствующими айыл окмоту; проектов бюджетов города Бишкека и городов областного значения — мэриями городов; проектов бюджетов городов районного значения — городскими управами.

Право принятие местных бюджетов в Кыргызской Республике принадлежит исключительно соответствующим местным кенешам. Вмешательство вышестоящих органов в процесс разработки и утверждения бюджетов местными кенешами не допускается, за исключением случаев, связанных с несоблюдением местными кенешами утвержденных кенешами вышестоящего территориального уровня нормативов отчислений от общегосударственных налогов и других доходов, а также размеров грантов.



мер, в городе Бишкеке в состав городского кенеша входит 36 депутатов при предельно допустимом численном составе в 45 человек.

Численность депутатов местного кенеша определяется уставом местного сообщества либо регламентом местного кенеша.

В Кыргызской Республике устанавливаются следующие территориальные уровни местных кенешей:

— первичный (айльные, поселковые и городские кенеша);

— районный (районные кенеша);

— областной (областные кенеша).

Слово «первичный», которое употребляется применительно к айльным, поселковым и городским кенешам, подчеркивает то обстоятельство, что начало местного самоуправления происходит непосредственно от городов, поселков, айлов, то есть оттуда, где непосредственно проживает население. Другие же территориальные уровни местной власти являются в контексте местного самоуправления производными.

Взаимоотношения областного, районного, городского кенешей с местной государственной администрацией строятся на основе принципа разграничения функций, наделяя кенеша и местной государственной администрации присущими им и установленными законодательством полномочиями.

Органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей. С другой стороны, местные кенеша также неправомерно вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных государственных администраций.

Законодательством установлено, что местные государственные администрации постоянно проводят консультации и согласовывают свои решения с местными кенешами по жизненно важным вопросам развития территории.

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

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» установлено, что сессии мест-

ных кенешей проводятся открыто, не реже одного раза в квартал и по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов местного кенеша. Однако пока на практике не всегда соблюдается правило открытого проведения сессий. Сессии проводятся в небольших помещениях, которые даже при соблюдении условия открытости не смогли бы вместить всех желающих. В то же время в Кыргызстане в последние несколько лет наблюдается устойчивая тенденция к вынесению важнейших вопросов организации жизнедеятельности местных сообществ на курултай — реанимированные традиционные для кыргызского народа формы общественного самоуправления. В число вопросов, выносимых на курултай, входят обсуждение проектов планов и программ развития территории, отчеты глав самоуправления и т.д. Решения курултаев носят рекомендательный характер и вступают в силу после их утверждения местными кенешами.

Местный кенеш правомочен рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики. Решения местных кенешей принимаются только на сессиях, представляющих собой основную форму работы этих органов.

Исключительно на сессиях решаются следующие вопросы:

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

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использования внебюджетных фондов;

- введение местных налогов, сборов и платежей, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;

- установление порядка распоряжения коммунальной собственностью местного сообщества, осуществление контроля за ее использованием;

- принятие регламента кенеша;

- избрание и освобождение от обязанностей председателя кенеша и его заместителя, за исключением случаев, установленных базовым Законом;

- досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством;
- дача согласия на назначение главы местной государственной администрации;
- выражение недоверия большинством в две трети голосов от общего числа депутатов главе местной государственной администрации, мэру города Бишкека и города областного значения, главе города районного значения, главе местного самоуправления айла, поселка;
- выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти;
- отмена распоряжений председателя кенеша, противоречащих законодательству Кыргызской Республики;
- утверждение устава местного сообщества;
- решение других вопросов в соответствии с законодательством.

Местные кенешы отдельных административно-территориальных единиц Кыргызской Республики обладают также рядом дополнительных полномочий. К числу таких населенных пунктов относятся город Бишкек, города областного и районного значения, поселки и айлы.

Так, дополнительно к общим полномочиям Бишкекский городской кенеш и кенеш города областного значения:

- избирают мэра города;
- осуществляют контроль за деятельностью мэра города;
- отменяют решения мэра города в случае превышения им своих полномочий;
- дают согласие на назначение вице-мэров города, руководителей подразделений и служб города, за исключением аппарата мэрии, а в городе Бишкеке – и глав районных администраций;
- устанавливают дифференцированные ставки налога на городские земли в пределах базовых ставок, утвержденных законодательством;
- устанавливают порядок сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- утверждают программу приватизации объектов коммунальной собственности города;

— принимают решения большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия мэру города и его заместителям, а также главам районных администраций;

— принимают решения двумя третями голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия руководителям подразделений и служб города, что влечет за собой отстранение их от должности.

Дополнительно к основным полномочиям, свойственным местным кенешам всех территориальных уровней, кенеша города районного значения, поселка, айла:

— дают согласие на назначение заместителей главы местного самоуправления;

— отменяют решения глав местного самоуправления города районного значения, поселка, айла в случае превышения ими своих полномочий;

— принимают решение большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям;

— в пределах общей суммы земельного налога, установленного районным кенешем для айла, поселка, рассчитанного на основе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района, айльный, поселковый кенеша устанавливает дифференцированные ставки за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв, а также порядок сдачи в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов, пастбищ, за исключением пастбищ, расположенных в зоне интенсивного пользования, и отгонных пастбищ, для соответствующей территории;

— кенеш города районного значения в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством, устанавливает дифференцированные ставки этого налога на соответствующей территории, а также порядок сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности города;

— осуществляют иные полномочия, установленные законодательством республики.

Решения местного кенеша по вопросам, отнесенным к его ведению, принимаются большинством голосов от обще-

го числа избранных депутатов, за исключением случаев, когда законодательством предусмотрен иной порядок. Решения кенеша издаются в форме постановления и подписываются председателем кенеша.

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

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

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

Местные кенешы могут быть досрочно распущены по решению, принятому большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов соответствующего местного кенеша.

Местные кенешы могут быть досрочно распущены Президентом Кыргызской Республики по инициативе не менее двух третей избирателей соответствующей административно-территориальной единицы.

Назначение новых выборов в местные кенешы осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Работу местного кенеша организует его председатель.

Председатели областного, Бишкекского городского, районного кенешей и кенеша города областного значения избираются на сессии соответствующего кенеша тайным голосованием на срок полномочий данного кенеша.

Председатель местного кенеша не вправе занимать любую иную оплачиваемую должность, за исключением случаев, предусмотренных Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», когда главы

местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов вправе одновременно выполнять функции руководителей исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

**Местный совет** – представительный орган местного самоуправления в странах с децентрализованной системой местного управления. Состав местных советов избирается населением соответствующей территории путем прямого голосования. Советы образуются на основе существующего административно-территориального деления государства. Так, различаются областные, городские, районные, окружные советы, советы графств, провинций и т.п.

В каждой стране имеются свои особенности как по названию, так и по специфике полномочий и деятельности местных советов. В Кыргызстане местные советы называются местными кенешами, в Казахстане – маслихатами и т.д. Сферы полномочий этих органов также различаются.

**Модели местного самоуправления** – системы организации местного самоуправления в различных государствах, различающиеся по основным специфическим характеристикам, таким, как степень зависимости местного управления от центральной власти, широта прав местного самоуправления, в том числе организационно-правовые, экономические и финансово-бюджетные компоненты, разнообразие форм и окрасок организации власти на местах и т.д.

Большинство исследователей выделяют три основные модели местного самоуправления: англосаксонскую, французскую и германскую.

Англосаксонская (британская) 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, когда нет ни специальных государственных чиновников в его органах, ни органов общего государственного надзора на местном уровне, осуществляющих правительственную опеку местного самоуправления.

Государственное регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется путем ведомственного ми-

нистерского контроля. Например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии каждое министерство осуществляет ведомственный надзор за тем, как органы местного самоуправления исполняют специфические функции по линии данного министерства. Так, министерство образования следит за соблюдением в школах общеобразовательных стандартов, министерство здравоохранения – стандартов медицинского обслуживания 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. В Великобритании существуют специальные конституционные акты, такие как Акт о народном представительстве (1994 год) и Акт о местном самоуправлении (1972 год). В Англии население муниципальных образований избирает представительные органы – советы, возглавляемые мэрами. Для осуществления исполнительской деятельности советы нанимают управляющих.

Другая система местного самоуправления родилась во Франции в конце XVIII – начале XIX веков. Она разделяет государство и местное самоуправление в самостоятельные субъекты управления, но устанавливает над муниципалитетами жесткий государственный контроль. Французская или, как ее еще называют, континентальная модель является одной из самых централистских моделей и основана на идее единой и неделимой французской нации. Ее суть заключается в сильном местном государственном контроле за деятельностью выборных органов власти. Во Франции нет понятия «местное самоуправление». Вместо него используются дефиниции «децентрализация» и «муниципальная власть». Сразу же после революции 1789–1793 годов во Франции региональная организационная пестрота была заменена унифицированной политико-административной системой, в которой одним из основных территориальных образований стали департаменты. Во главе департаментов стоял префект, сосредоточивавший в себе как контрольную государственную власть, так и местную исполнительную.

Институт префектов был введен во Франции в 1800 году императором Наполеоном I, стремившимся усилить свою власть на местах посредством корпуса назначаемых центром чиновников. Поэтому иногда французскую модель самоуправления называют еще наполеоновской.

Префекты обладали значительными полномочиями. Они руководили всеми службами департамента, могли отстранять от исполнения полномочий депутатов местного совета, отменять решения самого совета и т.д.

Лишь в 1982 году система жесткого государственного контроля была смягчена. На смену префектам пришли комиссары республики, обладающие меньшей контрольной властью по отношению к деятельности советов. Комиссары руководят общегосударственной полицией и являются представителями министерств в департаменте. Тем не менее, значительно расширены полномочия комиссаров в сфере координации деятельности территориальных правительственных подразделений на местах. По существу, они превратились в чиновников, отвечающих за функционирование территориальных правительственных офисов.

Одновременно были расширены права коммун — первичных административно-территориальных образований Франции. Исполнительную власть во французских департаментах в настоящее время осуществляют мэры, избираемые из членов совета.

Французская модель местного управления характерна для многих стран мира с унитарной формой государственного устройства. Она распространена в Европе и действует в таких странах, как Бельгия, Греция, Нидерланды, Испания, Италия, Швеция. Широко представлена эта форма организации местной власти в Латинской Америке, включая Аргентину и в определенный исторический период — Чили и Эквадор, а также в ряде стран Африканского континента. Однако в последние десятилетия в этих странах наблюдается бурный процесс децентрализации власти, особенно в вопросах управления финансами.

Таким образом, сегодня имеет смысл говорить о тенденции к «размытости» различий в национальных моделях местного самоуправления.

Часто среди них выделяют германскую модель. Ее иног-

да называют смешанной, так как по сути она является симбиозом англосаксонской и французской моделей, сочетая в себе элементы прямого государственного управления и местного самоуправления.

Федеративная Республика Германии имеет многозвенную систему управления, включающую федеральный, земельный, окружной, уездный и местный административно-территориальные уровни.

Влияние государства на процесс местного управления значительно. Для этого в каждой федеральной земле образованы округа (Besirk), возглавляемые назначаемыми правительствами земель президентами, которые наделены широкими государственными полномочиями. Они осуществляют правовой (по качеству исполнения собственных полномочий) и отраслевой (по исполнению делегированных государственных полномочий) надзор за деятельностью муниципалитетов. В их компетенцию также входит управление государственными службами на территории округов. В отличие от Франции, где на уровне департамента существуют как государственные органы власти, так и выборные советы, в Германии на уровне округа функционируют только назначаемые земельными правительствами президиумы во главе с президентом, а также подчиненные им отраслевые ведомства.

Нижестоящим для округа уровнем управления являются уезды (Landkreis), возглавляемые избираемыми населением советами и их главами. Последние выдвигаются на должность уездными советами. Главы уездов одновременно являются агентами государства и населения, подчиняясь как окружным президентам, так и соответствующим советам. В подчинении глав уездов находятся уездные государственные отраслевые отделы.

Первичным уровнем управления в Германии являются общины, действующие на принципах местного самоуправления. Причем их деятельность регулируется не федеральным, а земельным законодательством. Поэтому устройство органов самоуправления в разных землях имеет некоторые отличия. Население общин избирает советы, а в некоторых землях и бургомистров.

Государство осуществляет регулирование деятельности

общин: по вопросам исполнения делегированных государственных полномочий муниципалитеты подчиняются ведомствам окружных президентов. Те же общины, которые входят в состав уездов — а таких общин в Германии большинство, — по исполнению госполномочий также подотчетны перед главами уездов и их ведомствами. Некоторые другие общины — в основном, крупные города — сами имеют статус уездов и подотчетны непосредственно окружным органам управления.

В случае, если окружные президенты или главы уездов посчитают, что органы местного самоуправления не исполняют делегированные государственные полномочия либо некачественно осуществляют свои собственные, они вправе предъявлять муниципалитетам соответствующие предписания, которые те обязаны исполнить.

Исследователи системы местного управления отмечают, что к смешанной модели управления можно причислить и систему местной власти в Индии и Японии, где на местах произошло сращивание государственной власти и самоуправления.

Особняком среди систем организации местной власти стоит так называемая интегрированная советская модель, существовавшая до распада Советского Союза и частично сохранившаяся в Китае, Северной Корее, Узбекистане, Беларуси и на Кубе.

Суть этой модели заключается в наличии вертикали государственного управления, связывающей воедино все уровни территориального управления, причем не только в сфере исполнительной, но и представительной власти.

Например, в Республике Узбекистан местные органы власти проводят в жизнь законы, указы Президента, решения вышестоящих органов государственной власти и руководят деятельностью нижестоящих советов народных депутатов. Причем в конституции этой страны подчеркивается, что решения вышестоящих органов, принятые в пределах предоставленной им компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими органами. Здесь даже используемая терминология («вышестоящие» и «нижестоящие» органы власти) говорит об особой иерархической культуре территориального управления, органично встроенного в единый общественно-государственный организм.

Схожая практика власти сохранилась в Республике Беларусь, где в основном законе страны установлено, что решения местных советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами, а решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь. Причем право решать, имеются ли в деятельности местных органов власти несоответствия законодательству, предоставляется не судебным органам, а местным органам власти вышестоящего территориального уровня.

Рассматривая системы муниципальной организации власти, следует отметить, что вышеприведенная классификация местного самоуправления, за исключением описания советской интегрированной модели, во многом основана на взглядах классика российской теории городского управления Л.А. Велихова, которые были изложены в его фундаментальном труде «Основы городского хозяйства». Эта книга, изданная еще в 1928 году, естественно, носит отпечаток ушедшей исторической эпохи, отличавшейся крайней идеологизацией и политизацией в оценках моделей общественно-государственного управления. Учитывая, что с этого времени в мировой практике местного самоуправления произошли значительные перемены, порой коренные, среди зарубежных теоретиков появился и другой взгляд на классификацию моделей самоуправления.

Так, некоторые современные зарубежные теоретики самоуправления выделяют следующие три модели территориального управления: децентрализованная система управления в унитарных государствах, децентрализованная система управления в федеративных государствах, а также описанная выше наполеоновская модель.

Децентрализованная система управления в унитарных государствах отличается унификацией системы местного самоуправления, которая устанавливается, по большей части, на центральном законодательном уровне. К числу унитарных стран с такой системой управления следует отнести Великобританию, Японию, Польшу, Венгрию, Чехию, Ир-

ландию и др. В направлении к построению такой системы управления движется и Кыргызстан.

Децентрализованная система управления в федеративных странах характеризуется значительным разнообразием организационных форм местного самоуправления. Причем в некоторых странах (США, ФРГ) деятельность муниципальных органов больше регулируется штатным или земельным (провинциальным) законодательством, нежели федеральными законами. На такую форму местного самоуправления перешла и Российская Федерация после распада СССР, покончив с существовавшей ранее интегрированной советской системой самоуправления.

Подобная точка зрения на классификацию систем местного самоуправления имеет основательную аргументацию и рассматривает вопрос в несколько иной плоскости, нежели он исследуется русскоязычными теоретиками муниципального права. Тем более, что, например, англосаксонская модель сегодня в наименьшей степени подходит к унитарной по форме государственности Англии, в которой в последние годы наблюдается усиление контроля на местах со стороны правительственных министерств, имеющих в каждом графстве свои представительства. Форма этого контроля разнообразна, зависит от специфики деятельности министерств. Поэтому система местного управления в Великобритании сейчас больше тяготеет к смешанной модели.

Кроме того, устройство местной власти в Соединенном Королевстве достаточно единообразно. Систему самоуправления в этом государстве представляют местные советы, принимающие в границах своей компетенции различные решения. Исполнительные полномочия по реализации этих решений осуществляют специально нанимаемые служащие. Такая система территориального управления практикуется на всей территории королевства.

Тем не менее, в Соединенных Штатах Америки, являющихся федеративным государством, перенявшим в свое время в Англии модель самоуправления, система организации местной власти подверглась существенному развитию и диверсификации. В городах Америки используются самые различные формы местного управления, пестрота которых с трудом поддается описанию.

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

См. также «Типы городского самоуправления».

**Мониторинг** – отслеживание процесса развития или реализации какого-либо проекта либо программы. Например, мониторинг социально-экономического развития территории, мониторинг выполнения Комплексной основы развития Кыргызской Республики с 2001 по 2010 годы. Важным условием качественного проведения мониторинга является выбор его критериев и индикаторов, что необходимо для комплексного и объективного отслеживания процесса.

Мониторинг часто применяется вместе с так называемой оценкой, которая представляет собой инструмент определения эффективности всего реализуемого проекта с точки зрения оправданности затрат для получения ожидаемого результата. В отличие от оценки мониторинг не ставит такой глобальной цели, он лишь предназначен для определения, в правильном ли направлении выполняется проект, нет ли отклонений в его реализации по срокам осуществления и плановому содержанию.

**Муниципализация управления** – процесс передачи полномочий от государства органам местного самоуправления. Является составным элементом децентрализации власти. В процессе муниципализации органам местного самоуправления передаются не только функции и полномочия государственных органов власти, но также необходимые для их исполнения структуры управления, материально-финансовые средства.

**Муниципалитет** – термин, относящийся к системе местного самоуправления, который имеет несколько родственных толкований. Слово «муниципалитет» происходит от латинского *municipium* (*munus* – тяжесть, бремя; *capio* – при-

нимаю). Этим словом в Древнем Риме именовались самоуправляемые города. Дословно оно означает «принимающий на себя обязанность».

Имеется несколько толкований этого понятия.

1) Орган самоуправления первичного (низшего) территориального уровня, сформированный самим населением территории путем свободных выборов для осуществления управления делами местного значения. Муниципалитеты, как правило, имеют представительный и исполнительный органы.

Муниципалитеты представляют собой самостоятельно функционирующие организмы с хорошо сбалансированной внутренней системой управления, созданной на принципе сдержек и противовесов, при котором единоначалие исполнительной власти уравнивается контролем со стороны местных сообществ. Этот контроль осуществляется как в форме представительной, так непосредственной демократии.

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

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

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

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

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

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

Характер вопросов, рассматриваемых советами, разнообразен. Зачастую они охватывают всю сферу жизнедеятельности населенных пунктов.

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

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

Некоторые отличия в сфере кадровых назначений есть при системе «сильный мэр — слабый совет» — кадровые назначения, как правило, делает мэр.

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

Такой широкий объем полномочий муниципалитетов характерен для стран развитой демократии. Хотя в некото-

рых государствах степень свободы муниципальных органов власти различна. Например, во Франции до 1982 года назначаемые центральным правительством префекты – главы департаментов – могли отменять за незаконностью решения местных советов. В некоторых других государствах губернаторы могут приостанавливать действие совета до решения суда или же только возбуждать дело в суде об отмене решений советов.

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

Вообще в современном мире наблюдается процесс усиления децентрализации, что наглядно видно на примере многих латиноамериканских стран. Причем здесь большая власть переходит не к конкретным должностным лицам, не к лицам исполнительной власти, а к представительным органам самоуправления – муниципальным советам.

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

3) Здание, в котором располагаются органы самоуправления.

**Муниципальная служба** – профессиональная деятельность в органах местного самоуправления.

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

Законодательством установлено, что граждане Кыргызской Республики имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений.

**Муниципальная собственность** – понятие, которое применяется по отношению к собственности муниципалитетов или органов местного самоуправления. Например, в Конституции Российской Федерации написано, что органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении муниципальную собственность.

Часто отождествляется с коммунальной собственностью, то есть собственностью местных сообществ.

Вместе с тем есть мнение, что между этими двумя понятиями существует некоторая разница, так как муниципальная собственность – это собственность органов местного самоуправления, а коммунальная собственность – собственность местных сообществ. Это означает, что при распоряжении муниципальной собственностью, то есть смене собственника (продажа, дарение и т.д.), решение принимают органы местного самоуправления. При распоряжении коммунальной собственностью могут быть предусмотрены случаи, когда решение могут принимать непосредственно местные сообщества, в том числе путем местного референдума. Например, в некоторых городах Америки есть такие объекты (электростанции, водопроводы и т.д.), которые находятся в акционерной собственности. Причем акционерами этих объектов являются все жители населенного пункта с рождения, и даже решение таких вопросов, как установление тарифов за пользование услугами этих коммунальных предприятий принимается на местных референдумах, а не местными советами.

В то же время большинство теоретиков муниципальной собственности не усматривают существенных различий в содержании понятий коммунальной и муниципальной собственности.

В Кыргызской Республике конституционно установлено, что органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении коммунальную собственность.

См. также «Коммунальная собственность».

**Муниципальное образование** – термин, применяющийся для характеристики самоуправляемой административно-

территориальной единицы в некоторых странах, например, в Российской Федерации. Синоним одного из значений слова «муниципалитет».

См. также «Муниципалитет».

**Муниципальное право** – система законодательства, регулирующая деятельность местного самоуправления. Представляет собой комплексную отрасль права, сочетающую в себе элементы других отраслей права – конституционно-го, гражданского, земельного, административного и др.

Муниципальное право регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления местного самоуправления. При этом оно регулирует как отношения системы местного самоуправления с государством, так и внутри самой системы муниципального управления.

Система муниципального права включает в себя законодательное регулирование организационно-правовых, территориальных, финансово-бюджетных, экономических, демократических сфер местного самоуправления. Особое место в системе муниципального права занимают вопросы выборности местных представительных органов и отдельных чиновников местного самоуправления.

Система муниципального права формируется как из общегосударственных законодательных актов, так и из нормативных правовых актов местного самоуправления, а в федеративных государствах – и актов субъектов федерации.

В Кыргызской Республике 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.

Пока законодательная база по местному самоуправлению в Кыргызстане не является гармоничной и полной. Тем не менее, она обеспечивает функционирование местного само-

управления в республике и способствует его дальнейшему развитию.

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», принятый Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 28 декабря 2001 года и подписанный главой государства 12 января 2002 года. Закон определяет принципы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, устанавливает систему органов местного самоуправления, их полномочия и компетенцию, закрепляет систему взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Кроме того, ряд положений о местном самоуправлении регулируется различными кодексами и законами. Так, Гражданский кодекс определяет основы регулирования вопросов коммунальной собственности, в Налоговом кодексе устанавливается система местных налогов, в Законе «Об основах бюджетного права в Кыргызской Республике» определяются принципы формирования местных бюджетов, а также принципы межбюджетных взаимоотношений местного самоуправления как с государством, так и с муниципальными органами власти различных территориальных уровней – области, района, города, поселка, аила. В Кодексе о выборах в Кыргызской Республике отдельная глава посвящена выборам в органы местного самоуправления. Закон «О коммунальной собственности на имущество» определяет правовую компетенцию органов местного самоуправления в отношении важнейшей из его экономических основ – коммунальной собственности.

Есть также отдельные законы, регулирующие деятельность местных органов власти в конкретных административно-территориальных единицах, например, Закон «О статусе столицы Кыргызской Республики», регулирующий основы организации власти в городе Бишкеке.

С целью нормативно-правового обеспечения местного са-

моуправления в условиях его реформы Президент, начиная с 1994 года, издал более 30 указов и распоряжений. Сегодня ряд этих нормативных правовых актов полностью или частично утратил силу в соответствии с новым Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», однако некоторые из актов главы государства по-прежнему остаются в силе и вместе с постановлениями Правительства составляют основную правовую канву местного самоуправления.

Другой уровень законодательной базы самоуправления – местный. Он включает в себя акты, принимаемые местными сообществами как 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. Такие уставы приняты во всех 465 сельских муниципалитетах и 22 городах. Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года закрепил юридический статус этих уставов, определив их основными правовыми документами соответствующих местных сообществ.

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 о принятии 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.

См. также «Устав местного сообщества».

**Муниципальный** – определение, применяемое для характеристики какого-либо понятия в связи с его принадлежностью к системе местного самоуправления.

Например, муниципальный служащий, муниципальная собственность, муниципальные органы власти.

См. также «Муниципалитет».

**Муниципальный заем** – инструмент финансовой политики местного самоуправления для привлечения дополнительных средств в местный бюджет. Как правило, осуществляется путем выпуска и продажи муниципальных ценных бумаг, обеспеченных муниципальным имуществом.

В Кыргызстане согласно статье 55 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» к источникам финансовых ресурсов органов местного самоуправления причисляются доходы от муниципальных ценных бумаг и местных займов.

См. также «Финансовые основы местного самоуправления».

**Мэр** (фр. *maire*, англ. – *mayor* от лат. *maior* – большой, старший) – должностное лицо местного самоуправления в некоторых странах мира с децентрализованной системой государственного управления. Как правило, мэр – руководитель муниципальных органов власти в городах. Должностные полномочия мэров могут различаться не только в различных государствах, но даже и в различных городах одного и того же государства, особенно в странах с федеративным государственным устройством. Так, мэры городов в разных странах могут одновременно возглавлять городской совет и мэрию, либо только мэрию, либо только городской совет.

Права мэров также широко разнятся в зависимости от национальных управленческих традиций. В практике избрания мэров характерны как прямые, так и косвенные выборы. При прямых выборах в избрании мэров участвует весь электорат соответствующего муниципального образования, при косвенных – депутаты (советники) представительного органа самоуправления – городского совета.

Существуют, однако, отдельные исключения, когда мэры городов назначаются главой государства, например, в королевствах Нидерланды и Бельгия, где главы городских муниципалитетов назначаются королем с согласия городской легислатуры.

В Кыргызской Республике мэры – руководители исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в городе Бишкеке и городах областного значения. Согласно Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» мэр – выборное должностное лицо в системе органов местного самоуправления города, руководитель исполнительно-распорядительного органа – мэрии, ответственный за проведение в городе государственной политики и осуществление функций исполнительной власти в пределах, делегированных ему государством.

В Кыргызстане должность мэра не совмещается с должностью председателя представительного органа местного самоуправления – городского кенеша – в отличие от главы местного самоуправления города районного значения (главы города), который является руководителем городской управы и городского кенеша.

Мэр города Бишкека и города областного значения осуществляет следующие функции и полномочия:

- организует соблюдение и выполнение Конституции и законов Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства страны, а также устава города, решений городского кенеша, принятых в пределах их полномочий;

- руководит деятельностью мэрии, городских отделов и служб по обеспечению жизнедеятельности города, отвечает за результаты этой деятельности;

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

- несет непосредственную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;

- представляет город в органах государственной власти,

неправительственных, общественных и иных организациях Кыргызской Республики и за рубежом;

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

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

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

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

– вносит предложения о созыве сессии городского кенеша, участвует в ее работе с правом совещательного голоса;

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

– мэр города Бишкека ходатайствует в установленном порядке перед Президентом Кыргызской Республики о награждении граждан государственными наградами;

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

Мэр города Бишкека и мэры городов областного значения избираются депутатами городского кенеша путем тайного голосования сроком на 4 года из числа кандидатур, представляемых Президентом Кыргызской Республики на альтернативной основе.

Выборы мэров города назначаются Президентом Кыргызской Республики и считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша.

Мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности Президентом Кыргызской Республики:

– на основании личного заявления;

– по представлению Правительства Кыргызской Респуб-

лики за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, делегированных государственных полномочий, с согласия сессии городского кенеша большинством в две трети голосов от общего числа депутатов;

– на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;

– в случае признания его судом недееспособным;

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

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

– в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики или утраты этого гражданства;

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

– по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша.

В случае выражения недоверия мэру городским кенешем Президент Кыргызской Республики в двухнедельный срок досрочно освобождает его от должности либо дает городскому кенешу обоснованный отказ.

В случае повторного выражения недоверия мэру города депутатами городского кенеша Президент Кыргызской Республики в двухнедельный срок освобождает его от занимаемой должности.

При досрочном освобождении мэра от должности Президент Кыргызской Республики до проведения выборов нового мэра может назначить своим актом исполняющего обязанности мэра на срок до четырех месяцев.

См. также «Типы городского самоуправления».

**Мэрия** (фр. *mairie* – мэрия) – орган местного самоуправления, непосредственно занимающийся вопросами организации жизнедеятельности муниципального образования. Мэрией иногда также называется и здание, в котором размещаются органы городского самоуправления.

В Кыргызской Республике мэрия – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, созданный

для обеспечения деятельности мэра по реализации функций и полномочий исполнительного органа местного самоуправления в городе. В состав мэрии входят структурные и территориальные подразделения.

В Кыргызстане мэрии образованы в городе Бишкеке и городах областного значения, где схема городского самоуправления предполагает систему отдельно функционирующих представительного органа – городского кенеша и мэрии – исполнительно-распорядительного органа самоуправления города.

#### Мэрия города:

- организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг;

- разрабатывает проект бюджета города и исполняет его после утверждения городским кенешем;

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

- привлекает инвестиции и гранты для развития города;

- осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

- разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель и объектов коммунальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем;

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

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

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

- осуществляет мобилизационные и организационно-

практические меры по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, по ликвидации их последствий;

— осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

## Н

**Наказ избирателей** — поручение, которое депутат получает от своих избирателей для реализации в своей деятельности.

В Кыргызской Республике получение и исполнение наказов избирателей регламентируются Законом «О статусе депутатов местных кенешей».

Согласно Закону наказ избирателей — это поручение, которое имеет общественное значение и дается кандидату в депутаты во время встреч с избирателями в ходе избирательной кампании.

Наказами считаются поручения, реализация которых относится к ведению соответствующего местного кенеша и его органов.

Кандидат в депутаты вправе не принять как наказ предложение, внесенное собранием избирателей, если оно противоречит его избирательной программе.

Наказы, данные кандидатам в депутаты, которые в результате выборов не были избраны депутатами, учитываются как предложения избирателей, обобщаются соответствующими органами и должностными лицами для принятия мер.

**Народ** — население страны как целостное образование. Неотъемлемыми характеристиками народа является его единство по отношению к государственному образованию, культурная, историческая, территориальная общность, сходный образ жизни, национальные традиции и обычаи, язык и т.д. В странах с демократической формой государственного устройства народ является источником государственной власти и носителем суверенитета.

В Кыргызстане народ конституционно признан в каче-

стве единственного источника государственной власти и носителя государственного суверенитета.

**Народовластие** – см. «Демократия».

**Население** – совокупность жителей страны в целом либо конкретной административно-территориальной единицы государства.

**Населенный пункт** – территориальное образование, в котором непосредственно проживает население. Отличается территориальной компактностью мест проживания жителей. Населенные пункты подразделяются на две основные категории: городские (город) и сельские (село, поселок). Часто населенные пункты характеризуют как первичные административно-территориальные единицы, так как административно-территориальные единицы вышестоящих уровней базируются на существующих населенных пунктах и в этом смысле являются производными от них. Это связано с тем, что населенные пункты являются неделимыми естественными субстанциями, а территориальные единицы вышестоящих уровней могут преобразовываться путем укрупнения, разделения либо ликвидации.

В Кыргызской Республике существует три типа населенных пунктов: город, поселок, аил.

**Непосредственная демократия** – одна из форм демократии, предполагающая прямое участие населения в осуществлении власти без посредников в лице органов управления. Важнейшими формами непосредственной демократии являются выборы должностных лиц системы государственного управления и референдумы.

В Кыргызской Республике формами непосредственной демократии являются референдум, выборы Президента республики, депутатов Жогорку Кенеша и местных кенешей, глав местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов. Кроме того, в системе местного самоуправления формами непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения являются курултай, собрания по месту жительства и сходы граждан. Проведение

ние местных референдумов в республике законодательством не предусмотрено.

**Неприкосновенность** – совокупность правовых понятий, касающихся юридических способов обеспечения прав и свобод человека и государственных должностных лиц.

1) Форма иммунитета государственных должностных лиц, создающая защиту от применения санкций со стороны правоохранительных органов и разрешающая ограничение прав и свобод этого должностного лица не иначе, как на основе определенной правовой процедуры. Такой формой неприкосновенности в ряде стран обладают глава государства, другие высшие государственные сановники, члены парламента и т.д.

2) Иммунитет работников дипломатического корпуса, гарантирующий им признанную международным правом неприкосновенность независимо от страны пребывания дипломатического работника.

3) В широком понимании неприкосновенность – законодательно установленный способ правовых гарантий человека и гражданина, предусматривающий, что никто не может быть подвергнут ограничению своих прав иначе как на основании закона. Такая защита гарантирована в большинстве конституций мира для охраны жизни, гражданских свобод, тайны переписки, неприкосновенности жилища и т. д.

## О

**Область** – административно-территориальная единица в ряде стран мира, в том числе в Кыргызской Республике.

Область в Кыргызстане является наиболее крупной административно-территориальной единицей, в состав которой входят районы, города, поселки и айлы. В настоящее время в Кыргызской Республике существует 7 областей: Баткенская, Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Нарынская, Ошская, Таласская, Чуйская. На основе области как административно-территориальной единицы образуются органы государственной власти и местного самоуправления.

Исполнительную государственную власть в областях осуществляют областная государственная администрация, территориальные подразделения министерств и ведомств. На территории области также функционируют другие органы государственной власти, такие, как областные суды, областная прокуратура и др.

Представительными органами местного самоуправления области являются областные кенешы, избираемые непосредственно населением.

См. также «Местная государственная администрация», «Глава местной государственной администрации».

**Общественная теория местного самоуправления** – одна из основных теорий местного самоуправления XIX века, рассматривающая самоуправление как самодостаточную сущность.

Во зникла в развитие теории естественно управляемой общины или, как ее еще называют, теории свободной общины.

Со временем она уступила место более прагматичной общественно-хозяйственной теории самоуправления, которая также была по своей природе антагонистической и прямо противопоставляла общину и государство, но существенно ограничивала поле деятельности общинной автономии.

См. также «Общественно-хозяйственная теория местного самоуправления».

**Общественно-хозяйственная теория местного самоуправления** – теоретическое направление в науке о местном самоуправлении, возникшее в некоторых странах Европы в XIX веке. Главный упор в этой 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.

**Общественные организации местных сообществ** – организации, создаваемые членами местных сообществ по специфическим вопросам жизнедеятельности населения, часто отражающие интересы различных целевых групп общества. Общественные организации местных сообществ создаются и регистрируются в порядке, установленном законом.

В Кыргызстане к таким организациям можно отнести советы ветеранов, молодежные союзы, женские советы, суды аксакалов и т.д. В отличие от органов территориального общественного самоуправления эти организации часто представляют не интересы жителей всей микротерритории в целом, а выражают потребности определенных социальных групп.

**Община** – совокупность понятий социокультурного характера.

1) Группа людей, объединенных на основе различного вида общностей и интересов – территории, общей земельной собственности, этнической и религиозной общности и др. Например, земельная община, земляческая община, религиозная община, этническая община и т.д.

2) Во многих странах так называется первичная административно-территориальная единица, на основе которой организуется управление на принципах местного самоуправления.

3) Одна из наиболее древних форм человеческой самоорганизации, созданной на принципах самоуправления. Уже при первобытнообщинном строе в общинах существовали элементы демократического управления: общины имели обычаи, вожди и старейшины избирались прямым голосованием, материальные блага распределялись среди всех членов общины.

В процессе развития общественно-государственных отношений община претерпела эволюционные изменения с сильным смещением акцентов местного самоуправления и прошла следующие 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, Карл Маркс выделял три типа соседской общины: азиатскую, в которой земля являлась общинной собственностью, античную — 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 управления и социальной инфраструктуры.

**Олигархия** (греч. oligarchia от oligos — немногий, многочисленный и arche — власть) — система государственного управления, в которой реальные полномочия сосредоточены в руках незначительной группы лиц. Древнегреческий философ Платон оценивал олигархию как худшую форму государственного устройства, полагая, что в ситуации, когда власть принадлежит ограниченной горстке людей, они никогда не будут заботиться о благе всего народа.

Часто термин «олигархия» употребляется в словосочетании «финансовая олигархия», так как люди, обладающие реальной властью в олигархических государствах, являются владельцами крупных состояний.

**Омбудсмен** (швед. ombudsman — представитель чьих-либо интересов) — в ряде стран мира так называется государственный чиновник, деятельность которого заключается в осуществлении контроля за законностью действий государственных органов власти с целью защиты гражданских прав и свобод.

В Кыргызстане деятельность омбудсмена регулируется Законом «Об омбудсмене».

## П

**Парламент** (от фр. *parlet* – говорить) – высший выборный законодательный орган государственной власти в различных государствах мира, осуществляющий свою власть от имени народа.

Традиционно считается, что первый парламент в современном понятии этого слова возник в Англии в XIII веке. Он уже тогда осуществлял сословное представительство населения этой страны.

В современном мире парламенты являются важнейшей составной частью структуры государственной власти, выполняя функцию законодательной власти. Парламенты стран с демократической системой организации государственного устройства выполняют (с небольшими отличиями) следующие функции:

- принимают законодательные акты;
- контролируют действия исполнительной власти;
- осуществляют назначения членов правительства.
- осуществляют иные полномочия, предоставленные законом.

В Кыргызской Республике парламентом является Жогорку Кенеш.

**Пассивное избирательное право** – см. «Избирательное право».

**Переходный период** – термин, применяемый к странам, осуществляющим коренное изменение системы государственного управления, переориентацию стратегических подходов к управлению государством, регулированию развития экономических процессов, социальной политики и т.д.

В странах постсоветского пространства он характеризуется процессами адаптации общества к новым экономическим условиям, иным принципам государственного строя.

Термин «переходный период» употребляют и применительно к странам с относительно устойчивой системой управления, характеризуя качество системы, способной осуществлять самообновление и саморазвитие, при этом не распадаясь.

Переходным часто называют также период так называемый

мой новой экономической политики, активно проводившейся в СССР в 1920-х годах.

**Плюрализм** (от лат. pluralis – множественный, ко многим относящийся) – в политическом контексте означает систему организации власти, основанную на противовесах и противодействиях различных политических партий.

Термин используется также в словосочетании «плюрализм мнений», означающем наличие свободы слова, служащей одним из индикаторов демократичности устройства власти, при которой любой взгляд любого гражданина или политической партии и группировки, общественного объединения может быть высказан и услышан в обществе.

**Подотчетность** – один из принципов устройства власти, предполагающий подчинение одного органа или инстанции власти другой. Используется во всех системах организации власти. В демократических системах управления принцип подотчетности используется как один из рычагов народо-властия, предполагающего наличие правовых механизмов воздействия населения на органы власти.

**Полис** – город-государство в Древней Греции, в котором осуществлялось автономное государственное управление. Возникновение самоуправляемых городов-полисов было обусловлено горным ландшафтом Греции, благодаря чему города, отделенные друг от друга горными хребтами, фактически вынуждены были развивать самоуправление. Таких городов было несколько сотен. Наиболее крупными из них были Афины, Спарта, Микены, Дельфы, Фивы и т.д. Каждый из городов имел свое специфическое управление. Древнегреческий ученый-философ Платон выделял пять типов государств современного ему мира: тирания – власть одного, олигархия – власть немногих, тимократия – власть худших, аристократия – власть лучших, демократия – власть народа.

Для современной теории управления наиболее интересной из этих систем государственного устройства является демократия, зародившаяся в некоторых городах Древней Греции классического периода (VI–V века до н.э.), в том

числе в Древних Афинах. Основные принципы древнегреческой демократии широко и успешно используются и в наши дни.

Демократия как форма организации власти явилась противоположностью существовавшей ранее олигархии, игнорировавшей мнение населения и защищавшей интересы ограниченной группы людей. Олигархические политические режимы основывались на власти знатной или богатой части общества, предполагали участие в управлении государством только именитых людей, составлявших незначительное меньшинство населения. Все основные должности в таком государстве распределялись только по признаку знатности и богатства рода.

До утверждения демократических принципов организации государственной власти решающий голос в политической жизни Афин принадлежал ареопагу — органу сословного представительства. Ареопаг, получивший свое название от холма, на котором располагалось здание, где проходили его заседания, состоял исключительно из представителей наследственной аристократии, а также бывших архонтов — центральных должностных лиц исполнительной власти.

Выборы в ареопаг не производились вообще, а его состав пополнялся за счет кооптации — такого крайне консервативного способа формирования состава, при котором решение о включении в него нового члена принималось только уже действительными членами. Ранее этот орган играл исключительную роль в решении как политических, так и судебных вопросов. Ареопаг принимал окончательное решение при выборе коллегий архонтов.

Однако закон, принятый народным собранием в 462 году до н.э., поставил решительную точку на ликвидации влияния ареопага на происходящие в Аттике события, ограничив сферу его полномочий правом решения незначительных уголовных дел.

С этого момента главным носителем власти стало народное собрание — экклесия. Только экклесия могла решать вопросы объявления войны и заключения мира, являвшиеся в ту историческую эпоху исключительно злободневными. Экклесия определяла направления внутренней и внешней политики, принимала законы, выбирала архонтов и стра-

тегов, сосредоточивала в себе исполнительную, законодательную и судебную власть. Только народному собранию подчинялись коллегии архонтов и стратегов, суд присяжных, Совет пятисот, другие органы власти.

Голосование в экклесии проводилось путем простого поднятия рук. Лишь в некоторых случаях применялось тайное голосование (белыми и черными камешками). Порядок голосования (открытое или тайное) определялся самим народным собранием.

Решения народного собрания принималось в форме декрета, начинавшегося словами: «Постановил совет и народ Афин ...».

Народные собрания проводились довольно часто. В среднем экклесия собиралась один раз в десять дней. Таким образом, народное собрание имело все возможности для постоянного контроля за деятельностью подотчетных ему органов.

Исполнительную власть в Древних Афинах осуществляли коллегия архонтов, военную – коллегия стратегов. Однако часто случалось, что стратеги брали на себя не только обязанности по управлению армией, но и руководили деятельностью исполнительных органов, так как древнегреческие полисы-государства часто находились в состоянии междоусобной войны. Поэтому периодически на авансцену политической жизни Афин выдвигались стратеги.

Выдающимся стратегом афинской полисной демократии был Перикл, осуществлявший как политическое, так и военное руководство государством Аттики рекордно долгий по меркам древнегреческой демократии срок (архонты и стратеги переизбирались ежегодно) – пятнадцать лет. Наивысший расцвет демократии пришелся именно на время его правления – V век до н.э.

Основную часть судебных дел разбирал суд присяжных – гелиэя, состоящий из 10 палат. При этом решение дел осуществлялось одной или сразу несколькими палатами по жребию, чтобы исключить возможность давления на судей.

Подобным же образом, по жребию, распределялись некоторые исполнительные должности в Афинах.

Важную роль в общественно-политической жизни демократии играл Совет пятисот, члены которого избирались от

каждой филы. Совет пятисот был органом предварительного рассмотрения вопросов перед вынесением их на собрание экклесии. Фактически каждый гражданин Афин мог выступить на народом собрании со своими предложениями, но до этого вопрос обязательно рассматривался на заседании Совета пятисот. То есть этот орган обеспечивал процедуру рассмотрения вопроса, определял его важность и законность.

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».

Однако 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. жителей Атики, помимо Афин, включавших ряд других поселений, лишь 30–40 тыс. человек обладали правом на политическое участие в делах государства. То есть доля политически активных граждан составляла не более 10–15 процентов. 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, периэки и рабы и которые составляли большинство населения полиса, права на афинское гражданство не имели. Демократия в Афинах носила рабовладельческий характер, и круг лиц, имевших право считаться носителями государственной власти, был крайне ограничен.

Кроме того, в народном собрании принимали участие преимущественно жители Афин – другая часть населения Атики, проживавшая в отдаленных селениях, не имела возможности постоянно посещать Афины, а следовательно, и участвовать в экклесии. В целом обычное число участников народного собрания не превышало 2–3 тыс. человек.

Негативно отзывался о демократии того времени выдаю-

щийся философ древности Аристотель, утверждавший, что новый государственный строй стал все более терять свой строгий порядок по вине людей, задавшихся демагогическими целями.

Можно отметить и еще одну отрицательную особенность демократии того времени — снижение профессионализма управления, ведь некоторые должностные лица избирались не по их личностным качествам, образованию, компетентности и жизненному опыту, а по жребию.

Далеко от совершенства было и правосудие Афин, вершившееся присяжными судьями — ремесленниками и торговцами, людьми необразованными и мало смысловыми в законодательстве.

Тем не менее, классическая эллинская демократия неслала в себе рельефно выраженные черты народовластия. Она включала в себя многие институты современной представительной и непосредственной демократии. Исключительным достижением демократии Древней Греции являлось право каждого гражданина на законодательную инициативу, 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. С одной стороны, чтобы пройти подобную процедуру, нужно было запастись изрядным терпением. С другой — таким образом создавался заслон для того, чтобы в процессе законотворчества не впасть в искушение законодательного беспредела, то есть обеспечивался механизм сдержек и противовесов.

Но в любом случае, Древние Афины подарили миру феномен общественно-государственного устройства, органично соединивший принципиально несоединимое — систему бюрократии с началами социальной справедливости.

См. также «Демократия», «Гелиэя», «Экклесия».

**Политика** (от греч. polis — город-государство) — организующая, регулятивная и контрольная деятельность государства, возникающая в различных сферах жизнедеятельности

общества. Термин «политика» впервые был применен древнегреческим философом Аристотелем в его учении о государстве.

Как правило, это понятие ассоциируется с властью и управлением, так как именно в этой сфере деятельности формируются или аккумулируются основные целевые приоритеты развития государства и общества, происходит институционализация политики, то есть создается необходимая для осуществления политики система органов, а также правовая база.

С развитием демократии и гражданского общества постепенно в практику политической культуры входит такая разновидность этого понятия, как «общественная политика», которая представляет собой технологию изучения, учета, согласования и продвижения интересов различных групп общества при проведении органами власти политики.

**Политические институты** – система органов, образуемых для реализации политики, формируемая путем создания и активизации деятельности различных организаций и объединений, таких, как политические партии, органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения и т.д. Политические институты являются способом организации политической жизни общества.

**Политические партии** – одна из основных форм политических институтов общества, представляющая собой организации, имеющие своей целью реализацию политической воли определенной части населения путем активного участия в формировании политики и управлении делами государства.

В Кыргызской Республике деятельность политических партий регулируется Законом «О политических партиях», принятым в 1999 году. В соответствии с этим законом под политической партией подразумевается добровольное объединение граждан Кыргызской Республики, которые имеют общие политические цели и задачи, способствующие осуществлению политической воли определенной части населения, и принимают участие через своих представителей в управлении делами государства.

Политические партии в Кыргызстане создаются в целях реализации политической воли определенной части населения и ставят основной задачей участие в управлении делами государства в формах:

– выдвижения своих кандидатов для избрания в Жогорку Кенеш, на государственные должности и в органы местного самоуправления;

– формирования фракций в представительных органах.

Не допускается создание и деятельность политических партий, имеющих целью свержение, насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета и нарушение целостности территории Кыргызской Республики, пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни и вражды, совершение иных деяний, противоречащих конституционному строю Кыргызской Республики и не совместимых с общепризнанными нормами международного права.

На территории Кыргызской Республики не допускается создание и деятельность политических партий зарубежных государств, а также их подразделений.

Основными принципами создания и деятельности политической партии являются:

- свобода действий;
- добровольность участия;
- равноправие членов;
- самоуправление;
- законность и гласность;
- гуманизм.

Политические партии создаются по инициативе не менее 10 граждан Кыргызской Республики.

Инициаторы создания политической партии созывают учредительный съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав и формируются руководящие органы.

Политические партии имеют фиксированное и нефиксированное членство. Членами политических партий могут быть дееспособные граждане Кыргызской Республики, достигшие 18-летнего возраста, добровольно вступившие в партию, признающие ее устав и программу. Гражданин

Кыргызской Республики может быть членом только одной политической партии.

Государственные служащие вправе осуществлять партийную деятельность вне связи со своей служебной деятельностью.

Права членов политической партии определяются ее уставом и не могут противоречить Конституции и законам Кыргызской Республики, международным правовым актам о правах и свободах личности, ратифицированным Кыргызской Республикой.

Политическая партия должна иметь устав, открытый для всеобщего сведения.

В уставе отражаются название и структура политической партии, ее местонахождение, порядок формирования, компетенция и сроки полномочия ее руководящих органов, сроки созыва конференций, съездов, условия и порядок приема в члены политической партии и выхода из нее, права и обязанности членов партии, порядок принятия решений, их осуществления и формы контроля, источники образования средств и иного имущества партии, порядок внесения изменений и дополнений в ее устав, порядок прекращения деятельности политической партии и судьба ее имущества.

Для осуществления целей и задач, определенных в их программных документах и иных актах, политические партии имеют право:

- свободно распространять информацию о своих целях и деятельности, учреждать средства массовой информации, в установленном законом порядке проводить митинги, демонстрации, собрания и другие массовые мероприятия;
- объединяться на добровольных началах в политические блоки, союзы, объединения;
- участвовать в выборах Президента, в Жогорку Кенеш и в другие выборные государственные органы Кыргызской Республики;
- демократическим путем влиять на выработку решений государственных органов;
- выдвигать своих претендентов в кандидаты на должность Президента Кыргызской Республики;
- выдвигать своих кандидатов для избрания в Жогорку

Кенеш и в органы местного самоуправления единым партийным списком, вести предвыборную агитацию, формировать группы поддержки;

— осуществлять иные функции, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

Руководящие органы партии должны обязательно находиться на территории Кыргызской Республики. Государство гарантирует соблюдение прав и законных интересов политических партий, создание в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики и другими законами равных правовых условий для выполнения партиями своих уставных задач.

Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Деятельность политических партий финансируется за счет средств этих партий без выделения ассигнований из государственного бюджета, за исключением финансирования избирательных кампаний в соответствии с законом о выборах депутатов.

Запрещено финансирование деятельности партий иностранными государствами, зарубежными партиями, а также юридическими и физическими лицами иностранных государств.

**Постановление** — нормативный правовой акт, принимаемый органами власти обычно на коллегиальной основе. Например, постановление Правительства, постановление мэрии, постановления местного совета и т.д.

В Кыргызской Республике постановления принимают:

— Законодательное собрание и Собрание народных представителей Жогорку Кенеша по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией Кыргызской Республики, а также по вопросам внутренней организации их деятельности;

— Правительство на основе и во исполнение Конституции и законов, указов Президента Кыргызской Республики;

— министерства, государственные комитеты, Фонд государственного имущества, административные ведомства на основе и во исполнение Конституции и законов, указов Президента, постановлений Правительства Кыргызской Республики в пределах своих полномочий;

– местные кенешы в пределах, установленных республиканским законодательством, уставами местных сообществ и регламентом местного кенеша.

**Постоянные депутатские комиссии** – комиссии, создаваемые внутри представительного органа местного самоуправления для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на рассмотрение местного совета. Практика рассмотрения и экспертного изучения вопросов отраслевыми комитетами и комиссиями перед общим обсуждением законодательством характерна для многих стран мира.

В Кыргызской Республике также распространена практика формирования постоянных комиссий местного кенеша, которые создаются для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению кенеша, а кроме того – для участия в осуществлении решений кенеша, контроля за исполнением этих решений учреждениями и организациями, расположенными на подведомственной территории. Помимо этого, местным кенешем могут также образовываться временные комиссии.

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

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

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

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

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

Права, обязанности, порядок организации и деятельнос-

ти постоянных комиссий местных кенешей определяются Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», иными законодательными актами Кыргызской Республики.

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

Постоянные комиссии местных кенешей по вопросам, отнесенным к их компетенции, принимают соответствующие решения.

Постоянные комиссии местного кенеша:

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

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

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

- осуществляют контроль за исполнением принятых решений органов местного самоуправления и соблюдением выполнения требований устава;

- осуществляют другие полномочия, предоставленные им законами Кыргызской Республики и регламентом соответствующего кенеша.

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

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

В заседаниях постоянных комиссий могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты соответ-

ствующего кенеша, не являющиеся членами этих комиссий.

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

Все члены постоянных комиссий пользуются равными правами.

**Правовое государство** – тип организации государства, в котором функционирует развитая система норм права, обеспечиваются действие конституции, других законодательных актов, благодаря чему соблюдаются права человека и гражданина.

В идеальном смысле правовое государство – это такое государство, в котором обеспечивается верховенство закона, минимизированы возможности для проявления чиновничьих злоупотреблений властью, в центре внимания государства находится человек.

**Правовые акты местных сообществ** – нормативные правовые акты, принимаемые системой органов местного самоуправления.

**Правовые основы местного самоуправления** – совокупность нормативных правовых актов государства, обеспечивающих функционирование местных органов власти на началах местного самоуправления.

**Представительная власть** – система органов власти, формируемых на основе демократического представительства и обладающих определенной компетенцией в соответствии с целями и задачами, для решения которых они созданы.

В Кыргызской Республике представительными органами власти являются Жогорку Кенеш – парламент Кыргызстана, местные кенешы, формируемые самим населением.

**Представительная демократия** – одна из основных форм народовластия, при которой управление осуществляется на

основе функционирования системы органов, формируемых самим населением и действующих от имени граждан. Одна из важнейших форм местного самоуправления.

В Кыргызстане представительная демократия в системе местного самоуправления осуществляется местными кенешами, иными органами, формируемыми самим населением.

**Представительный орган местного самоуправления** – выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы и наделенный полномочиями решать вопросы местного значения.

В Кыргызской Республике представительными органами в аилах, поселках, городах, районах и областях являются местные кенешы и иные органы, формируемые непосредственно населением.

**Президент** – глава государства в некоторых странах мира. Полномочия президентов в различных государствах могут отличаться. Так, в некоторых странах президент возглавляет исполнительную власть – например, в Соединенных Штатах Америки, в других – является больше представительской должностью с незначительным объемом полномочий, как, в Индии, Федеративной Республике Германии и т. д.

В Кыргызстане полномочия президента определены в Конституции страны.

Президент Кыргызской Республики является главой государства, его высшим должностным лицом.

Президент Кыргызской Республики является символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Президент Кыргызской Республики определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Кыргызскую Республику внутри страны и в международных отношениях, принимает меры по охране суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики, обеспечивает единство и преемственность государственной власти, согласованное функционирование и

взаимодействие государственных органов, их ответственность перед народом.

Президент Кыргызской Республики избирается на пять лет. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Кыргызской Республики более двух сроков подряд.

Президентом Кыргызской Республики может быть избран гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 и не старше 65 лет, владеющий государственным языком и проживающий в республике не менее 15 лет перед выдвижением его кандидатуры в президенты.

Президент Кыргызской Республики:

1) определяет структуру Правительства Кыргызской Республики;

2) назначает с согласия Собрания народных представителей Премьер-министра Кыргызской Республики;

3) назначает по консультации с Премьер-министром членов Правительства Кыргызской Республики, а также руководителей административных ведомств; освобождает их от должности;

4) принимает прошение Премьер-министра, Правительства или отдельного его члена об отставке; по своей инициативе принимает решение об отставке Премьер-министра или Правительства;

5) назначает с согласия соответствующих местных кенешей глав государственных администраций областей, районов, городов; освобождает их от должности;

6) назначает Государственного секретаря Кыргызской Республики, определяет его статус и полномочия; формирует Администрацию Президента Кыргызской Республики;

7) образует и упраздняет исполнительные органы, не входящие в состав Правительства;

8) образует и возглавляет Совет безопасности Кыргызской Республики и иные координационные органы;

9) формирует подчиненные ему службы государственной охраны и Национальную гвардию;

10) по консультации с Премьер-министром утверждает единую систему подготовки и подбора кадров для органов, содержащихся за счет государственного бюджета, финансирования государственных органов и оплаты труда государственных служащих.

Президент Кыргызской Республики:

1) назначает с согласия Собрания народных представителей Генерального прокурора Кыргызской Республики; назначает заместителей Генерального прокурора, прокуроров областей, города Бишкека и военного прокурора Кыргызской Республики; освобождает их от должности;

2) назначает с согласия Собрания народных представителей Председателя Правления Национального банка Кыргызской Республики; освобождает его от должности;

3) представляет Законодательному собранию и Собранию народных представителей кандидатуры для избрания на должности Председателя Конституционного суда Кыргызской Республики, его заместителя и судей Конституционного суда;

4) представляет Собранию народных представителей кандидатуры для избрания на должности председателей Верховного суда Кыргызской Республики, Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики, их заместителей и судей Верховного суда и Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики;

5) назначает председателей, их заместителей и судей судов областей, города Бишкека, районов, городов, арбитражных судов областей и города Бишкека, а также военных судов Кыргызской Республики и в случаях, предусмотренных Конституцией и законами, освобождает их от должности.

Президент Кыргызской Республики:

1) осуществляет руководство внешней политикой Кыргызской Республики;

2) ведет переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской Республики;

3) подписывает ратификационные грамоты;

4) назначает и отзывает дипломатических представителей Кыргызской Республики в иностранных государствах и международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при Президенте Кыргызской Республики глав дипломатических представительств иностранных государств и представителей международных организаций;

5) решает вопросы принятия в гражданство и выхода из

гражданства Кыргызской Республики, предоставления политического убежища.

Президент Кыргызской Республики:

1) награждает государственными наградами Кыргызской Республики;

2) присваивает почетные звания Кыргызской Республики;

3) присваивает высшие воинские звания, дипломатические ранги, классные чины и иные специальные звания;

4) осуществляет помилование.

Президент Кыргызской Республики:

1) вносит законопроекты в Жогорку Кенеш;

2) подписывает законы либо возвращает их со своими возражениями в соответствующую палату Жогорку Кенеша для повторного рассмотрения; обнародует законы; вправе опротестовать в Конституционный суд Кыргызской Республики законы и ратифицированные Кыргызской Республикой международные договоры;

3) обращается к народу с ежегодными посланиями о положении дел в стране, оглашаемыми на совместном заседании обеих палат Жогорку Кенеша;

4) вправе приостановить или отменить действие актов Правительства Кыргызской Республики, актов других органов исполнительной власти;

5) вправе решать вопросы финансирования мероприятий, имеющих неотложный характер, за счет государственных средств; учреждает фонды;

6) в случаях и порядке, предусмотренных статьей 68 Конституции Кыргызской Республики, осуществляет законодательные полномочия.

Президент Кыргызской Республики:

1) вправе досрочно созвать заседание Законодательного собрания, сессию Собрания народных представителей и определить вопросы, подлежащие рассмотрению;

2) назначает по собственной инициативе референдум; принимает решение о назначении референдума по инициативе не менее трехсот тысяч избирателей, большинства от общего числа депутатов обеих палат Жогорку Кенеша;

3) назначает выборы в Законодательное собрание и Собрание народных представителей, осуществляет досрочный

ропуск палат в случаях, предусмотренных Конституцией;

4) назначает выборы в местные кенешы и в предусмотренных законом случаях осуществляет их роспуск;

5) назначает председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и одну треть ее членов;

6) назначает председателя Счетной палаты и одну треть ее аудиторов.

Президент Кыргызской Республики при наличии оснований, предусмотренных законом, предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает в Законодательное собрание.

Президент Кыргызской Республики объявляет общую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии на Кыргызскую Республику и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Законодательного собрания; объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Законодательного собрания.

Президент Кыргызской Республики является Главнокомандующим Вооруженными Силами, назначает и смещает высшее командование Вооруженных Сил Кыргызской Республики.

Президент Кыргызской Республики издает указы и распоряжения.

Указы и распоряжения Президента Кыргызской Республики обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.

Указы, принимаемые Президентом Кыргызской Республики при осуществлении законодательных полномочий, имеют силу закона.

**Префект** (фр. *prefet*, англ. *prefect* от лат. *praefectus* – начальник, надзиратель, смотритель, блюститель) – государственное должностное лицо во Франции до 1982 года. Префекты возглавляли департаменты – базовые административно-территориальные единицы государства, руководи-

ли государственными отделами и службами на соответствующей территории. Имели широкие права по надзору за законностью действий органов местного самоуправления вплоть до отмены решений советов. Должность префекта была введена в 1800 году императором Наполеоном I по аналогии с существовавшими до этого во Французском королевстве должностями интендантов. Название должности было заимствовано из практики управления в Древнеримской империи, где префекты возглавляли городскую власть в Риме.

В ходе реформы местного самоуправления во Франции должность префекта была упразднена в 1982 году и взамен нее была введена должность комиссара со значительно меньшими правами. Так, комиссары не имеют права отменять решения местных советов. Их основные функции заключаются в координации деятельности территориальных органов государственной власти. В то же время в результате реформы были расширены права муниципальных советов.

Должность префекта также существует в столице Российской Федерации городе Москве, где префекты возглавляют администрации в административных округах. Префекты округов назначаются единолично мэром Москвы.

**Принципы местного самоуправления** — система основополагающих правил, на которых строится организация местного самоуправления.

В Кыргызской Республике в соответствии с Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» местное самоуправление осуществляется на принципах:

- законности и социальной справедливости;
- самообеспечения, самофинансирования и саморегулирования;
- волеизъявления граждан через местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые населением, а также собрания и сходы граждан;
- защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;

- демократии, гласности и учета общественного мнения;
- коллегиальности, свободного обсуждения при решении соответствующих вопросов;
- независимости местных кеңешей в решении вопросов своей компетенции.

Законом также установлено, что органы местного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с местными государственными администрациями, создают условия для реализации гражданами Кыргызской Республики конституционного права на участие в управлении государственными и общественными делами.

**Пропорциональная система** – см. «Избирательные системы».

## Р

**Разграничение функций государственной власти и местного самоуправления** – важнейший из принципов устройства государственной власти при децентрализованной форме общественно-государственного управления, предполагающий разграничение предметов ведения государственной власти и муниципального управления.

В Кыргызской Республике принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления определен в качестве одного из четырех принципов государственной власти в республике, установленных Конституцией Кыргызской Республики. Обеспечивается Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Важнейшей гарантией соблюдения этого принципа является законодательное установление полномочий государственной власти в сфере местного самоуправления.

В соответствии с названным Законом к полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- принятие законов в области местного самоуправления и контроль за их соблюдением;

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

ду органами местного самоуправления, в том числе различных территориальных уровней;

– обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

– установление порядка проведения местных выборов и государственных гарантий избирательных прав граждан при их проведении;

– установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;

– регулирование и установление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;

– осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

– регулирование в соответствии с законом особенностей организации местного самоуправления на территориях с особым статусом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности государства;

– регулирование в соответствии с законодательством особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях, обусловленных соответствующими историческими и иными местными традициями;

– принятие и изменение законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;

– установление порядка регистрации уставов местных сообществ;

– организация распределения материальной, денежной и иных видов государственной и гуманитарной помощи;

– контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений, других хозяйствующих субъектов по исполнению законодательства об охране окружающей среды, за использованием земли и природных ресурсов, соблюдением норм и правил градостроительства и архитектуры, санитарных норм, проведением экологических мероприятий в порядке, установленном законодательством;

– осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

**Разделение властей** – один из основополагающих принципов устройства государственной власти в странах с демократической формой управления. Предполагает наличие раздельно функционирующих ветвей государственной власти, имеющих особую компетенцию, свойственную системе их органов.

В современных демократических государствах практикуется разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Цель разделения властей – ограничить возможность для концентрации власти у отдельных должностных лиц и органов управления, тем самым снизить риск появления случаев произвола и авторитаризма. Одним из инструментов эффективного функционирования ветвей власти является механизм сдержек и противовесов.

Теория раздельно функционирующих ветвей власти зародилась в XVII–XVIII веках. Ее основоположниками являются Дж. Локк, Ш. Монтескье и др.

В Кыргызской Республике принят принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

См. также «Механизм сдержек и противовесов».

**Район** – название административно-территориальной единицы в различных государствах.

В Кыргызстане – одна из административно-территориальных единиц, на базе которой формируются органы власти. В Кыргызской Республике 44 района.

См. также «Административно-территориальное устройство».

**Регламент** – правовой документ, регулирующий правила и распорядок деятельности внутри организации, принявшей его. Например, регламент местного кенеша, регламент палаты парламента и т.д.

Регламенты не могут регулировать взаимоотношения данной организации с другими либо предписывать другим организациям или должностным лицам выполнение своих правил.

**Референдум** (лат. referendum – то, что должно быть сообщено) – прямое голосование граждан по определенному вопросу. Решения референдумов имеют силу законодательных актов.

В Кыргызской Республике в соответствии с Конституцией наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни ставятся на всенародное голосование (референдум). Проведение референдумов в республике регулируется Законом «О референдуме». В данном Законе референдум понимается как способ принятия гражданами Кыргызстана всенародным голосованием законов Кыргызской Республики и иных решений по наиболее важным вопросам государственной жизни. Референдум объявляется парламентом республики и проводится на основе следующих принципов:

- участие в референдуме является свободным;
- голосование является добровольным и тайным и осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права;
- граждане Кыргызской Республики участвуют в голосовании непосредственно и лично по месту своего проживания;
- каждый участник референдума обладает одним голосом.

Участие в референдуме основывается на демократических принципах избирательного права (на всеобщем, равном и прямом избирательном праве при тайном голосовании), контроль за волеизъявлением голосующих не допускается.

Вынесенные на референдум проекты законов и другие наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни Кыргызстана публикуются в печати, оглашаются по телевидению и радио.

Путем референдума могут быть решены следующие вопросы:

- принятие нового закона;
- изменение или отмена закона или его отдельных положений;
- утверждение решения о принятии новой конституции республики;
- выявление общественного мнения по иным наиболее важным вопросам, находящимся в ведении республики.

На референдум не выносятся вопросы:

– о принятии чрезвычайных и неотложных мер по охране общественного порядка, защите здоровья и безопасности граждан;

– вопросы, связанные с назначением и освобождением должностных лиц Кыргызской Республики.

Инициатива проведения референдума принадлежит:

– гражданам Кыргызской Республики;

– Жогорку Кенешу – парламенту Кыргызстана;

– Президенту Кыргызской Республики.

Граждане республики реализуют право инициативы проведения референдума, если под требованием о референдуме собрано не менее 300 тысяч подписей граждан, обладающих правом участвовать в референдуме.

Законом также установлено, что граждане Кыргызстана не могут быть инициаторами проведения референдума на отдельной территории. Наличие этой правовой нормы препятствует проведению местных референдумов.

**Реформа местного самоуправления** – процесс преобразования системы и изменения практики территориального управления в направлении децентрализации и демократизации власти. Проводится во многих странах мира. С конца 1990-х – начала 2000-х годов активно осуществляется в странах Центральной и Восточной Европы, республиках Закавказья, Центральной Азии.

В Кыргызстане реформа местного самоуправления началась с принятием 19 апреля 1991 года Закона «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан». Первоначально Закон передал местным представительным органам власти – советам (кенешам) – всю полноту власти на местах.

Однако 4 марта 1992 года в данный Закон были внесены коренные изменения, и в новой редакции этот нормативный правовой акт уже назывался Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». В соответствии с ним исполнительная власть на местах передавалась новообразованному институту местной государственной администрации, включавшему в себя систему областных, районных и городских государственных администраций.

Главная причина этого нововведения 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.

Осуществив такое нововведение, Кыргызстан присоединился к числу стран с так называемой французской моделью местного самоуправления, предполагающей наличие на местах назначаемого центральным правительством государственного чиновника, осуществляющего исполнительную власть от лица государства.

С этого момента реформа местного самоуправления в Кыргызстане приостановилась на два с половиной года. На ее активизацию не повлияло даже то обстоятельство, что в принятой 5 мая 1993 года Конституции Кыргызской Республики местному самоуправлению было дано конституционное закрепление. Более того, самоуправлению даже была отведена отдельная глава Конституции.

Конституция страны подчеркивала 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 госу-

дарственной администрации соответствующей территориальной единицы. В Конституции закреплялось и право местных кенешей в пределах своих полномочий принимать обязательные для исполнения на данной территории акты.

В этой же редакции Конституции говорилось даже о том, что государственная власть основывается на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления, что теоретически предполагало невмешательство государства в дела местного самоуправления. Однако такое требование Конституции осталось простой декларацией, так как законодательно не было четко определено, какие вопросы должны входить в сферу компетенции местного самоуправления, а какие — государства. Тем более, что на местах параллельно действовали сразу два института власти — представительная и исполнительная.

В такой ситуации, когда формально нормотворческую функцию осуществляли местные кенешы, но важнейшие решения по вопросам местного значения (такие, как проекты постановлений по местному бюджету и программ социально-экономического развития территории) готовились местными государственными администрациями, вообще сложно было говорить о том, что же такое местное самоуправление. Фактически такая двойственная модель местного управления мало чем отличалась от старой советской системы управления с ее централизованным подходом к решению территориальных проблем. В период бурного развития демократических процессов такое положение вещей порождало диссонанс между общественными настроениями и практикой организации местной власти.

Постепенно в республике нарастало общественное понимание необходимости изменения в этой сфере. Усиление этих реформаторских настроений к 1994 году по времени совпало с принятием 29 октября 1993 года Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества».

К тому же в это время в республике в системе местного управления сложилась непростая ситуация.

В наследство от советской империи Кыргызстану досталась громоздкая система местных представительных орга-

нов, созданных по принципу парадного представительства. Она включала в себя более 20 тысяч депутатов местных кенешей, то есть в целом по республике на каждые двести граждан приходилось по одному народному избраннику.

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

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

Но еще сложнее была ситуация с организацией власти в сельской местности. К 1994 году фактически все колхозы и совхозы, за счет которых содержалась социальная инфраструктура села, распались. Сельские и поселковые кенешы, которые и раньше не имели особой власти, теперь окончательно расписались в своем бессилии. Созданные же в 1994 году сельские комитеты занимались исключительно распределением земельных долей между бывшими членами колхозов и совхозов. В результате такого бездействия властей сельские школы, больницы, клубы, библиотеки и другие объекты социальной инфраструктуры приходили в негодность, их инвентарь подвергался хищению. Это же, в свою очередь, не способствовало снижению урбанизации и возвращению сельчан в родные пенаты.

Словом, реформа местного самоуправления нуждалась в большей системности.

Фактически после принятия Конституции и закрепления в ней в качестве одного из принципов государственной власти разделения государственной власти и местного само-

управления стало ясно, что Кыргызстану придется решать ту же задачу, которая стояла перед республикой еще в 1991 году, то есть перевести управление населенными пунктами на принципы реального местного самоуправления, создав для этого необходимые организационно-правовые, экономические и финансово-бюджетные условия.

Все эти, а также ряд других причин обусловили то, что в 1994 году по инициативе главы государства была образована комиссия по реформе местного самоуправления. Перед ней ставилась 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. С мест шли самые разнообразные замечания и предложения. Обсуждение моделей местного самоуправления шло по всей системе местных органов власти.

Итогом работы комиссии стало известное Положение «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», которое было утверждено Указом Президента республики от 22 сентября 1994 года № 246. Этот правовой акт сыграл важную роль в придании реформе народовластия на местах большей системности и осмысленности, определил субъект права на местное самоуправление. Так, именно в нем впервые в республике было дано определение местного сообщества, которое является единственным источником местного самоуправления, осуществляемого через систему местных кенешей и других органов, формируемых населением территории.

К сожалению, комиссия не ставила своей задачей ревизию существующего Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» или разработку нового прогрессивного базового закона, а ограничилась лишь разработкой названного Положения. В результате проблема модернизации главного, после Конституции, законодательного акта, регулирующего вопросы организации местного самоуправления, была не решена, а всего лишь отодвинута на более поздние сроки. И с этого момента все отчетливее стали обозначаться противоречия между практическими действиями по реформе местного самоуправления и базовым

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который с каждым новым реформаторским шагом все менее отвечал осуществляемым переменам в системе организации местной власти.

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

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

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

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

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

Однако, провозгласив основные концептуальные постулаты местного самоуправления в Кыргызстане, Положение не задало механизма реализации реформы — для этого требовалась разработка целой системы нормативных правовых

актов на самом высоком государственном уровне, а также внесение изменений в Конституцию, которая четко устанавливала, что исполнительную власть в городах осуществляет местная государственная администрация.

Было решено проводить реформу в два основных этапа. Первый должен был заключаться в реформе местного самоуправления на уровне сел, поселков и городов. Второй, заключительный – в реформе на уровне районов и областей. Параллельно предполагалось упорядочить систему организации местных кенешей. Первоначально казалось, что реформа будет непродолжительной: ее первый этап займет 2–3 месяца, второй – полгода. Однако практическое воплощение реформы потребовало гораздо более длительного времени. В полном объеме реформа не завершена до сих пор.

Начальным шагом реформы стало численное изменение структуры местных представительных органов власти. На основании положений «О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики» и «О выборах в районные и областные кенешы Кыргызской Республики», утвержденных указами главы государства, количество народных избранников в органах местного самоуправления всех территориальных уровней в целом по стране было сокращено втрое. Это решение было направлено на то, чтобы повысить ответственность каждого депутата за принимаемые решения, поднять эффективность деятельности местных кенешей, заложить фундамент под дальнейшее проведение реформы.

К сожалению, реформирование местных кенешей было ограничено лишь пересмотром их численного состава и не коснулось роли и места представительных органов местного самоуправления в осуществлении управления. Вообще следует признать, что реформирование местных органов власти в направлении создания сбалансированных управленческих единиц с механизмом саморегулирования и самоконтроля затянулось во многом благодаря слабому вниманию при осуществлении реформы к местным представительным органам, которые до сих пор находятся на вторых ролях в решении вопросов местного значения и осуществлении демократического противовеса исполнительной власти.

Поэтому вопрос о дальнейшей демократизации местного

самоуправления в республике по-прежнему остается актуальным, и ведется постоянный поиск новых форм повышения роли местных сообществ в принятии важнейших решений местного значения.

Следующим этапом реформы стало учреждение местного самоуправления в двух крупнейших городах страны — Бишкеке и Оше, которые являются 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. И 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 ответственность. Больше самостоятельности получил Бишкекский городской кенеш в определении направлений использования бюджетных средств. Да и сами горожане почувствовали себя в ином качестве.

Тем не менее, 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 мес-

тах, инициативой территориальных органов общественного самоуправления и самих жителей. Исходя из этого постулата, руководству города необходимо всячески стимулировать развитие местного самоуправления, включая в него всех жителей и их семьи, создавая объединения граждан типа общины. Именно на уровне общины член городского сообщества должен быть защищен физически, экономически, экологически и т. д., гарантирован от всевозможных бытовых неурядиц».

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

Затянулся перевод на местное самоуправление и сельских населенных пунктов.

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

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

Лишь 10 февраля 1996 года в Конституцию республики по результатам всенародного референдума 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 также установила, что для осуществления последних органам местного самоуправления должны передаваться необходимые финансовые и иные средства.

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

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

В итоге уже 20 марта 1996 года Президент республики подписал Указ «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления». Анализируя значение этого акта, можно выделить два главных момента: с одной стороны, усиливалась государственная власть, а с другой – не менее важные права предоставлялись органам местного самоуправления. То есть обеспечивался баланс интересов государства и местного самоуправления.

В чем это было выражено? Указ, наконец, создал механизм реализации права главы областной государственной администрации на обеспечение соблюдения законов – права, продекларированного в статье 12 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В пункте 1 Указа главам областных госадминистраций 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».

С другой стороны, Указ в определенной степени расши-

рил и полномочия местных кенешей и их председателей, наделив их правом разработки и осуществления целевой программы внедрения принципов местного самоуправления на территории, формирования коммунальной собственности местных сообществ, развития экономической и финансовой основы местного самоуправления, социальной инфраструктуры населенных пунктов, проведения совместно с местными органами государственной власти паспортизации объектов социальной инфраструктуры населенных пунктов, земель, пастбищ и других угодий, привлекать методом ашара население территории, а также ресурсы предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности для проведения восстановительных работ в лесном, водном и дорожном хозяйствах местного значения и объектах социальной инфраструктуры населенных пунктов, 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.

Указ решил вопрос организации власти в сельских населённых пунктах. Функцию организатора жизнедеятельности местных сообществ села взяли на себя исполнительно-распорядительные органы при сельских и поселковых кенешах — сельские управы (айыл окмоту). Таким образом, по всей республике было образовано 455 сельских муниципалитетов (айыл окмоту). Сегодня таких органов в республике насчитывается 465.

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 организатор общественно-хозяйственной жизни, каждодневно занимающийся решением насущных проблем сельчан. Благодаря айыл окмоту, был запущен двигатель дальнейшего продвижения реформы местного самоуправления в сельской местности. В результате в период с декабря 1996-го 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.

В целом за два прошедших года после утверждения Положения об основах организации местного самоуправления в республике удалось сделать ряд принципиальных шагов в этом направлении.

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

Произведены основные организационные преобразования власти на уровне сел и поселков, что дало возможность осуществлять дальнейшее развитие сельского самоуправления.

Введено в практику делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Понятие делегированных государственных полномочий теоретически и практически стало основным звеном взаимосвязи и взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления различных территориальных уровней.

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

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

Хороший импульс ходу реформы придали Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике и Основные направления реформы местного самоуправления на уровне городов, районов, областей Кыргызской Республики на 1997–1998 годы, одобренные постановлением Правительства республики и утвержденные Указом Президента. Основные направления и Программа стали вторым пакетом концептуальных документов реформы местного самоуправления на ближайшие два года. В указанных документах государство предметно обозначило свою роль в дальнейшем развитии местного са-

моуправления и наметило конкретную систему мероприятий в этой сфере.

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). В 1999 году, согласно Указу Президента от 31 марта, к этим городам добавились Каракол, Кок-Жангак и Сулюкта (позднее, в связи с переводом города Сулюкты в областное подчинение, действие Указа на этот город было отменено). В том же году актом главы государства от 2 октября действие Указа об организации местного самоуправления в городах районного подчинения было распространено на город Токмок, а 20 апреля 2000 года – на город Баткен.

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

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

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

Чем было вызвана необходимость разработки такой концепции?

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

Во-вторых, это было связано с тем, что в годы реформы 1994–1999 годов основной упор в преобразованиях делался на формирование в системе самоуправления исполнительно-распорядительных органов. Так, в 1995 году в Бишкеке была образована мэрия, в 1996 году при сельских кенешах были образованы айыл окмоту, в 1998 году – городские управы. В то же время развитию системы организации представительных органов внимание практически не уделялось. Ликвидированная Конституцией и Законом «О местном само-управлении и местной государственной администрации» вертикальная соподчиненность кенешей привела к ухудшению профессионализма в работе этих важных органов местного народовластия, что особенно отразилось на системе делопроизводства и контроля за выполнением собственных решений. А ведь такую передачу власти от государства местному самоуправлению целесообразно осуществлять лишь в случае, если эти местные органы власти будут исполнять переданные полномочия эффективнее, нежели государство. Это возможно лишь в случае, если местное самоуправление будет устроено надлежащим образом и демократические начала будут занимать в этом симбиозе местной власти главное место.

В-третьих, недостаточно результативно осуществляли свою деятельность органы территориального общественного самоуправления и общественные организации местных сообществ. Идея рассредоточения власти в системе самоуправления по уровням территориального управления не была реализована. Практически квартальные, уличные, домовые комитеты, советы общественности получили очень мало полномочий для осуществления своей деятельности в решении вопросов организации жизни и быта местного населения. При этом концептуально так и не было точно определено, какое место в системе организации местного самоуправления занимают эти органы: являются ли они нижестоящими звеньями этой системы или же общественными организациями.

Но самым сложным вопросом по-прежнему оставалась слабая финансово-экономическая база местного самоуправления. Особенно болезненна эта проблема в сельской местности, где из пятнадцати видов налогов, право на введение

которых в соответствии с законодательством принадлежит местным кенешам, от силы могут собираться два-три.

К примеру, для сельской местности совершенно не подходят налог на рекламу, сбор с владельцев собак, сбор за право проведения местных аукционов и лотерей, конкурсов, выставок, проводимых в коммерческих целях, сбор за парковку автотранспорта, налог за право использования местной символики, сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах, налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению, налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье и др. Кроме того, несмотря на принимаемые меры, бюджет местного самоуправления первичного уровня по-прежнему формировался по остаточному принципу. В таких условиях органы местного самоуправления были ограничены в возможностях сохранять и развивать объекты коммунальной собственности, обеспечивать в полном объеме организацию жизнедеятельности местных сообществ.

Таким образом, Концепция стала третьим по хронологии (после Временного положения об основах организации местного самоуправления и Программы государственной поддержки местного самоуправления) документом, в котором были определены направления дальнейшего развития этой сферы, меры ее организационно-правового и финансово-экономического укрепления.

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

Важным достижением кыргызской демократии является введение выборности глав местного самоуправления городов, поселков и сел. Мэры города Бишкека и городов областного значения избираются путем косвенных выборов депутатами городских кенешей. Главы городов районного значения, поселков и айлов избираются населением прямым голосованием.

Однако состоявшиеся в марте – мае 2001 года пилотные выборы одиннадцати глав местного самоуправления айлов и поселков, и одного – города районного подчинения прово-

дились по излишне бюрократизированной системе, предполагавшей предварительный многоступенчатый отбор выдвинувшихся кандидатов. Первый этап этого отбора осуществлялся на заседании коллегии районной государственной администрации, второй — на заседании комиссии при губернаторе области с участием областного прокурора, председателя областной избирательной комиссии и других должностных лиц.

В случае же, если количество выдвинувшихся кандидатов превышало пять человек, после рассмотрения списка претендентов на районном уровне вопрос направлялся для решения в соответствующий местный кенеш, где путем рейтингового голосования отбирались пять кандидатур с наибольшими шансами на успех в выборах.

Из этих пяти кандидатур, затем одобряемых комиссией при губернаторе, и формировались избирательные бюллетени.

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

В связи с этим Президент республики внес в парламент законопроект, предусматривающий значительное упрощение и демократизацию системы выборов указанных должностных лиц местного самоуправления.

В результате были внесены изменения в избирательное законодательство и выборы глав местного самоуправления городов районного подчинения (глав городов), поселков и айлов, состоявшиеся 16–23 декабря 2001 года, прошли уже по принципиально иной схеме, в которой отсутствовали различные бюрократические препоны при выдвижении кандидатов и формировании списка кандидатов, вносимого в избирательные бюллетени.

Крайне важным является принятие нового базового закона, регулирующего вопросы местного самоуправления. Парламент республики принял этот закон 28 декабря 2001-го, глава государства подписал его 12 января 2002 года, а вступил новый базовый закон в силу 18 января 2002 года после его официального опубликования.

Новый Закон «О местном самоуправлении и местной го-

сударственной администрации» значительно улучшил ситуацию с правовым обеспечением деятельности местного самоуправления, решил ряд проблем, связанных с накопившимися в законодательстве противоречиями в этой сфере, создал правовые предпосылки для развития эффективного местного самоуправления в Кыргызской Республике.

В целом к 2001 году были осуществлены основные организационно-правовые преобразования для дальнейшего укрепления основ местного самоуправления в республике на уровне населенных пунктов – городов, поселков и айлов.

Видным деятелем реформы местного самоуправления является Т.Э. Омуралиев, по инициативе и базовым идеям которого были осуществлены основные организационные преобразования власти в городах, поселках и айлах республики по принципу муниципалитета. Им были сформулированы основные принципы кыргызского местного самоуправления и разработаны его модели (мэрия, городская управа, айыл окмоту), воссозданы такие древние формы народного самоуправления, как курултай и суды аксакалов.

## С

**Самообеспечение** – важнейший принцип местного самоуправления в Кыргызской Республике. Предполагает наличие у местных сообществ возможностей и способности для полноценного обеспечения свой жизнедеятельности.

Термин «самообеспечение» может толковаться достаточно широко. В первую очередь, под самообеспечением местных сообществ может пониматься наличие необходимых ресурсов, включая развитую социальную инфраструктуру, в том числе систему инженерных коммуникаций, а также экономических возможностей для организации жизни и быта населения, условий для его трудовой активности и т.д.

В то же время самообеспечение может истолковываться и как наличие адекватной системы административного управления, включающей структуры, занимающиеся различными вопросами жизнеобеспечения населения. Таким образом, термин «самообеспечение» как в науке, так и на практике не имеет единого толкования.

См. также «Административная автономия» в статье «Автономия».

**Саморегулирование** – один из основных принципов местного самоуправления, заключающийся в том, что муниципалитеты вправе и способны самостоятельно устанавливать правила, по которым осуществляется децентрализованное управление, следовать им и контролировать их исполнение.

См. также «Политическая автономия» в статье «Автономия».

**Самофинансирование** – один из основных принципов местного самоуправления, предполагающий наличие достаточных местных финансовых источников для полноценного осуществления местного самоуправления.

См. также «Ресурсная, или финансово-экономическая автономия» в статье «Автономия».

**Сельская управа** – см. «Айыл окмоту».

**Сессия** (лат. *sessio* – сидение, заседание, долгое пребывание) – основная форма работы представительного органа власти.

В системе местного самоуправления в Кыргызской Республике сессия является основной организационно-правовой формой работы местных кенешей.

Сессии созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, как это установлено Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года. В утратившем силу Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года эта норма была существенно ниже – не реже одного раза в год. В действительности в среднем по республике кенешы проводят свои сессии гораздо чаще установленного нижнего предела: по 5–10 сессий ежегодно.

Согласно анализу, проведенному в конце 1999 года, в целом по республике в 1998 году было проведено 2265 сессий местных кенешей всех территориальных уровней, за первое полугодие 1999 года – 1248 сессий. В 1998 году на сессиях

путатских полномочий. В этом случае также вопрос подлежит утверждению на сессии соответствующего местного кенеша.

Исключительно на сессиях дается согласие на назначение главы местной государственной администрации, кандидатура которого сначала представляется соответствующему местному кенешу и лишь после его одобрения на сессии глава государственной администрации назначается указом главы государства.

Выражение недоверия большинством в две трети голосов главе местной государственной администрации, а равно выражение недоверия большинством в две трети голосов мэру города Бишкека и города областного значения, главе города районного значения, главе местного самоуправления айла, поселка на соответствующей территории осуществляется на сессии местного кенеша соответствующего территориального уровня.

На сессиях местных кенешей могут быть выработаны и обсуждаться предложения по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти. Дальнейшее прохождение этих решений осуществляется в соответствии с законодательством республики.

Сессия местного кенеша вправе отменить распоряжения председателя кенеша, противоречащие законодательству. Такое право местного представительного органа является одним из механизмов коллективного демократического противовеса возможным проявлениям авторитаризма со стороны руководителя этого органа.

Обсужденные на народных курултаях уставы местного сообщества, района, области подлежат утверждению на сессии местного кенеша. Без решения представительного органа местного самоуправления эти уставы не являются легитимными.

См. также «Местный кенеш».

**Система местного самоуправления** — совокупность организационно-правовых форм местного самоуправления, включающих как представительную (муниципальные органы власти), так и непосредственную демократию (выборы, местные референдумы, собрания, сходы и т.д.).

В Кыргызстане система местного самоуправления включает местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые населением, а также собрания и сходы граждан. Система органов местного самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением Кыргызской Республики.

**Система сдержек и противовесов** – механизм обеспечения сбалансированного функционирования ветвей власти, а также саморегулирования деятельности внутри автономных органов управления (например, в муниципалитетах), применяющийся в практике государственного и муниципального управления в странах с демократическим управлением.

Классическим примером системы сдержек и противовесов является схема организации федеральной власти в Соединенных Штатах Америки.

Механизм сдержек и противовесов является одной из основных характеристик системы раздельно функциониру-



ющих ветвей государственной власти и условием успешного функционирования системы государственного управления.

**Судебная власть** — одна из ветвей государственной власти, функцией которой является осуществление правосудия.

В Кыргызской Республике правосудие осуществляется только судами. Это: Конституционный суд Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, Высший Арбитражный суд Кыргызской Республики и местные суды (суды областей, города Бишкека, районов, городов, арбитражные суды областей и города Бишкека, военные суды).

Конституционный суд является высшим органом судебной власти по защите Конституции Кыргызской Республики. Решение Конституционного суда является окончательным и обжалованию не подлежит.

Верховный суд является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Он осуществляет надзор за судебной деятельностью областных, Бишкекского городского, районных, городских и военных судов Кыргызской Республики.

Высший Арбитражный суд и арбитражные суды областей и города Бишкека составляют единую систему арбитражных судов Кыргызской Республики.

Арбитражные суды разрешают возникающие в экономической сфере и в процессе управления ею споры между хозяйствующими субъектами, основанными на различных формах собственности.

Высший Арбитражный суд осуществляет надзор за судебной деятельностью арбитражных судов областей и города Бишкека.

По решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории айлов, поселков, городов — из аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом, могут учреждаться суды аксакалов.

Вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики обязательны для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов, общественных объединений, дол-

жностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории республики.

Неисполнение вступивших в законную силу судебных актов, а также вмешательство в деятельность судов влекут установленную законом ответственность.

См. также «Суды аксакалов».

**Статут** (от лат. *statuere* – постановлять, решать) – название государственных актов в некоторых государствах, например, в Великобритании.

Статутами также называются положения, уставы некоторых организаций, а в средневековье статутами назывались уставы орденов.

**Стимулирующий грант** – один из видов грантов (трансфертов), средства, выделяемые из центрального бюджета в местные.

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

См. также «Гранты (трансферты)», «Выравнивающий грант», «Категориальный грант».

**Субординация** (от лат. *sub* – под и *ordinatio* – распоряжение, приведение в порядок) – принцип строгого соблюдения служебной иерархии, предполагающий подчинение младшего по должности старшему, вышестоящей структуры управления – нижестоящей.

**Суды аксакалов** – в Кыргызской Республике образованные по решению собрания граждан, местных кенешей или иных представительных органов местного самоуправления органы на территории айлов, поселков, городов, состоящие из аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом среди населения.

Суды аксакалов рассматривают переданные по соглашению сторон на их рассмотрение имущественные, семейные споры и иные предусмотренные законом дела, с целью достижения примирения сторон и вынесения справедливого, не противоречащего закону решения.

Решения судов аксакалов могут быть обжалованы в существующие суды районов и городов Кыргызской Республики.

Правовая основа для организации деятельности судов аксакалов заложена в статье 85 Конституции и Законе Кыргызской Республики «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 года.

## Т

**Теория свободной общины (теория естественно управляемой общины)** – одна из ранних теорий местного самоуправления, которая при исследовании природы местного самоуправления выделяла его в отдельную власть, отличную от государственной.

Теория свободной общины родилась в XIX веке во Франции, Бельгии и Германии. Она 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 суть теории свободной общины можно свести к следующему:

– 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.

См. также «Государственная теория местного самоуправления», «Общественная теория местного самоуправления».

**Территориальное общественное самоуправление** – термин, употребляемый в странах постсоветского пространства для характеристики системы общественного самоуправления на микротерриториях – кварталах, улицах, в многоквартирных домах и т.д.

В Кыргызской Республике под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства – на части территории айла, поселка, города – для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в делах местного значения через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления – это добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории, деятельность которых направлена на решение дел местного значения.

К органам территориального общественного самоуправления относятся советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные комитеты, кондоминиумы и другие органы, создаваемые жителями данной территории исходя из местных условий и традиций. К их числу относятся и более мелкие общественные образования, и выборные лица, включая старших по подъездам и этажам в многоквартирных домах.

Согласно исследованиям, проведенным в 2000 году, общее количество органов территориального общественного самоуправления (квартальные, уличные, домовые комитеты, советы общности, территориальные кенечи само-

управления, округа общественного самоуправления и др.) составляет по республике 5594. В них осуществляет свою деятельность 24067 активистов.

Органы территориального общественного самоуправления возникли на почве территориальных интересов: установлении общественного порядка на своей территории, соблюдении чистоты, охране зеленых насаждений, уборке дворов и подъездов, реформе сети сантехники и т.д.

В последнее время, с развитием частного квартировладения, все больше в практику входят кондоминиумы – объединения собственников жилья больших домов, а также ассоциации кондоминиумов. Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» кондоминиумы также причисляются к органам территориального общественного самоуправления, хотя в рамках республиканского законодательства их деятельность регулируется Законом «О товариществах собственников жилья (кондоминиумах)», принятом в 1997 году. К концу 2001 года в целом по республике было зарегистрировано более 300 кондоминиумов, объединяющих собственников около 40 тысяч квартир. По подсчетам экспертов, это составляет около 13% всего многоквартирного жилищного фонда Кыргызской Республики.

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

1) Функции, осуществляемые органами территориального общественного самоуправления на основе тех полномочий, которые им предоставили сами жители микротерритории, образовавшие эти органы.

2) Полномочия, которые делегированы органам территориального общественного самоуправления в целях полноценного исполнения их основного предназначения. Например, права дачи согласия на строительство на соответствующей микротерритории торговых точек, зданий и сооружений, если это каким-то образом затрагивает интересы жильцов.

3) Функции, делегированные органами власти на возмездной основе. Например, сбор с жильцов каких-то отдель-

ных видов налогов. За выполнение этих услуг органам территориального общественного самоуправления может производиться оплата из бюджетных средств и внебюджетных фондов местного самоуправления.

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

Так, например, в Уставе города Бишкека говорится, 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 фонды, 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 округов входит широкий круг вопросов местного значения, начиная от охраны правопорядка, заканчивая санитарным состоянием территории. Болуши избираются населением прямым голосованием, что обеспечивает демократические принципы организации их деятельности.

Своеобразные преобразования, направленные на развитие территориального общественного самоуправления, были осуществлены в городе Джалал-Абаде, где в 1998 году были образованы городские общественные территориальные управы. Согласно положению, утвержденному Джалал-Абадским городским кенешем, городская общественная терри-

ториальная управа является представительным органом добровольного объединения членов городского сообщества, постоянно проживающих на определенной территории, для решения вопросов местного значения.

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

К органам территориального общественного самоуправления тесно примыкают общественные организации местных сообществ, такие, как суды аксакалов, дружины по охране общественного порядка (кырк чоро), молодежные комитеты, советы ветеранов, женские советы 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. Поэтому отнесение этих организаций к органам территориального общественного самоуправления, как это делают некоторые теоретики кыргызского местного самоуправления, ошибочно.

**Территориальный уровень самоуправления** – локальная идентификация административно-территориальной единицы, управление в которой осуществляется в форме местного самоуправления. Например, город, район, графство, провинция, область и т.д.

В Кыргызстане законодательно установлены территориальные уровни местных кенешей – представительных органов местного самоуправления. Таких уровней три:

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

**Типы городского самоуправления** – схема организации системы управления в различных городах мира.

Довольно сложно говорить о системе городского самоуправления вообще, так как структура органов муници-

пального управления, типы городских правительств значительно различаются по своей организации. Тем не менее, обобщенно выделяют несколько типов городского самоуправления. Но даже здесь не существует единого подхода. Так, некоторые исследователи выделяют пять основных типов городского управления, другие — три вида, однако упоминая при этом о различных модификациях этих видов.

Авторы данного словаря-справочника придерживаются трехтипной классификации. Первая схема городского правительства — «совет — мэр», вторая — «комиссия», третья — «городской управляющий (менеджер)».

Объединяет эти три схемы то, что в большинстве случаев в систему органов городского самоуправления входят городские советы, избираемые непосредственно населением. Сроки полномочий депутатов таких советов различны. Наиболее распространенные сроки — четыре-пять лет. В ряде стран выборы в советы проводятся одновременно. Так, в Соединенных Штатах Америки один раз в четыре года избираются не только местные советы, но также все выборные должностные лица, включая Президента страны. В других государствах выборы в местные советы могут проводиться в разные сроки для того, чтобы осуществлялась преемственность муниципальных советников — выборных представителей населения в городских советах. Выборы могут проводиться как ежегодно, так и через другие промежутки времени (раз в два года и т.п.), однако в таких случаях избираются не все члены городского совета, а только определенная часть — половина, одна треть и др. Таким образом, городские советы в некоторых странах постоянно обновляются, в то же время сохраняя так называемую институциональную память, то есть преемственность принимаемых решений.

Городские советы — это местные правотворческие органы, определяющие стратегию развития городов. В пределах своей компетенции советы принимают решения, обязательные для исполнения на соответствующей территории (см. «Политическая автономия» в статье «Автономия», а также «Муниципалитет»).

Советы, как правило, имеют исполнительные органы,

осуществляющие реализацию принимаемых решений. Эти органы различны по своей структуре и названию.

Иногда лица, возглавляющие советы, также отвечают за деятельность исполнительных органов. В других случаях с этой целью нанимаются профессиональные управляющие, хорошо разбирающиеся в системе городского хозяйства. Такая форма управления, которая часто называется «совет — управляющий», популярна в городах Великобритании и Соединенных Штатов Америки.

Часто в небольших городках вместо городских советов избираются комиссии в составе двух — пяти человек, которые исполняют функции представительной власти, а также могут курировать некоторые городские департаменты. Случается, что такие комиссии не избирают председателя и действуют на коллегиальной основе.

Особенно разнообразны модификации городских правительств в странах с федеративным устройством государственной системы, таких, как Федеративная Республика Германии, Соединенные Штаты Америки и др.

Например, в Германии различают четыре модификации 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 федеральных землях Бавария и Баден-Вюртемберг, предполагает прямые выборы муниципального главы — обер-бургомистра.

В городах Кыргызской Республики схемы городского

Основные модификации схем городского правительства	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	

управления имеют некоторые отличия, свойственные государствам, находящимся в переходном периоде от централизованной к децентрализованной системе территориального управления. Причем в Кыргызстане имеются две схемы городского управления в зависимости от статуса города.

В столице и городах областного подчинения используется схема городского управления «сильный мэр – слабый совет», так как в этих городах довольно сильна исполнительная власть в лице мэра и его аппарата. В то же время мэр не может накладывать вето на решения совета, хотя и осуществляет большинство кадровых назначений в городе. В Кыргызстане при этой схеме исполнительную и представительную власть возглавляют два различных должностных лица.

В городах районного подчинения пока существует переходная форма управления, так как городские управы, возглавляемые главами городов, одновременно осуществляющими полномочия председателей городских советов (кенешей), испытывают сильное воздействие со стороны районных органов управления, а многие службы, действующие в этих городах, являются едиными для города и района.

**Товарищество собственников жилья** – см. «Кондоминиум».

**Толерантность** (от лат. *tolerantia* – терпение, терпеливость) – терпимость к чужим взглядам, мнениям, полярным по отношению к своему. Иногда употребляется в словосочетании «общественная толерантность».

Наличие и степень развития толерантности служит важным индикатором уровня политической и общественной культуры.

**Трайбализм** (трибализм) (от лат. *tribus, tribulis* – первоначально так называлось каждое из трех подразделений населения Рима по происхождению: рамны (римляне), титии (сабиняне) и луцеры (альбанцы или этруски) – стремление к обособлению групп на основе родоплеменного деления. В современном мире выражается в стремлении различных кланов, образовавшихся по родоплеменному признаку,

к завоеванию политических и административных ресурсов. Является пережитком родоплеменного строя.

**Транзитный период** – см. «Переходный период».

## У

**Указ** – нормативный правовой акт, принимаемый главой государства.

В Кыргызстане указы издает Президент Кыргызской Республики. Указы подписываются лично главой государства. Их исполнение обязательно на всей территории Кыргызской Республики

Указы должны издаваться в строгом соответствии с Конституцией и законами Кыргызской Республики. В случае, если отдельные положения указов вступают в противоречия с Конституцией и законами республики, действуют положения Конституции и законов.

По своему характеру указы могут быть нормативными и индивидуальными. Нормативные указы издаются в случае, когда они направлены на регулирование отсутствующих в законодательстве норм; индивидуальные указы издаются по вопросам кадровых назначений должностных лиц, право на назначение которых принадлежит главе государства. Указы нормативного характера имеют силу закона в случаях, установленных Конституцией Кыргызской Республики.

**Урбанизация** (от лат. urbanus – городской) – процесс стремительного роста городского населения со значительным опережением роста населения в сельской местности. Наблюдается во многих странах мира и связан с наличием более привлекательных условий жизни, быта и возможностей трудовой активности в городах. Фактически урбанизация заключается в «перетекании» сельского населения в города.

**Устав местного сообщества** – основной правовой документ местного сообщества. В странах с развитой децентрализованной системой управления уставы местных сообществ (городов, общин, коммун и т.д.) устанавливают схему мест-

ного управления, основы управления местным хозяйством, порядок формирования местного бюджета, контроля за его использованием и т.д. В народе такие уставы называют «малыми конституциями».

В Кыргызстане, находящемся в переходном периоде реформы местного самоуправления, все указанные основы самоуправления регулируются республиканским законодательством.

Фактически уставы местных сообществ Кыргызстана 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, выполняемым на добровольной основе.

В этом отношении уставы местных сообществ Кыргызстана резко отличаются, например, от уставов сообществ федеративных государств. 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 законодательство, и отличается от аналогичной системы Франции, где муниципалитеты делают все, что не запрещено законом.

Правомерная для двух названных выше государств постановка вопроса 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 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 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.

## Ф

**Федерация** (от лат. *foederatus* – состоящий в союзе, союзный) – форма государственного устройства, при которой несколько самостоятельных государств на добровольной основе образуют объединенное государство. Например, таковы Российская Федерация, Федеративная Республика Германии, Соединенные Штаты Америки.

Иногда федерациями также называют общественные объединения, вступающие в единый союз. Например, Федерация профсоюзов.

**Финансовые основы местного самоуправления** – законодательно закрепленные источники доходов местного бюджета.

В Кыргызской Республике финансовую основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования коммунальной собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы.

Вмешательство вышестоящих органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местного бюджета не допускается.

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления формируются за счет:

- средств местного бюджета;

– категориальных, выравнивающих и стимулирующих грантов из бюджета вышестоящего территориального уровня;

– внебюджетных фондов;

– кредитных ресурсов, трансфертов и грантов;

– добровольных взносов и пожертвований;

– доходов от муниципальных ценных бумаг и местных займов;

– отчислений от общегосударственных налогов и других доходов;

– полного объема сумм, поступивших в результате уплаты административных штрафов;

– иных дополнительных доходов от организованных органами местного самоуправления мероприятий, а также получаемых от деятельности создаваемых для нужд местных сообществ предприятий и организаций.

Нормативы отчислений от общегосударственных налогов и других доходов в местные бюджеты устанавливаются один раз в три года.

В местных бюджетах образуются резервные фонды местных государственных администраций, органов местного самоуправления в пределах до одного процента к объему их расходов (без учета резервных фондов).

В настоящее время финансовая база местного самоуправления является крайне недостаточной и продолжает оставаться «узким местом» его реформы. Особенно остро эта проблема стоит на первичном территориальном уровне.

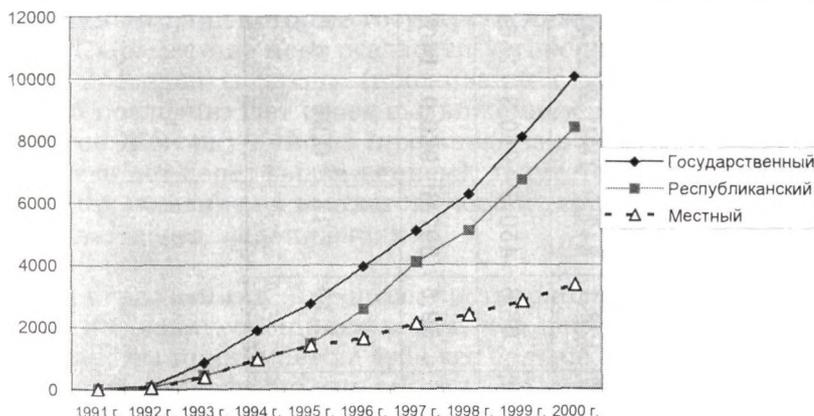
Согласно статистике, доля местных бюджетов в общей структуре государственного бюджета не только не увеличивается, но и продолжает сокращаться с каждым годом. До проведения активной реформы самоуправления, начавшейся в 1995 году, доходная часть местных бюджетов даже превышала доходы республиканского бюджета. С началом же действий по децентрализации власти с каждым годом это соотношение, наоборот, изменялось не в пользу местных бюджетов. И в 2000 году доходная часть республиканского бюджета превысила доходы местных бюджетов уже в 2,5 раза.

В настоящее время доля местных бюджетов всех территориальных уровней в общем консолидированном бюджете

едва составляет 30 процентов, тогда как в большинстве демократических стран с децентрализованной системой экономики этот показатель достигает почти 50 процентов. Так, в середине 1990-х годов доля регионов в общих налоговых поступлениях составляла: в Канаде – 54 процента, в Германии – 53 процента, в США – 45 процентов.

Все это говорит о том, что за годы реформирования местного самоуправления в Кыргызстане практически не было сделано ощутимых действий в направлении финансовой децентрализации.

**Рост доходов республиканского и местных бюджетов  
Кыргызской Республики за 1991–2000 гг.  
(в млн. сомов)**



**Доходы республиканского и местного бюджетов  
Кыргызской Республики за 1991–2000 гг.  
(в млн. сомов)**

Вид бюджета	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Государственный	17,7	128,1	847,9	1891,2	2745,9	3933,1	5090,3	6262,7	8091,5	10029,1
Республиканский	11,1	68,6	450,3	910,3	1464,8	2551,6	4073,9	5090,6	6713,7	8398,4
Местный	6,7	59,5	397,6	980,9	1406,3	1628,4	2113,2	2388,5	2826,6	3356,0
Отношение доходов республиканского и местного бюджетов	1,66	1,15	1,13	0,93	1,04	1,57	1,93	2,09	2,38	2,5

**Форма государственного устройства** – способ территориально-административной организации государства. В современном мире существует три основных формы государственного устройства: федерация, унитарное государство, конфедерация.

Кыргызская Республика является суверенной, унитарной, демократической республикой, построенной на началах правового, светского государства.

См. также «Федерация».

## Ц

**Ценз оседлости** – законодательно установленное ограничение, предписывающее гражданину обязательное проживание в данной местности или данном государстве определенный срок времени для того, чтобы иметь право быть избранным на некоторые государственные должности.

В Кыргызстане ценз оседлости установлен для кандидатов в президенты страны (проживание в республике не менее 15 последних лет перед выдвижением в кандидаты), депутатов Жогорку Кенеша (проживание в республике не менее пяти лет перед выдвижением), депутатов местных кенешей (проживание на соответствующей территории не менее двух лет перед выдвижением).

**Централизация** – процесс, противоположный децентрализации, заключающийся в том, что центральные органы государства принимает на себя все больше власти по управлению государственными делами. По степени того, какое количество государственных дел решается центральными органами государственной власти, а какое осуществляется на местах, различают государства с централизованной и децентрализованной системой управления. В практике управления большинства стран существуют элементы как централизованного, так и децентрализованного управления.

Централизованные системы управления характерны для стран с тоталитарным режимом. Классической страной децентрализованного управления являются Соединенные Штаты Америки, в которой преобладает так называемая систе-

ма горизонтального управления, при которой каждый территориальный уровень государственного или муниципального управления обладает своей собственной компетенцией и отвечает за исполнение предоставленных законодательством полномочий перед представительными органами либо непосредственно перед избирателями.

### Ш

**Шаар башкармасы** – см. «Городская управа»

**Штат** – административно-территориальная единица в странах с федеративным государственным устройством. Например, в США. Штаты обладают значительной автономией: политической, административной и финансовой. Штаты в США имеют свои конституции, разрабатываемые и принимаемые в рамках федеральной конституции.

### Э

**Эволюция** (лат. *evolutio* – разворачивание) – процесс развития путем постепенных, зачастую длительных, преобразований, приводящих к изменению качества. Противоположен революционным, резким преобразованиям, преимущественно с насильственными методами изменения существующего порядка вещей.

**Экклесия** – народное собрание в Древней Греции периода классической демократии.

См. также «Полис».

**Экономические основы местного самоуправления** – общие ресурсы, находящиеся на определенной территории, служащие источником получения доходов местного самоуправления.

В Кыргызстане, согласно Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», экономическую основу местного самоуправления составляют тру-

довые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, коммунальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности, расположенные на соответствующей территории.

Важнейшей из экономических основ местного самоуправления является коммунальная собственность местных сообществ, представляющая собой их собственность, которая находится во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служит источником получения его доходов и удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законодательством Кыргызской Республики создавать хозяйствующие субъекты для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

См. также «Коммунальная собственность».

**Электорат** (от лат. *elector* – выбирающий, избиратель) – круг избирателей страны либо конкретного избирательного округа. В зависимости от территориального уровня избирательного округа различают: электорат страны в целом как субъект активного избирательного права при выборах должностных лиц общегосударственного уровня, например, президента страны; местный электорат – совокупность избирателей по выборам в муниципальные органы власти либо депутатов в республиканский парламент от данной территории и т.д.

## Ю

**Юридическая теория местного самоуправления** – теория муниципального права, возникшая в XIX веке в Германии. Основоположником теории является немецкий ученый-правовед Лоренц фон Штейн, который считал, что субъектом права на местное самоуправление является не государ-

ство, а община. Однако в то же время он утверждал, что самоуправление общины осуществляется не от ее имени, а 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 фон Штейна и получила название юридической.

## ПЕРЕЧЕНЬ статей словаря-справочника

- А**втономия
- Авторитаризм
- Агитация
- Агора
- Административно-территориальное устройство
- Айыл окмоту (сельская управа)
- Аким
- Активное избирательное право
- Ареопаг
- Аристократия
- Ассамблея
- Ассоциация
- Ассоциация городов Кыргызской Республики
- Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики
- Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики
- Аттестация
  
- Б**аллотирование
- Бургомистр
- Бюрократия
  
- В**ето
- Вече
- Власть
- Возрастной ценз
- Волонтаризм
- Вопросы местного значения
- Вотум
- Вотум недоверия
- Всеобщая декларация прав человека
- Выборность
- Выборщики
- Выборы
- Выравнивающий грант

Гелиэя  
Генезис  
Географические названия  
Геополитика  
Глава айыл окмоту  
Глава города  
Глава местного самоуправления аила, поселка  
Глава местного самоуправления города районного значения

Город  
Городская управа  
Городской управляющий  
Государственная власть  
Государственная теория местного самоуправления  
Государственный бюджет  
Государственный герб  
Государственный орган  
Государство  
Гражданин  
Гражданство  
Гражданское общество  
Гранты (трансферты)  
Губернатор

Дебаты  
Дела местного значения  
Делегированные государственные полномочия  
Демократизация  
Демократический централизм  
Демократичность  
Демократия  
Департамент  
Депутат  
Депутат местного кенеша  
Депутатский запрос  
Дефиниция  
Децентрализация  
Диктатура  
Должностное лицо  
Дума

## Европейская хартия местного самоуправления

### Закон

Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года

Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года

Закон Кыргызской Республики «О статусе столицы Кыргызской Республики»

Законодательная власть

Законодательная инициатива

### Избирательное право

Избирательные системы

Избирательный блок

Иммунитет

Импичмент

Исключительные полномочия местного кенеша

Исполнительная власть

Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления

### Карт-бланш

Категориальный грант

Кворум

Кодекс о выборах в Кыргызской Республике

Коллегиальность

Коллегия

Коммуна

Коммунальная собственность

Коммунальные революции

Конгресс

Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики

Кондоминиум

Консенсус  
Контракт  
Концепция  
Кооптация  
Коррупция

**Л**егислатура  
Легитимность  
Либерализация  
Лоббирование

**М**агдебургское право  
Магистрат  
Мажоритарная система  
Местная государственная администрация  
Местное самоуправление  
Местное сообщество  
Местные налоги и сборы  
Местные советы народных депутатов  
Местные социально-экономические программы  
Местный бюджет  
Местный кенеш  
Местный совет  
Модели местного самоуправления  
Мониторинг  
Муниципализация управления  
Муниципалитет  
Муниципальная служба  
Муниципальная собственность  
Муниципальное образование  
Муниципальное право  
Муниципальный  
Муниципальный заем  
Мэр  
Мэрия

**Н**аказ избирателей  
Народ

Народовластие  
Население  
Населенный пункт  
Непосредственная демократия  
Неприкосновенность

## **Область**

Общественная теория местного самоуправления  
Общественно-хозяйственная теория местного самоуправления  
Община  
Олигархия  
Омбудсмен

## **Парламент**

Пассивное избирательное право  
Переходный период  
Плюрализм  
Подотчетность  
Полис  
Политика  
Политические институты  
Политические партии  
Постановление  
Постоянные депутатские комиссии  
Правовое государство  
Правовые акты местных сообществ  
Правовые основы местного самоуправления  
Представительная власть  
Представительная демократия  
Представительный орган местного самоуправления  
Президент  
Префект  
Принципы местного самоуправления  
Пропорциональная система

**Разграничение функций государственной власти и местного самоуправления**  
Разделение властей

Район  
Регламент  
Референдум  
Реформа местного самоуправления

**С**амообеспечение  
Саморегулирование  
Самофинансирование  
Сельская управа  
Сессия  
Система местного самоуправления  
Система сдержек и противовесов  
Судебная власть  
Статут  
Стимулирующий грант  
Субординация  
Суды аксакалов

**Т**еория свободной общины  
Территориальное общественное самоуправление  
Территориальный уровень самоуправления  
Типы городского самоуправления  
Товарищество собственников жилья  
Толерантность  
Трайбализм (трибализм)  
Транзитный период

**У**каз  
Урбанизация  
Устав местного сообщества

**Ф**едерация  
Финансовые основы местного самоуправления  
Форма государственного устройства

**Ц**енз оседлости  
Централизация

**Шаар башкармасы**

**Штат**

**Эволюция**

**Экклесия**

**Экономические основы местного самоуправления**

**Электорат**

**Юридическая теория местного самоуправления**

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамзон С.М. Киргизы и их этногенетические и историко-культурные связи. – Фрунзе: Кыргызстан, 1990.
2. История Киргизской ССР. Академия наук Киргизской ССР. Институт истории. Том I. – Фрунзе: Кыргызстан, 1968.
3. Административная реформа в Кыргызстане: «От концепции к проведению». – Бишкек, 1998.
4. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства (Интернет-издание).
5. Европейская Хартия о местном самоуправлении (русская версия). – Страсбург, Совет Европы, 1990.
6. Закон Киргизской ССР «О выборах народных депутатов Киргизской ССР». – Фрунзе, 1989.
7. Закон Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года (с последующими изменениями).
8. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.
9. Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года.
10. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» от 21 декабря 1999 года.
11. История Древней Греции. – М.: Высшая школа, 1986.
12. История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – начала XX веков. – М.: Изд. политической литературы, 1991.
13. История средних веков. – М.: Просвещение, 1980.

14. История Франции. – М.: Наука, 1972.
15. Кыргызстан: на пути становления независимости. Избранные выступления и речи Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева. – Бишкек, 1995.
16. Коваленко А.И. Общая теория государства и права (в вопросах и ответах). – М.: Теис, 1996.
17. Конституции зарубежных государств. – М.: Бек, 1996.
18. Конституции стран-членов СНГ. – Ереван: Мхитар Гош, 1997.
19. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 5 мая 1993 года).
20. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 10 февраля 1996 года).
21. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 17 октября 1998 года).
22. 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.
23. Кутафин О.Е., Фадеев В.Н. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997.
24. Малабаев Дж.М. История государственности Кыргызстана. – Бишкек: Илим, 1997.
25. Местные органы власти в странах, находящихся в переходном периоде. USAID.
26. Model City Charter. Denver, Colorado, National Civic League, 1992.
27. Модельный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». (Принят на десятом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ 6 декабря 1997 года).

28. Мокрынин В., Плоских В. История Кыргызстана. – Бишкек: Кыргызстан, 1995.
29. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Часть I. – Бишкек, 1997.
30. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Часть II. – Бишкек, 1998.
31. Новицкий И. Б. Римское право. – М.: Теис, 1996.
32. Национальная стратегия устойчивого человеческого развития в Кыргызской Республике. – Бишкек, 1998.
33. Омуралиев Т.Э. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане – этапы развития./Сб. материалов конференции «Управление государственным сектором в целях развития в переходный и постпереходный периоды в Кыргызстане». – Бишкек: ПРООН, 1997.
34. Основы и перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике./Сб. законодательных и нормативных актов. – Бишкек, 1997.
35. Положение о выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики. – Бишкек, 1994.
36. Положение о выборах в районные и областные кенешы Кыргызской Республики. – Бишкек, 1994.
37. Charles S Rhyne. The Law of Local Government Operations. Washington, The Law of Local Government Operations Project, 1980.
38. Глен Райт. Государственное управление. – Бишкек: КГНУ, 1997.
39. Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983.

40. Томсинов В.А. Светило Российской бюрократии. – М.: Молодая гвардия, 1991.
41. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994.
42. Федоров В. Как избирают президента США. – М.: Международные отношения, 1980.
43. Эйлин Мартин Харлов. Местные органы власти в Европе. – Москва: Финансы и статистика, 1992.
44. Черкасов А.И. Сравнительное управление: теория и практика. – М.: Форум-Инфра-М, 1998.
45. Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. – М.: Юристъ, 1996.
46. Указ Президента Кыргызской Республики «Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики» от 23 июня 1998 года № УП-200.
47. Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых организационно-правовых вопросах деятельности местных кеңешей Кыргызской Республики» от 23 июня 1998 года № УП-201.
48. Указ Президента Кыргызской Республики «О выборах главы местного самоуправления города Бишкек» от 9 июля 1998 года № УП-228.
49. Устав города Бишкека.
50. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983.
51. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебное пособие. – Новосибирск: НГУ, 1995.
52. Encyclopaedia Britannica (internet-version)
53. Политология. Энциклопедический словарь. – М.: Publishers, 1993.

54. Государственное и муниципальное управление: Справочник. – М.: Магистр, 1997.
55. Латино-русский словарь. – Ростов-н/Дон: Феникс, 1999.
56. История Древней Греции. – СПб.: Полигон, 1999.
57. История Древнего Рима. – СПб: Полигон, 1999.
58. Аристов Н.А. Усуни и кыргызы или кара-кыргызы. – Бишкек: Фонд «Сорос-Кыргызстан», 2001
59. Плутарх. Избранные жизнеописания. – М.: Правда, 1990.

**Аалы Азимович Карашев, Олег Станиславович Тарбинский**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ  
В КЫРГЫЗСТАНЕ И ЗА РУБЕЖОМ**

*Словарь-справочник*

Ответственный редактор *Ю. С. Шкуропатов*

Корректор *А. В. Левицкая*

Технический редактор *Е. Т. Атаманова*