

УДК 351/354
ББК 67.99(2Ки)1
К 58

Рекомендовано к изданию
Ученым советом Центра экономических стратегий
при Правительстве Кыргызской Республики

Авторы:

Кожошев А. О.,
Шадыбеков К. Б., кандидат юридических наук

Рецензенты:

Арабаев Ч. И., заслуженный юрист КР, доктор юридических наук, профессор;
Исаилов М. И., доктор экономических наук, профессор

Кожошев А. О., Шадыбеков К. Б.

К 58 Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: Учеб. пособие. – Б.: «Шам», 2006. – 272 с.

ISBN 9967-23-756-2

В настоящей книге рассматриваются основы местного самоуправления Кыргызской Республики в ее историческом и современном состоянии. Материал основан на историко-правовом анализе событий и законодательства страны, поэтому окажет неоценимую помощь читателям в получении и повышении соответствующих знаний. Избранный авторами способ изложения, теоретическое описание и подача материала в форме вопросов и ответов, позволит достаточно легко усвоить предлагаемую тематику.

Книга рассчитана на работников системы государственного и местного управления, депутатов местных кенешей, студентов, аспирантов и преподавателей учебных заведений, научных сотрудников, а также на широкий круг лиц, интересующихся местным самоуправлением.

К 1203020200-06

УДК 351/354
ББК 67.99(2Ки)1

Книга издана при технической поддержке проекта Всемирного Банка «Прозрачность и подотчетность местных бюджетов». Точка зрения авторов книги может не совпадать с позицией проекта.

*При использовании книги полностью или частично
ссылка на источник обязательна.*

ISBN 9967-23-756-2

© А. О. Кожошев, К. Б. Шадыбеков, 2006
© Издательство «Шам», 2006

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Введение	6
Часть I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	
<i>Глава 1.</i> Историко-политические основы местного самоуправления	10
<i>Глава 2.</i> Организационно-правовые основы местного самоуправления	19
<i>Глава 3.</i> Финансово-экономические основы местного самоуправления	53
<i>Глава 4.</i> Основы муниципальной службы	84
Часть II. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ	
<i>Глава 5.</i> Организационно-правовые вопросы (<i>основы Конституции, понятие и система местного самоуправления, курултаи, суды аксакалов, правовые акты</i>)	96
<i>Глава 6.</i> Экономические вопросы (<i>муниципальная собственность, земельные отношения</i>)	153
<i>Глава 7.</i> Финансовые вопросы (<i>бюджет, налоги, казначейство</i>)	182
<i>Глава 8.</i> Вопросы муниципальной службы (<i>понятие, гарантии, статус</i>)	215
Заключение	225
Словарь терминов	227
Приложения	245
Список литературы	268

ПРЕДИСЛОВИЕ

Демократическое суверенное развитие Кыргызстана, сопровождаемое коренными преобразованиями общества и становлением государственности, объективно породило необходимость децентрализации публичной власти и приближения ее к народу через развитие института местного самоуправления, провозглашенного одним из приоритетных направлений современной политики нашей республики.

Наши надежды на возрождение демократических традиций непосредственно связаны с тем, что происходит в местных сообществах, поскольку именно там формируется чувство общего интереса и ответственности жителей, которые учатся и привыкают не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц.

Можно без преувеличения констатировать, что эффективная система местного народовластия является важным условием вовлечения населения в управление страной и обеспечения стабильности в обществе. В связи с этим, предлагаемая общественности книга авторов Арзыбека Кожошева и Куванычбека Шадыбекова — «Основы местного самоуправления Кыргызской Республики», в первую очередь, направлена, посредством познания истоков самоуправления, на достижение общей цели — возрождение и развитие принципов народовластия.

Неслучайно авторы заостряют внимание на рассмотрении основополагающих организационно-правовых, финансово-экономических положений отечественного местного самоуправления, причем, обращая свой взор на историческое наследие и традиции нашего народа, постепенно подводят читателя к современным реалиям.

Настоящая книга в корне отличается от других изданий, касающихся сферы муниципального управления Кыргызстана, так как особый акцент в ней делается на финансово-экономической составляющей местного самоуправления, потому что на сегодня реформы публичного управления затрону-

ли один из самых сложных участков преобразований — область финансовых, межбюджетных отношений.

При этом рассмотрение основ местного самоуправления Кыргызской Республики в сопоставлении с международным опытом выгодно подчеркивает оригинальность данной книги. Изучая представленную работу, по иному начинаешь оценивать те процессы, которые идут сейчас в стране, особенно в части реализации публично-правовой и финансово-экономической децентрализации государственного управления и власти.

Можно с уверенностью утверждать, что авторы, профессионально занимающиеся проблемами местного самоуправления, нашли оптимальный метод изложения, где теоретическое описание, логично дополняется и подкрепляется существующей практикой.

Книга может быть предназначена для широкого круга лиц, но, прежде всего, необходима: работникам исполнительных органов местного самоуправления, включая финансовых специалистов, осуществляющих оперативное управление территорией и оказывающих непосредственные услуги населению; депутатам представительных органов самоуправления, вырабатывающим политику местного развития и выражают интересы избирателей и жителей; а также иным субъектам, либо влияющим на систему местного самоуправления централизованно или локально, либо непосредственно участвующим в местном социально-экономическом процессе.

Надеюсь, что настоящая книга вызовет несомненный интерес не только среди специалистов, но также и у иных читателей потому, как в ней, непринужденно и доступно, излагаются наиболее значимые знания об основах местного самоуправления.

КОЙЧУЕВ Т. К.,
академик Национальной академии наук КР,
заслуженный деятель науки КР,
доктор экономических наук, профессор,
Директор Центра экономических стратегий
при Правительстве Кыргызской Республики

ВВЕДЕНИЕ

«Знание столь драгоценная вещь, что его не зазорно добывать из любого источника»

Абу-аль — Фарадж

С обретением Кыргызской Республикой суверенитета местное самоуправление стало предметом пристального внимания со стороны государства, гражданского общества, специалистов различных сфер и многих кыргызстанцев.

Более того, в числе проводимых в последнее время реформ — политических, экономических, социальных, не последнее, а может быть и одно из ключевых мест в процессе преобразований занимает реформа местного самоуправления. Так как активный вклад граждан в решение проблем местной жизни, эффективное удовлетворение повседневных потребностей сообществ с учетом баланса государственных и местных интересов, т. е. общих интересов жителей каждой территории, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия, становления и развития кыргызской государственности.

В последние годы все больше и больше мы говорим, слышим, читаем о том, что надо участвовать в управлении страной, а для этого нам необходимо, прежде всего, научиться управлять той территорией, где непосредственно живем. Решение этого вопроса для нас и нашей страны как нельзя своевременно, ибо Кыргызстан находится в начале пути демократического строительства и развития.

И хотя Конституция Кыргызской Республики закрешила принципы правового и демократического построения общества, где одной из основ народовластия является местное самоуправление, понятно, что столь масштабную задачу невозможно кардинально изменить в одночасье. Наша республика, несмотря на происходящие демократические процессы и становление гражданского общества, вследствие своего исторического развития и сложившейся социально-политической системы, все еще сохраняет пережитки прошлого.

Впрочем, институт самоуправления не является чем-то таким неожиданным и новым. Все это уже когда-то имело и имеет место в общемировой практике. И, если взглянуть в историю развития демократических государств, то можно заметить, что местное самоуправление всегда параллельно существует с государством, государственным управлением и государственной властью.

Так, по вопросам, касающимся всех граждан, решение принимают государственные власти, по вопросам же, связанным с жизнью конкретной территории (город, село) — местные власти. Государственные власти лучше понимают проблемы всей страны, чем местные, поэтому по своей сути государственные органы больше направлены на управление всей территорией страны и меньше всего знакомы с каждодневными проблемами определенной местности (например, села, микрорайона, улицы и т.д.).

В отличие от государственных учреждений местные органы занимаются ежедневно проблемами своих территорий и лучше знают, как их решить быстрее и качественнее, ибо у них знание этих проблем гораздо глубже, чем у государственных властей. Причем в решении проблем территорий значительную помощь муниципальным органам в демократических странах оказывает население, так как в развитии самоуправления заинтересован сам житель, гражданин, который не только наделен соответствующим правом, но и имеет самое главное — Желание — участвовать в решении проблем на местах.

Конечно, для поступательного движения к намеченной цели — участвовать в управлении — необходимо иметь ясное представление о многих общегосударственных процессах, в числе которых и реформа местного самоуправления. Отсюда, чтобы заниматься какой-либо деятельностью, тем более управлять страной, территорией, нужно обладать соответствующими знаниями. Такие знания нужны и потому, что они имеют практическую ценность и значение, в частности, для каждого из нас и, в целом, для общества.

Ведь все мы — жители. И наша среда проживания во многом формируется территориальной властью, а значит, надо знать закономерности организации и жизнедеятельности собственного населенного пункта (города, поселка, села).

Все мы — граждане Кыргызстана. И по достижении совершеннолетия мы вправе избирать органы власти, в том числе своих представителей в органы местного самоуправления. Следовательно, необходимо понимать особенности управления, деятельности органов власти, а именно органов

местного самоуправления, их устройство и пределы возможностей.

Настоящая книга:

- акцентирует внимание читателя на ключевых основополагающих направлениях местного самоуправления;
- содержит накопленный теоретический и прикладной опыт, базирующийся на текущих событиях и законодательстве страны, а также международной практике;
- раскрывает материал не только в форме простого изложения, но информация преподносится в виде практических вопросов и ответов в целях более полного и доступного расширения знаний заинтересованных лиц;
- предоставляет муниципальным служащим и иным лицам возможность эффективно подготовиться к прохождению соответствующих аттестаций и конкурсов.

В том числе, на фоне наметившихся реформ, связанных с финансово-бюджетной децентрализацией, учебное пособие будет интересно также работникам бюджетной системы, которым может быть рекомендовано Министерством экономики и финансов КР в качестве инструмента для повышения соответствующих общих и специализированных знаний.

Книга может представлять интерес как для лиц непосредственно связанных с осуществлением местного самоуправления, специалистов государственного и муниципального управления, гражданского сектора, студентов и исследователей, так и для всех тех, кто неравнодушен к проблемам своей территории, имеет желание и неиссякаемую энергию изменить жизнь в лучшую сторону.

Ч А С Т Ъ I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ГЛАВА 1

ИСТОРИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Мировая история эволюции местного самоуправления как самостоятельного явления общественной жизни и элемента гражданского общества уходит корнями в глубокую древность. Туда, где первые ростки самоуправления можно встретить в доисторические времена, где в устройстве племен и родов, независимо от принадлежности к той или иной нации, расе, проявляются много общих черт самоуправленческого существования и жизнедеятельности.

Развитие человеческого сообщества выработало потребность определенных групп людей, общин, сообществ компактно проживающих на соответствующей территории в необходимости самостоятельного управления и решения местных вопросов социальной, экономической и хозяйственной жизни. И, несмотря на исчезновение родоплеменных связей, такая потребность сохранилась не только как вековая традиция, но и как объективная закономерность жизнедеятельности человечества. Тем более, что древнейшие родоплеменные отношения явились прообразом и началом возникновения, становления и развития любого государства.

Местное самоуправление, зародившись в качестве общинного еще до образования государства, прошло этапы античного мира, средних веков и нового времени. И потому термин «местное самоуправление» или «муниципальное управление» берёт своё начало ещё с Древнего Рима, где муниципалитетами называли города, обладавшие автономией и пользовавшиеся правами самоуправления.

Многовековой исторический опыт становления и развития кыргызской государственности свидетельствует, что самоуправленческие принципы были присущи и кыргызам, причем отличались особыми формами самоорганизации и самоуправления, обусловленными различными условиями жизни.

Наиболее яркие представления о существовании национального самоуправления содержит народный эпос «Манас».

В частности, как излагается в эпосе, кыргызские предводители во всех важных событиях общественной жизни и принятии решений, в особенности перед военными походами советовались со своей общиной, созывая для этих целей совет аксакалов, старейшин, именитых батыров или дружинников, а иногда и всю общину. Являясь одним из основных источников изучения истории государственности кыргызов, данный памятник устного народного творчества содержит детальные примеры форм и методов осуществления общественного самоуправления Кыргызстана. Так, ключевой принцип самоуправления «выборность» проиллюстрирован в эпосе как способ, постоянно применяемый кыргызами при избрании своих предводителей.

В связи с этим, опираясь на этот общественный эпический источник, однозначно можно утверждать, что в жизнедеятельности кыргызов идеи самоуправления не были чуждыми, но при этом имели свои особенности.

РОДОВАЯ ОБЩИНА

История подтверждает, что отечественное самоуправление берет свое начало еще со времен их родового устройства, когда родовые общины представляли собой по сущности и форме самоуправляющиеся единицы, формирующиеся самим населением. Родовые общины, согласно народным и другим литературным источникам¹, представляли собой такую форму осуществления власти, которая по организации, структуре, форме и содержанию представляла ячейку самоуправления. Главы таких семей, — старейшины, являлись субъектами управления в семье, кроме того, они представляли интересы семьи, родов, образуя совет. Возможно, это и явилось причиной зарождения совета старейшин (аксакалов), ставших в последующем «фундаментом» общественного самоуправления кыргызов.

Важнейшие вопросы общественной жизни выносились на, так называемый, общественный совет — Эль, где в процессе всенародного обсуждения рассматривались такие вопросы как:

- выборы наместников;
- вопросы вступления в племенной союз либо выхода из него;
- вопросы войны и мира, комплектования и снабжения армии;

¹ Подробнее см.: Абрамзон С. М. «Очерки культуры киргизского народа»./Фрунзе, 1946.; Аттокуров С. «Этнография кыргызов»./Бишкек, 1997.; Аристов Н. А. Усун и кыргызы: Очерки истории и быта населения./Бишкек, 2001.

- назначение главы войска;
- раздела земли и пастбищ;
- другие вопросы хозяйственного значения.

Помимо этого, община являлась своего рода политической военно-административной единицей, жизненно необходимой для организации и ведения совместного хозяйства и защиты.

Осознанная необходимость родоплеменных общин в организации управления и решения своих вопросов социальной, экономической и хозяйственной жизни вызвало потребность выработать общие правила, способные эффективнее и рациональнее регулировать внутриродовые отношения. Тем самым такие правила становятся первыми нормами-обычаями, основанными на естественно-природной необходимости и исторических традиций, касающихся всех сторон жизни общины, рода, племени. По справедливому утверждению профессора Г.А. Мукамбаевой¹, такие обычай складывались в течение исторически длительного периода и потому они передавались из поколения в поколение и в силу их неоднократного применения входили в привычки людей и становились нормами, обычным правом.

Соблюдение обычаев поддерживалось имеющимся аппаратом управления и силой мнения старейшин, к тому же к нарушителям применялись соответствующие меры принуждения. Аппаратом управления и принуждения родов и общин были их главы и советы старейшин, в частности, бии, манапы, датхи, беки и т.д., которые, возглавляя соответствующую ячейку, исполняли административную, политическую, хозяйственную и судебную функцию. При них существовали советники, а также дружины «Кырк джигиты», формируемые для выполнения различных административных указаний главы рода и совета старейшин.

Как утверждают источники², община со второй половины XVI в. претерпела большие изменения. Под влиянием субъективных и объективных обстоятельств происходят социально-политические процессы, связанные с переходом от родовой общины к аильной общине, от юрты — к глиняным домам, от аилов — к кыштакам. В кыргызских общинах начинает распространяться шариат, тогда как до этого ос-

¹ Подробнее см.: Мукамбаева Г. А. Манас и право./Бишкек, 2003. — С. 223-226.

² См.: История Кыргызстана с древнейших времен и до конца века: Учебник для вузов./Бишкек, 1996.; История Киргизской ССР. Том 1./Фрунзе, 1968.; Аристов Н. А. Усуни и кыргызы: Очерки истории и быта населения./Бишкек, 2001.

новными нормами поведения для них был адат¹. Это обуславливалось экономическими и общественными отношениями, влиянием соседствующих народов.

В итоге традиционная для кыргызского народа кочевая община частично трансформировалась в оседлую общину. Такому эволюционному процессу способствовало сокращение пастбищ и численности скота, а также наметившаяся тенденция оседания кочевого населения, что было позитивным для дальнейшего развития производственных отношений на территории современного Кыргызстана. Все эти процессы, включая появление наследственных, иерархических форм управления и стали причиной постепенного стирания основ самоуправленческих общинных отношений.

ВОЕННО-НАРОДНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Позднее в XVIII — XIX веках система управления строилась на военно-народном принципе, суть которого заключалась в том, что управление местным населением по делам, не имеющим политического характера, передавалось выборным от населения лицам с сохранением местных порядков, при этом основные рычаги оставались за военной администрацией.

В это время в кыргызском обществе пока еще сохраняются элементы общинного самоуправления, тем не менее, начавшиеся в результате различных военных действий объективные процессы укрупнения территорий, размывали сложившиеся родовые устои, традиции и способствовали появлению иных централизованных форм управления.

Данная тенденция, усилилась с вхождением Кыргызстана в состав России, что привело к ослаблению, разобщенности различных этнических сохранившихся родоплеменных групп внутри кыргызского народа, к совершенствованию землевладения и землепользования, к формированию новых способов регулирования общественно-социальной жизни. А именно, согласно историческим данным², после завершения процесса вхождения в 1864 г. Северной Киргизии и присоединения в 1876 г. Южной Киргизии в состав Российской импе-

¹ Прим.: Шариат означает в переводе «путь следования» и составляет то, что называют мусульманским правом. Основой данного права служит Коран, Сунна, иджма (единое соглашение мусульманского общества) и кияс (суждение по аналогии). Адат понимается как система юридических норм бытия, правил, обычаяев, по которым жили общинны, поэтому его еще называют обычным правом. Шариат преобладал среди оседлого населения юга Кыргызстана, а адат севера страны. (Подробнее см.: Давид Рене, Жоффре-Спинози К., Основные правовые системы современности./М., 1999; Графский В.Г. Всеобщая история права и государства: Учебник для вузов./М., 2003.).

² См.: История Киргизской ССР. Том 1./Фрунзе, 1968. — С. 365-370.

рии, территория Кыргызстана была подразделена по территориально-административному признаку, не признававшему традиционные деления кыргызов по родоплеменным этническим группам. Со временем на присоединенных территориях начали вводиться и действовать законы Российской империи.

Традиционные институты родовой власти (манапы, бии, датхи, беки, болуши и др.) постепенно стали терять свою реальную силу в осуществлении управления над собственными территориями. Потому как система управления подверглась соответствующим преобразованиям, в основе которых были введение должностей аильных старшин, организация волостных и уездных управлений.

Справедливо будет отметить то, что проводимые административные изменения и новая организационная структура в определенной мере учитывала сложившиеся социальные и управленические традиции кыргызского народа. Так, для кочевого населения была внедрена двухступенчатая форма управления: уезды — волости, в свою очередь волости подразделялись на аильные общества, соответственно управляемые волостными администрациями и аильными старшинами. Для оседлого же населения — одноуровневая, где население группировалось по аксакальствам, у которых и сосредотачивалась власть.

Таким образом, основу низового управленического аппарата — «выборной народной администрации» — составляли волостные управители, аильные старшины и аксакалы, формально избираемые местным населением. Это и были низшие ступени местного управления. Они считались гражданскими властями коренного населения и выбирались сроком на три года выборщиками, специально отобранными на сельском сходе при непосредственном участии сельского старшины.

Тем не менее, все властные и исполнительные структуры были подчинены администрации России, так край, область, уезды и волости управлялись, как правило, военными и чиновниками. Во главе стоял генерал-губернатор, назначаемый царем и имевший широкие права по административному и военному управлению, а также осуществлению судебной власти. По существу генерал-губернатор мог принимать все меры, которые признавал полезными и неотложно необходимыми для устройства соответствующего края.

В свою очередь область управлялась военным губернатором, ведающим всеми делами территории. Уездные начальники на соответствующей местности имели военную, адми-

нистративную и полицейскую функцию, а также надзирали за аильными еходами и волостными съездами. Административные власти влияли на сходы через своих чиновников — старшин, которые являлись исполнительными органами аильных съездов (сходов) и осуществляли контроль за правильным сбором налогов и решением полицейских вопросов¹. Старшины, как уже отмечалось, избирались сроком на 3 года и утверждались уездным начальником.

В итоге вся система киргизского краевого управления называлась «военно-народным» управлением и имела конкретную цель — централизация власти. Эта система не подвергалась существенным изменениям вплоть до октябрьской революции 1917 года, положившей начало новому этапу осуществления местной власти в Кыргызстане.

При этом специфичность организации местной власти Киргизии с социалистической революцией будет утрачена, так как с этого момента на всем пространстве созданного советского государства начнется унификация.

СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Происходившие на территории Советской России процессы по постепенной ликвидации прежней системы самоуправления, основанной на началах земства и возникновения новых органов самоуправления на принципах представительства в Советах, базирующейся на взглядах В.И. Ленина, получили отражение и в Кыргызстане.

Знаменитый лозунг В. И. Ленина — «Вся власть Советам» — был не только символичен, но и с самого начала подчеркивал стремление увязать все государственные процессы с развитием Советов. Придя к идеи о необходимости слома буржуазной государственной машины, В.И. Ленин раскрыл роль и место Советов в структуре государственного управления. Так, на этапе становления структуры управления советского государства, Ленин был противником местного самоуправления как автономного института, независимого от государственной власти.

Это подтверждается и практикой, — становление власти Советов происходило во многом за счет ликвидации местного самоуправления. Как утверждалось на III съезде Советов в январе 1918 г. «пролетариат не может остановиться в смущении, как перед святыней, перед существующими органами местного самоуправления». Советы возникли как своего рода унифицированная форма государственной власти и са-

¹ См.: Нурбеков К. История государства и права Киргизской ССР. Вып. I./Фрунзе, 1965. — С. 61 — 70.

моуправления в различных сферах жизнедеятельности общества.

Деятельность первых Советов в основном протекала по двум направлениям: организационная работа по созданию нового аппарата управления и налаживание местного хозяйства. Местные Советы проводили в жизнь декреты и постановления вышестоящей власти в рамках демократического централизма, основанного на иерархическом принципе подчинения органов государственной власти.

Вместе с тем, идея самоуправления, как элемента народовластия, формально была положена в основу социалистического государственного устройства и выражалась в создании Советов народных депутатов и их исполнительных органов на всех уровнях государственной власти. Но реальное управление в государстве осуществлялось не через признанные органы советской власти, а через пронизывающую все государство партийную структуру. Поэтому представительные органы — советы народных депутатов, как органы государственной власти советской страны, были частью единого партийно-государственного устройства. Эта система стала логическим следствием централизованного механизма управления страной.

В итоге в советском обществе при формальных признанках самоуправления, реально отрицалась возможность вообще существования такого института. Так, по мнению видного советского государственного деятеля А.И. Лукъянова: «Конституция СССР 1977 г. и действующие конституции союзных и автономных республик не допускают сведения функций местных Советов к местному самоуправлению. Эта позиция означает неуклонное повышение роли местных Советов, именно, и, прежде всего, как органов государственной власти. В этих условиях беспочвенными представляются все еще встречающиеся в юридической литературе попытки трактовать деятельность местных Советов как местное самоуправление».

Следовательно, реального местного самоуправления в странах бывшего СССР и, в том числе, Кыргызстана не могло быть. И только с процессами «перестройки», направленными на демократизацию советского общества вопросы становления и развития системы местного самоуправления и подходы к ним приобретают новый уровень.

В марте 1990 года на внеочередном Съезде народных депутатов СССР отмечалось, что генеральной линией в процессе обновления страны является повышение роли Советов народных депутатов, как фундамента самоуправления народа.

да, как органов, осуществляющих его полновластие и суверенную волю.

В силу реализации этой идеи в апреле 1990 г. принимается закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Согласно законотворческой традиции советского периода, союзные нормы автоматически переносились в республиканское законодательство.

Поэтому аналогичный закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», принятый в республике и явившийся слепком союзного, также предоставлял право территориальным Советам народных депутатов решать вопросы местного значения на принципах самостоятельности. К тому же законом были гарантированы соответствующие права, полномочия, ответственность, финансовая и материальная основа самоуправления. А в качестве инструмента ее реализации были определены местные советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, а также непосредственные формы демократии — местные референдумы, собрания, сходы граждан.

С момента раз渲ала Советского Союза и обретения 31 августа 1991 года Кыргызской Республикой суверенитета, начинается новый исторический отсчет развития современного национального местного самоуправления.

Возвращение к самоуправленческим истокам происходит в условиях зарождающихся революционных преобразований всей политической и социально-общественной жизни республики. К тому же ситуацию усугубили такие необратимые процессы как: разрыв сложившихся хозяйственных связей, стагнация экономики, рост национального самосознания и самоопределения на волне романтической эйфории, а также отсутствие на всем постсоветском пространстве частной собственности как одного из факторов развития инициативы человека. Несомненно, свое влияние на эффективность общественных реформ оказывала и слабость демократических традиций, и долгие годы существовавшая командно-административная система управления, пережитки которого все еще имеют место в современном Кыргызстане.

Более того, как и все кардинальные перемены в обществе, введение идей местного самоуправления, выхолощенных за долгие годы и века иерархически устроенного военно-народного управления, а также советской партийной опеки, проводились без должного учета и анализа общественно-го состояния, реальных возможностей, способности и инициативы, прежде всего, самого населения. Подтверждением

тому и желания государственных институтов осуществить реформу системы управления и внедрить самоуправленческие принципы стремительно и быстро — в два этапа.

Первый этап — в соответствии с указом Президента КР «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 года — должен был «включать в себя реформу на уровне местных сообществ, аилов (сел), поселков и городов — по месту постоянного жительства и повседневной жизни населения. Его следует провести безотлагательно — в течение двух-трех месяцев. Поскольку местное самоуправление на уровне районов, областей и города Бишкека осуществляется на основе объединений местных сообществ и производно от них, вопросы его реорганизации могут быть решены только после формирования местного самоуправления на базовом уровне. Этот, второй, этап реформы должен занять примерно полгода».

Многовековые самоуправленческие традиции человечества, которые сотни лет выстраивались и поддерживаются в демократических странах Европы, Америки и Азии, в свою очередь утраченные на просторах бывшего Советского Союза, включая и Кыргызстан, как свидетельствует практика, мы хотели вернуть в одночасье.

Тем не менее, 15-летний этап организационных реформ системы местного управления, в результате которых все первичные территории республики (села, поселки и города) вправе и обязаны осуществлять свою деятельность на принципах местного самоуправления — совершившийся факт.

К настоящему времени, можно сказать, сложилась устойчивая система органов местного самоуправления, состоящая из представительных, исполнительно-распорядительных и общественных территориальных органов самоуправления. В том числе укоренились являющиеся неотъемлемой частью системы народовластия непосредственные формы волеизъявления населения — курултаи, сходы, собрания жителей, где в результате прямого участия граждан могут решаться многочисленные вопросы местной жизни.

Все же, при всех достигнутых организационных преобразованиях, нельзя не отметить и того, что до сих пор существует некая отдаленность местных публичных органов власти от населения, а также их реальной ответственности за оказываемые услуги и результаты собственной деятельности перед соответствующими сообществами. Возможно, это происходит в силу того, что ростки местного самоуправления внедренного сверху пока еще не задействованы в полной мере и не встречают широкой поддержки, понимания и инициативы общественности.

ГЛАВА 2

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Право, как инструмент регулирования различных общественных отношений, является одной из ключевых сторон социального общества. История общественного сосуществования, свидетельствует, что, начиная со времени первобытнообщинного строя и до современного периода, человечество живет по определенным правилам и нормам. Это неотъемлемый признак социального организма, когда оно путем эволюции выработало особую систему мер, смысл которой — согласование интересов и потребностей каждого индивида с целью общего развития.

В современном мире такими общими правилами являются нормативные правовые акты, регулирующие всю жизнедеятельность государства. Нормативные правовые акты, вообще, и, в частности, системы местного самоуправления представляют собой важнейший механизм, с помощью которых устанавливаются, изменяются, отменяются определенные правоотношения. Подобные акты по праву считаются одними из наиболее распространенных юридических форм реализации и достижения соответствующих задач, целей и функций, а также важным способом осуществления любой управлеченческой деятельности. Не исключение и местное самоуправление, которое, будучи неотъемлемым атрибутом современной государственности, тоже регулируется нормами, выраженными в нормативно-правовых актах.

Тем самым организационно-правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему правовых актов, направленных на регулирование и закрепление порядка организации, формы и принципов деятельности соответствующих территориальных органов управления.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное население реализует свое право на самоуправление в представительной и непосредственной форме, где пред-

ставительный способ предполагает делегирование населением своих прав, сформированным ими путем свободных и прямых выборов, органам и должностным лицам. А непосредственными организационными формами участия сообществ в местном самоуправлении Кыргызской Республики являются курултаи, собрания, сходы граждан и иные инструменты демократии.

Тем не менее, несмотря на разнообразие форм, преимущественно принципы самоуправления осуществляются через определенные организационно-структурные публично-властные учреждения, формируемые населением в порядке установленном законодательством страны и, соответственно, отвечающие за достижение поставленных территориальных задач и целей.

Такими структурами являются, образованные с учетом административно-территориального устройства республики, представительные (местные кенеши) и исполнительно-распорядительные (сельские управы (айыл окмоту), городские управы, мэрии) органы местного самоуправления и их выборные должностные лица.

В селах и поселках Кыргызской Республики действуют представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления — сельские, поселковые кенеши и айыл окмоту, возглавляемые главами местного самоуправления, избираемыми населением путем прямых, всеобщих выборов. В свою очередь, следует отметить, что айыл окмоту (сельские управы), как институт исполнительной власти местного самоуправления, был введен с 1996 года на основании указа Президента КР «Об усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления» от 20 марта 1996 года. Их образование стало жизненной необходимостью, чтобы ликвидировать имеющих место на соответствующих территориях элементов многовластия и безответственности. При этом создание айыл окмоту (сельских управ) происходило на базе упразднения сельских комитетов, действовавших как органы территориального общественного самоуправления, подотчетных своим общим собраниям их образовавшим.

Совершенно иначе внедрялся институт местного самоуправления в городах республики. В частности, с 1998 по 2001 годы (а в г. Бишкек с 1995 года) образование исполнительных органов местного самоуправления происходило на базе упразднения на тот момент действовавших городских государственных администраций. Причем административно-тер-

риториальный статус города непосредственно влиял на систему образования исполнительных органов местного самоуправления и осуществления ими деятельности по оперативному управлению делами городского значения.

Так, в городах со статусом районного значения исполнительные органы самоуправления — городские управы — образовались при городских кенешах, которыми стали одновременно руководить главы городов избираемые, так же, как и в селах, в результате свободных, всеобщих и прямых выборов.

В городах с республиканским (г.г. Бишкек и Ош) и областным статусом исполнительную власть самоуправления стали осуществлять мэрии, действующие на территории города наравне с городскими кенешами. В свою очередь этими муниципальными органами самостоятельно руководят, соответственно, председатели кенешей и мэры, избираемые на свою должность на альтернативной основе депутатами на сессии городского кенеша.

В связи с этим и, опираясь на действующую практику организации самоуправления в Кыргызстане, можно, условно, выделить 3 схемы управления на местах, основанные на территориальном и управленческом принципе:

1. Сельская форма — действует в селах, поселках и городах районного статуса, отличается тем, что главы территории избираются на общих основаниях путем свободных, прямых выборов сроком на 4 года. Они возглавляют представительные и исполнительные органы власти на местах. Однако последние изменения законодательства о местном самоуправлении от 6 февраля 2006 года отменили норму об осуществлении главой местного самоуправления села и поселка одновременного исполнения функций председателя сельского и поселкового кенеша и руководителя исполнительного органа. При этом принцип совмещения и исполнения функций выборных должностных лиц муниципальных органов сохранен на уровне города районного значения.

2. Городская форма — осуществляется в городах областного значения и городе Ош. Отличительной чертой является избрание путем косвенных выборов глав исполнительных органов самоуправления — мэров сроком на 4 года на сессиях городских кенешей на основе альтернативного представления не менее 2-х кандидатур Президентом республики. Представительные и исполнительные органы самоуправления возглавляются, соответственно, председателем кенеша и мэром.

3. Дуалистическая (государственно-муниципальная) форма — действует в столице республики городе Бишкеке, когда управление городом осуществляется на началах симбиоза

государственного управления и местного самоуправления. А именно, главы районных администраций г. Бишкека назначались (освобождались) так же, как и главы государственных администраций районов и областей Президентом республики по согласованию (предложению) с Премьер-министром КР¹. В свою очередь, местное самоуправление олицетворяют городской кенеш, руководимый председателем кенеша и мэрия, возглавляемая мэром, который в свое время (1995 г.) избирался непосредственно городским населением. Но, уже, начиная с 1998 года, практика всеобщих, прямых выборов столичного мэра городским населением была заменена на принцип косвенного избрания градоначальника депутатами на сессии городского кенеша на основе альтернативного представления не менее двух кандидатов Президентом страны.

Вместе с тем, следует отметить, что организационное управлеченческое разнообразие достаточно распространенное явление в международной практике. В частности, интересен опыт Великобритании в муниципальном построении, прежде всего, как страны представителя классической англосаксонской правовой системы и модели местного самоуправления. Так, согласно статье 11 закона Великобритании о местном управлении от 2000 года, предусмотрено несколько вариантов формирования исполнительной власти:

- «мэр и кабинет», характеризующийся прямыми выборами мэра, руководящего исполнительной властью;
- «лидер и кабинет», когда глава исполнительной власти избирается из состава совета;
- «мэр и управляющий от совета», когда избранный путем свободных выборов мэр осуществляет полномочия наряду с управляющим, назначенным советом.

В каждом случае мэр может как занимать должность председателя совета, так и не быть им. Но при этом спектр полномочий исполнительного органа ограничивается осуществлением руководства администрацией, а также реализацией решений совета. Это является следствием того, что советы признаются носителями муниципальной власти, а компетенции остальных муниципальных органов являются производными от полномочий совета².

В свою очередь совершенно иной подход во Франции, зачинателя континентальной модели управления, основанной

¹ Прим.: В связи с принятием новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 года, в последующем, процедура назначения (освобождения) глав государственных администраций будет изменена.

² См.: Евдокимов В. Б. Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты./М., Спарк, 2001. — С.54—162.

на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. В частности, в каждой коммуне формируются в результате прямых выборов муниципальные советы, которые на первом заседании после выборов избирают тайным голосованием из своего состава мэра — главу исполнительной власти. При этом выборы мэра проходят в несколько туров.

Так, для первых двух туров необходимо абсолютное большинство, для третьего — простое большинство, причем муниципальный совет должен быть в полном составе, чтобы проводить такие выборы. Кроме того, муниципальный совет самостоятельно определяет число заместителей мэра в пределах 30% своей численности. Затем под председательством мэра проводится избрание заместителей мэра по той же процедуре по каждому отдельному посту. Мэр и его заместители избираются на тот же срок, что и муниципальный совет. Мэр не подотчетен совету, который не может заставить его уйти со своего поста, как и мэр не может заставить уйти в отставку своих заместителей, хотя и вправе отобрать у заместителей делегированные полномочия.

Кроме того, мэр во Франции реализует себя не только в качестве главы исполнительной власти коммуны, но и представителя центральной власти на территории. В случае недолжащего исполнения делегированных государственных функций, мэр может быть временно отстранен префектом (вышестоящей инстанцией) от исполнения своих полномочий представителя государства. А в некоторых случаях, мэр может быть отстранен от всех своих обязанностей решением министра внутренних дел Франции либо снят с должности декретом Совета министров¹.

Несмотря на широкое распространение классических моделей, часто выделяют в качестве самостоятельной муниципальной системы и германскую модель, во многом сочетающей в себе черты вышерассмотренных форм управления.

Германскую модель муниципального управления схематично можно проиллюстрировать следующим образом: община — район — округ. Общины имеют общинные муниципальные советы, члены которых осуществляют свою деятельность на общественных началах. Имеется бургомистр, избирающийся либо непосредственно населением, либо муниципальным советом. Районы — один из уровней местного самоуправления, куда входят небольшие города и поселки

¹ См.: Общие сведения об административном праве Франции./Жан-Бернар Оби, Оливье Бо и др.: 2-е изд./ изд. Посольство Франции в Москве./М., 1993. — С. 32—34.

или крупные поселения, выполняющие функции районных центров. При этом районы одновременно являются низовыми органами государственной администрации, где глава района избирается или непосредственно населением, или районным советом. Округа составляют промежуточный уровень между министерствами земель и районами, причем они не имеют представительных органов, а главы этих округов назначаются правительством земли.

В последнее время в соответствующей литературе и науке начали выделять как особую разновидность построения муниципальной системы — советскую модель, где в центре местного управления были советы народных депутатов и исполкомы, которые находились под патронажем партийных ячеек. Советская система организации местной власти основывалась на иерархически построенной централизованной модели управления, когда все решения принимались центром и спускались вниз по единой административно-командной территориальной вертикали.

Однако при всем имеющемся многообразии муниципальных моделей мировая практика организации территориальной власти, преимущественно, выделяет 5 организационно-правовых форм местного управления¹:

Форма «сильный совет — слабый мэр», где ограничиваются права мэра по координации работы исполнительных органов и контроля за их деятельностью. За мэром закрепляются в основном представительские и оперативно-исполнительские функции. А совет наделяется большим объемом прав в сфере управления, в хозяйственных, финансовых и кадровых вопросах.

Совершенно противоположной является форма «сильный мэр — слабый совет», характеризующаяся избранием мэра непосредственно населением, что в свою очередь усиливает позиции мэра по отношению к представительному органу самоуправления и предоставляет ему право вето на решения совета, которое преодолевается лишь квалифицированным большинством голосов депутатов.

Форма «совет-управляющий», когда совет нанимает и, соответственно, освобождает от должности управляющего, представляющего собой профессионального управленаца наятого для оперативного управления территорией.

Форма «комиссионное управление» — модель управле-

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник./М., 2002. — С. 55-65.; Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие./Новосибирск, 1995. — С. 21-24.; Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие./М., 1998. — С.59-60.

ния, не имеющего высшего должностного лица, а предполагающего управление территорией посредством комиссии, состоящей из нескольких уполномоченных лиц, отвечающих каждый за свой участок.

«Комбинированная» форма отличается наличием и мэра, и управляющего, обеспечивающего профессионализм и подчиняющегося мэру, а не совету.

Исходя из распространенных в мире форм управления, представляется, что форма «сильный мэр — слабый совет» наиболее точно, с учетом национальных организационных особенностей, отражает отечественные реалии, причем схожесть с этой моделью выражается не в содержании и функциональном отношении, а лишь по форме. Потому как мэр (глава айыл окмоту, горуправы) в Кыргызстане силен не только тем, что осуществляет исполнительную муниципальную власть и, одновременно, является представителем государства, ответственным за проведение государственной политики на территории, но и в силу слабости состава совета (местного кенеша), в большинстве своем, субъективно и объективно зависящего от действий исполнительной власти.

Конституционное право граждан на местное самоуправление может быть реализовано как через ярко выраженные организационные формы — муниципальные публично-властные структуры, так и в результате добровольной самоорганизации жителей в территориальные общественные органы.

Территориальное общественное самоуправление — одна из организационных форм народовластия, занимающая существенное место в процессах управления территорией и демократизации общества. Оно осуществляется путем образования таких общественных органов, как советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные комитеты, кондоминиумы и другие органы, создаваемые жителями данной территории, исходя из местных условий и традиций. Подобные органы образуются для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных территориальных инициатив в делах местного значения.

Органы территориального общественного самоуправления, являясь добровольными объединениями жителей, выполняют большой объем работы на своей территории и по праву должны считаться стержневой частью общественного самоуправления. Именно органы территориального общественного самоуправления на практике осуществляют большинство прав и обязанностей, которые закреплены законодательством за населением в рамках территориального обществен-

ного самоуправления. В частности, органы территориального общественного самоуправления не только представляют интересы жителей соответствующей территории в органах государственной власти и местного самоуправления, но и выполняют ряд функций управленческого характера¹. А именно: принимают участие в работе местных кенешей при обсуждении вопросов данной территории, участвуют в приемке объектов социальной сферы, работ по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории, содействуют выполнению решений местных кенешей, их исполнительно-распорядительных органов, организуют исполнение решений курултаев, собраний и сходов граждан.

Территориальное общественное самоуправление, как видно, возможно в различных организационных формах и проявлениях, однако в последнее время, особенно в сельской местности Кыргызской Республики получила широкое распространение такая форма, как жамааты или общинные организации. Эта форма объединения может быть реализована как по принципу родственных или родовых отношений, так возможна и целесообразна по взаимным интересам для решения локальных совместных задач жителями соответствующих территорий. Правовой статус и правовое регулирование таких организаций в Кыргызстане основывается на положениях введенного в действие 21 февраля 2005 года закона Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях».

Кроме органов территориального общественного самоуправления, как уже было отмечено, граждане могут использовать предоставленную законодательством страны возможность непосредственной самоорганизации для обсуждения и решения общественно значимых вопросов территории на курултаях, сходах и собраниях жителей.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Систему нормативных правовых актов, являющихся основой правового регулирования местного самоуправления Кыргызской Республики, можно подразделить на следующие структурные элементы:

1. Конституция Кыргызской Республики;

¹ См.: Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г. — Ст.50.

2. Законы Кыргызской Республики (специализированные, целенаправленно регулирующие местное самоуправление и отраслевые, содержащие отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления);

3. Подзаконные акты Кыргызской Республики (указы и распоряжения Президента, постановления Жогорку Кенеша, Правительства, распоряжения Премьер-министра, акты министерств и ведомств);

4. Правовые акты местных органов власти (акты территориальных государственных администраций и органов местного самоуправления).

КОНСТИТУЦИЯ Местное самоуправление в большинстве стран считается одним из основополагающих механизмов конституционного строя демократического государства. В силу чего принцип местного самоуправления закрепляется, как определено в Европейской хартии по местному самоуправлению, «во внутригосударственных правовых актах и по возможности в Конституции»¹.

Конституционное закрепление принципов местного самоуправления оправдано не только потому, что Конституция, как основной закон государства, носит обязывающий характер, но и вследствие того, что она является главным источником национального права, ядром всей правовой системы, правосознания и правовой культуры народа. Именно на основе конституционных положений происходит эволюция правовой системы, определяются основные направления правового регулирования различных общественных отношений, в том числе местного самоуправления. А значит, в Конституции в большей степени, чем во всех иных правовых актах, сосредоточено и сформулировано содержательное правовое начало, составляющее базу, фундамент для всех правовых норм страны.

Важнейшее юридическое свойство Конституции — ее верховенство, означающее приоритетное положение в системе нормативных правовых актов, обеспеченное особым порядком ее принятия и внесения изменений, подразумевает, что Конституция, как правовой акт, обладает высшей юридической силой. Так, Конституция Кыргызской Республики — «имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике» (ст. 12). Поэтому в рамках данного тезиса все нормативные правовые акты республики должны

¹ См.: Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. — Ст. 2.

соответствовать конституционным нормам и в случае противоречия им признаваться недействительными. В этом свойстве находит отражение один из признаков правового, светского, демократического государства — верховенства права и, прежде всего, Конституции.

Конституционное развитие Кыргызстана, а вместе с ней и правовые нормы, имеющие отношение к местному самоуправлению, имеют свое историческое содержание.

Первая Конституция Кыргызстана, как государства оформленного политически и юридически, датируется 1929 годом. В Конституции Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики (КАССР) отмечалось, что вся власть в пределах автономии принадлежит Советам рабочих, дехканских (крестьянских) и красноармейских депутатов (Ст.3). Местными органами государственной власти в соответствии с Конституцией считались представительные органы, представлявшие и осуществлявшие власть народа. Первоначально низовые (городские, поселковые) органы формировались непосредственно населением путем выборов, после этого они становились основой для образования съездов Советов вышестоящих уровней.

Позднее государственный облик Киргизии претерпел изменения и с 1936 года Киргизская АССР преобразовалась в Киргизскую Советскую Социалистическую Республику со статусом юридически равным другим союзовым республикам. Новый государственный статус повлек конституционную реформу в республике, результатом которой стало принятие в 1937 году Конституции Киргизской ССР, внесшей существенные изменения в порядок образования и формы деятельности всей системы Советов. Так, местными органами государственной власти в областях, районах, городах, поселках, селах, аилах и кыштаках стали Советы депутатов трудящихся, избираемые населением на два года (ст.54). Таким образом, население получило реальную возможность непосредственно формировать все местные органы государственной власти, и не только низовые, как это было до принятия Конституции 1937 г.

Становление и развитие социалистического союзного государства, определение новых ориентиров и целей в упрочении социалистической формы управления обществом стали основой для принятия новой в 1977 году Союзной, а затем в 1978 году Киргизской Конституции.

В новой Конституции Киргизской ССР было укреплено органическое единство государственной власти, а также общегосударственных и местных задач. В частности, «органами государственной власти в областях, районах, городах,

районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являлись соответствующие Советы народных депутатов» (ст.124), которые «решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета» (ст. ст. 125 — 131). Реализация местных задач должна была осуществляться через систему исполнительных и распорядительных органов местных советов народных депутатов, избираемых ими из числа депутатов (ст.ст.132-138).

В результате элементы местного самоуправления в организации и деятельности территорий стали неотъемлемой частью и продолжением принципа демократического централизма, характеризуемого выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих.

Постепенное развитие политических и демократических процессов в итоге привело к распаду СССР, к независимости и суверенитету союзных республик. Статус независимого Кыргызстана потребовал пересмотра многих направлений развития страны и принятия Конституции нового образца.

Конституция суверенной Кыргызской Республики впервые была принята 5 мая 1993 года. Однако за более чем десятилетний период своего действия с 5 мая 1993 по 9 ноября 2006 годы, данный документ претерпел ряд изменений, внесенных в него по результатам референдумов, состоявшихся 10 февраля 1996 года, 17 октября 1998 года и 18 февраля 2003 года. Все они, непосредственно, затрагивали и местное самоуправление, причем конституционные новшества в отношении самоуправления подчас были прямо противоположными. Так, в своей первоначальной редакции Конституция устанавливала, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления. Во второй редакции (по результатам всенародного референдума 1996 года) уже указывалось, что государственная власть в Кыргызстане основывается на принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления¹.

В свою очередь, право на местное самоуправление по Конституции КР от 5 мая 1993 года закреплялось за местными сообществами, которые: «в пределах закона и под свою ответственность управляет делами местного значения», причем «управление делами местного значения осуществляется

¹ Прим.: Этот же принцип с определенными поправками сохранился и в принятой 9 ноября 2006 года новой редакции Конституции Кыргызской Республики.

через местные кенеши и другие органы, формируемые самим населением в установленном законом порядке» (глава 7, ст.ст. 91 – 92 Конституции КР). А также местные сообщества, посредством своих органов, вправе «владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью», в том числе «муниципальной собственностью на землю» (ст.ст. 4, 92 Конституции КР). Сфера компетенции местного самоуправления раскрывалась через понятия «дела местного значения» и «делегированные государственные полномочия» с одновременным разграничением ответственности. Так, по делегированным полномочиям местное самоуправление, в лице своих органов, было подотчетно государственным органам, а по делам местного значения – местному сообществу (ст.ст. 91–95 Конституции КР).

Исторической реальностью демократического и суверенного развития Кыргызстана стала, свершившаяся 24 марта 2005 года, революция, которая обозначила глубокий системный кризис публичных институтов власти. Вследствие чего государственные органы и общественность инициировали проведение очередной конституционной реформы. Основная цель реформы, как показали политические события 2005 и 2006 годов, а также анализ, разработанных за последние годы многочисленных вариантов проектов конституции, заключалась в совершенствовании классического принципа сдержек и противовесов внутри системы государственной власти республики. Высшей точкой кризиса публичных органов власти явились ноябрьские 2006 года события, ускорившие конституционную реформу.

В итоге в течение 8 и 9 ноября 2006 года была обсуждена и введена в действие новая редакция Конституции Кыргызской Республики, ставшая продуктом политического диалога и компромисса между ветвями государственной власти¹. В соответствии с новой Конституцией существенно измени-

¹ Прим.: Новая редакция Конституции Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 года в силу того, что была введена в действие в результате политических событий и ради сохранения стабильности и мира в стране, определенно, имеет соответствующие шероховатости, о которых уже сейчас, на второй день действия основного закона, рассуждают эксперты. Естественно, это приведет со временем к внесению изменений и дополнений в данную Конституцию. Поэтому, представляется, что возможные конституционные изменения должны быть, прежде всего, выверенные и обстоятельные, а не отвечать сиюминутной ситуации. Так как постоянное совершенствование норм и поиск идеальной модели, основанной на международном опыте конституционного строительства не способствует стабильности как, в частности, основного закона, так и государства, в целом. Ибо, имеющийся международный опыт в вопросах конституционного установления не всегда может считаться идеальным, в силу чего нет необходимости его слепо копировать и применять без учета индивидуальности той или иной страны.

лась содержательная часть институтов публичной власти. А именно, возросла роль законодательной и исполнительной ветви власти в политической и экономической жизни страны, по иному заложены принципы осуществления судебной власти, независимость которой, в определенной мере, должна обеспечиваться механизмами судейского самоуправления. При этом Президент страны остался символом верховенства власти народа и единства государственной власти.

В отношении местного самоуправления новые конституционные нормы придали ей иную окраску, где ключевой стало изменение субъекта местного самоуправления. В частности, если в утратившей силу Конституции образца 1993 года субъектом и носителем права на местное самоуправление являлось местное сообщество (население), то в обновленной Конституции Кыргызской Республики - административно-территориальная единица (территория) и местный кенеш (орган)¹.

Конституционные нормы, касающиеся местного самоуправления Кыргызской Республики и формирующие его приоритеты, можно классифицировать, следующим образом, как:

- закрепляющие местное самоуправление в системе публичной власти;
- регулирующие систему организации и деятельности местного самоуправления;
- устанавливающие функции и полномочия местного самоуправления.

Подобная классификация применима и к утратившей силу Конституции 1993 года, потому как ряд ее положений с соответствующими поправками нашли свое отражение и в новой редакции основного закона. Классифицируя и рассматривая нормы, как утратившей силу, так и новой редакции Конституции, можно полнее обрисовать конституционную картину в сфере местного самоуправления суверенного пятнадцатилетнего развития Кыргызстана и провести некоторую параллель между конституционными нормами.

Нормы, закрепляющие местное самоуправление в системе публичной власти, непосредственно вытекают из его природы образования, что юридически следует из статьи 1 п. 3, 4.

¹ Прим.: Конституционные новеллы, безусловно, требуют более пристального изучения и анализа в правовом, социально-культурном и иных аспектах применительно к особенностям и традициям кыргызского народа. И потому, только по истечении определенного времени, можно будет утверждать о преимуществах и недостатках задействованных норм, их влиянию на практику государственного строительства, в том числе осуществления местного самоуправления.

Конституции Кыргызской Республики (и 1993, и 2006 годов), которая определяет народ как носителя суверенитета и единственного источника государственной власти в Кыргызстане, осуществляющего «свою власть непосредственно и через соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления». Причем неразрывность местного самоуправления с системой публичной власти закреплена тем, что одним из основополагающих принципов государственной власти был и остается «принцип разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ст. 7). Не случайно, что именно этот принцип стал одним из основополагающих для государственной власти во взаимодействии с местным самоуправлением. Более того, в новой Конституции тезис о том, что местное самоуправление есть составная часть публичной власти, получил свое развитие и в другом ключевом принципе, а именно «ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа» (ст. 7).

Впрочем, само содержание и место статьи 7, устанавливающей принципы государственной власти (глава 1 раздел 2 «Устройство и деятельность государства» Конституции КР 1993 г. и глава 1 «Основы конституционного строя» новой Конституции КР), свидетельствует о том, что, в целом, местному самоуправлению отведена важная роль в становлении и развитии государства как институту, являющемуся одной из основ конституционного строя страны.

Нормы, регулирующие систему организации и деятельность местного самоуправления, непосредственным образом взаимосвязаны с реализацией индивидуальных и коллективных прав человека и гражданина. Особенно в части их участия в управлении государством, выражаемое в том, что «Граждане Кыргызской Республики имеют право: участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения; избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления», а также иметь равный доступ к государственной и муниципальной службе (ст. 23 Конституции КР и 1993, и 2006 г.г.). Кроме того, участие граждан в управлении усиливается и правом «участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также «быть информированными о фактически расходуемых средствах из бюджета» (ст. 29 Конституции КР 2006 года).

Действующее законодательство республики предоставляет населению право формировать свои органы путем прямых

выборов, когда граждане избирают, на основе статьи 1 Конституции КР, «своих представителей в органы местного самоуправления», а именно: депутатов местных кенешей, глав местного самоуправления городов районного значения, поселков и аилов. Другим способом формирования органов местного самоуправления являются косвенные выборы, представляющие собой избрание руководителей исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (мэров) не населением, а депутатами местного кенеша на соответствующей сессии.

Конституционные права граждан обеспечивают им возможность реализовывать местное самоуправление и путем проведения народных курултаев, получивших широкое распространение в стране, причем, согласно новой редакции Конституции КР от 9 ноября 2006 года, закрепляемых как «историческая святая традиция кыргызов» (ст. 23 пункт 2). Такой же традицией являются суды аксакалов, которые, на основе статьи 92, утратившей силу Конституции КР 1993 года, могли быть образованы «по решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории аилов, поселков, городов из числа аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом» для разрешения различных споров внутри местного сообщества. Однако в соответствии с Конституцией КР 2006 года учреждение судов аксакалов в Кыргызской Республике становится неотъемлемым правом граждан (ст. 38).

Признание государством местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня осуществления народом, принадлежащей ему власти, предполагает, в свою очередь, его относительную организационную обособленность.

В обеспечение такой обособленности конституционно закреплены нормы, устанавливающие функции и полномочия местного самоуправления, раскрываемые посредством таких понятий как «дела местного значения» и «делегированные государственные полномочия» по Конституции КР 1993 года, а по новой редакции основного закона – «вопросы местного значения» и «государственные обязанности». Тем не менее, и в том, и в другом случае понимаемые как собственные и государственные, возложенные (делегированные) на самоуправление, полномочия.

Так, по Конституции КР от 5 мая 1993 года в основе собственных полномочий местного самоуправления было право, в лице своих кенешей: «утверждать и контролировать программы социально-экономического развития территории

и социальной защиты населения»; «утверждать местный бюджет и отчет о его выполнении, а также заслушивать информацию об использовании внебюджетных фондов» (ст.95). Вместе с тем, обновленная редакция ключевого правового акта страны, сохраняя, в общем, смысл собственных задач, по иному изложила их. В частности, местные кенеши «могут иметь собственное имущество и хозяйствовать на основе собственного бюджета, устанавливают местные налоги и сборы, решают другие вопросы местного значения», а также «могут предусматривать за счет своего бюджета льготы по налогам и сборам» (ст. 90 Конституции КР от 9 ноября 2006 г.).

Характерными признаками собственных муниципальных полномочий являются:

- исключительность, то есть отнесение их только к местному само управлению;
- направленность на решение только местных задач;
- подотчетность органов местного самоуправления по своим функциям только перед населением соответствующей территории.

Важным фактором взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления и способом проведения единой государственной политики на всей территории республики являются государственные полномочия, выполняемые органами местного самоуправления. При этом делегирование их органам местного самоуправления возможно лишь при соблюдении следующих условий, установленных Конституцией и законами Кыргызской Республики:

- должно осуществляться на основании закона либо по договору;
- финансово обеспечиваться средствами, выделяемыми за счет государственного бюджета;
- отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов.

Естественно, делегирование не может касаться всех аспектов государственной власти, а только тех, которые способствуют эффективной организации жизнеобеспечения местных сообществ и оперативному выполнению на территории государственных функций. К тому же отличительной чертой их исполнения является отсутствие самостоятельности в действиях органов местного самоуправления и четкое выполнение поручений государственных органов при их непосредственном контроле.

Вопросы оптимального разграничения функций, соблюдения справедливого баланса между государственными (делегированными) и собственными полномочиями, а также ресурсами, необходимыми для их осуществления, а равно от-

вественностью являются основными в отношениях между разными уровнями власти, к которым относятся государственные и муниципальные органы. Причем главным, с точки зрения определения компетенции каждого уровня, является тезис об эффективности и оптимальности выполнения на соответствующем уровне закрепленных функций и задач. В мировой практике данный подход получил название принципа субсидиарности, понимаемого как принцип достаточности объема полномочий, когда соответствующие низовые уровни управления принимают на себя такой объем полномочий, какой они могут наиболее эффективно реализовывать.

Для эффективной реализации принципов народовластия за местным самоуправлением признано и право на муниципальную собственность, в том числе на землю (ст. 4 Конституции КР и 1993, и 2006 г.г.). С этим взаимосвязаны и вопросы формирования местного бюджета, налогообложения и т.д. А значит, формирование экономической базы местного самоуправления в виде муниципальной собственности, право свободного, самостоятельного управления ими, в том числе введение объектов собственности в рыночные отношения должны обеспечивать сообществу возможность решать многие экономические программы самостоятельно. Особое конституционно-правовое значение данного права состоит в том, что муниципальная собственность закрепляется в качестве составной части организации местного самоуправления. Существенным элементом такого конституционного статуса является ее равнозначность с государственной и частной собственностью, предполагающей и гарантирующей признание и равную защиту их государственными механизмами.

В силу этого необходимым условием эффективного осуществления местного самоуправления становится закрепление системы государственных правовых гарантий, в числе которых ключевой является судебная защита прав местного сообщества. Субъектами обращения в суд могут быть как сами органы местного самоуправления и их должностные лица, так и граждане, проживающие на соответствующей территории. Предметом обращения в суды (общей компетенции или арбитражные) могут быть решения (акты) органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений, нарушающих права местного самоуправления. Кроме рассмотрения исков о признании недействительными вышеуказанных решений, суды обязаны рассматривать жалобы органов местного самоуправления, в

частности, на отказ соответствующего органа государственной власти зарегистрировать устав местного сообщества. И, наконец, суды могут рассматривать споры о том, является ли какое-либо действие (нормативный акт) органа государственной власти вмешательством в дела местного самоуправления.

Помимо судебной защиты местного самоуправления, законодательством Кыргызской Республики устанавливаются и другие гарантии, в части экономической и финансовой самостоятельности местного самоуправления:

- признание и равная защита, наряду с государственной, частной и иными формами собственности, муниципальной собственности;
- право органов местного самоуправления на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- право на предварительное и равноценное возмещение имущества, в случае его отчуждения в пользу государства;
- получение согласия органов местного самоуправления, в случае передачи объектов муниципальной собственности в государственную собственность;
- соответствующее материальное и финансовое обеспечение исполнения государственных функций органами местного самоуправления;
- самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- запрет на вмешательство каких-либо государственных органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местного бюджета;
- право введения органами местного самоуправления местных налогов и сборов на соответствующей территории.

Конституционные положения, устанавливая общие принципы и направления развития государства, в последующем раскрываются и детализируются в законах и иных нормативных правовых актах страны.

ЗАКОНЫ

Важнейшими инструментами регулирования общественных отношений являются законодательные акты страны. По справедливому тезису видного классика государствоведа Н. Макиавелли: «Главные основы всех государств, как новых, так и старых или смешанных, — это хорошие законы и сильное войско»¹, то есть эффективная система регулирования и принуждения.

¹ См.: Макиавелли Н. Государь./М., Мысль. 1996. — С. 70.

Законы — это нормативные правовые акты, обладающие после Конституции высшей юридической силой, принятые в особом порядке органом законодательной власти (парламентом) или общегосударственным референдумом, выражающие волю народа и регулирующие наиболее ключевые стороны общественной жизни.

Как один из главных способов регулирования отношений в обществе, законы характеризуются своими особенностями: они являются первичными, основополагающими нормативно-правовыми актами. Причем их первичность и основополагающий характер заключается в том, что они имеют высокую юридическую силу и все остальные правовые акты (указы Президента, постановления Парламента и Правительства, акты министерств, ведомств и иных органов) в государстве должны исходить из законов и не противоречить им. Законы не нуждаются в каком-либо утверждении другими органами, их вправе отменять только органы их издававшие.

Первым законодательным актом, регулирующим организационно-правовые основы местного самоуправления республики, стал Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года, введенный в действие до раз渲ла союзного государства и провозглашения Кыргызстаном государственного суверенитета и независимости.

Данный закон, по которому полнота местной власти при надлежала территориальным советам народных депутатов (местным кенешам), в последующем подвергался неоднократным модернизациям (19 декабря 1991 года, 4 марта 1992 года, 3 июля 1992 года, 17 декабря 1992 года, 27 мая 1994 года, 21 января 1998 года).

Закон впервые ликвидировал вертикальную зависимость местных советов от политической воли представительных органов власти вышестоящих территориальных уровней, и, в первую очередь, от Верховного Совета Республики Кыргызстан (прим.: парламент Кыргызстана).

В соответствии с законом местное самоуправление в Республике Кыргызстан было определено как самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материально-финансовой базы. Местное самоуправление могло быть реализовано в двух формах: в представительной и непосредственной демократии.

Представительная демократия в сфере местного самоуправления реализовывалась через местные кенеши и органы

территориального общественного самоуправления. А к важнейшим формам непосредственной демократии относились местные референдумы, участие населения в обсуждении всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализации принятых решений путем собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также в выборах представительных органов, в осуществлении контроля деятельности местного самоуправления.

Местному самоуправлению в лице местных кенешей (бывшие местные советы народных депутатов) отводилась важная роль в системе народовластия. Законом «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года местным кенешам были предоставлены широкие права в представительной и исполнительно-распорядительной деятельности на соответствующей территории. Предоставление местным кенешам таких прав было обоснованным. В рамках действовавшей в этот период Конституции Киргизской ССР местные советы народных депутатов считались органами государственной власти в областях, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах¹.

Однако такое полновластие продолжалось недолго, с 1992 года местные кенеши, за исключением представительных органов сельской местности и городов районного подчинения, были лишены исполнительно-распорядительных полномочий, которые отошли к вновь образованным местным государственным администрациям.

Принятый еще в начале 90-х годов, с последующими поправками, закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», постепенно утрачивая свою значимость, долгое время оставался единственным законодательным актом, осуществляющим организационно-правовое регулирование системы местного самоуправления. И только к 2002 году государственные органы смогли разработать и принять новую редакцию вышеуказанного закона.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года закрепил принципы организации местной власти на территориях и определил роль местных органов власти в осуществлении публичной власти. Данный правовой акт, являясь ключевым звеном в регулировании правоотношений территориальных публичных органов власти республики, обозначил важнейшие направления деятельности местной государственной администрации и органов местного самоуправления.

¹ См.: Конституция Киргизской ССР от 20 апреля 1978 г. — Ст. 124.

Положительным моментом закона стало сохранение преемственности правовых норм, уже апробированных право применительной практикой, по организации и деятельности системы местного самоуправления. В результате чего страна избежала организационных потрясений и наметила пути решения существующих проблем, имевших место в системе местной власти.

В их числе проблема противоречивости и неоднозначности законодательства в сфере местного самоуправления, а также соответствие института местного самоуправления конституционным характеристикам. Данная ситуация возникла потому, что с 1994 года местное самоуправление регулировалось в большей степени подзаконными актами (указы Президента и постановления Правительства КР), которых в период с 1994 по 2002 г.г. было издано более 40, изначально вступавших в противоречие с действовавшими на тот момент законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 19 апреля 1991 года и Конституцией страны.

И, как следствие, принятый в 2002 г. закон решил проблему отсутствия структурированного, взаимосвязанного и единого правового акта. Ибо организационно-правовую базу местного самоуправления регулировали закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 1991 года и несколько десятков подзаконных актов. В частности, общие положения о местном самоуправлении, компетенция местных кенешей, организация деятельности государственных администраций областей, районов и городов, а также формы непосредственной демократии (местные референдумы, собрания граждан и т.д.) рассматривались в законе. А организация исполнительной власти местного самоуправления в селах и поселках (айыл окмоту), в городах районного подчинения (горуправы), городах областного подчинения и столице республики (мэрии) нашла отражение в многочисленных подзаконных нормативных правовых актах.

Впервые на законодательном уровне была закреплена позиция государства по отношению к местному самоуправлению. А именно, государство через свои органы обязывалось создавать необходимые условия для развития самоуправления и способствовать реализации населением установленных конституционных прав. Среди которых стоит выделить такие как: компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного

самоуправления, в том числе установление порядка их судебной защиты.

С другой стороны, государство не только обязано, но и вправе требовать от местного самоуправления соблюдения конституционных принципов, а в случае нарушения правомочно, в лице Президента страны, приостанавливать деятельность органов местного самоуправления на тех территориях, где их действиями создаются условия дестабилизирующие обстановку. Данное обстоятельство, как представляется, должно было стать сдерживающим фактором для местного самоуправления, ибо оно при всей ее самостоятельности остается подзаконной структурой, осуществляющей свою деятельность в рамках единой государственной политики направленной на благо всего общества.

Закон также закрепил, а в определенной части и расширил сферу компетенции, пределы ответственности местных кенешей, исполнительно-распорядительных органов самоуправления (айыл окмоту, горуправы, мэрии) и выборных должностных лиц, в том числе территориальных органов общественного самоуправления. В частности, за местным самоуправлением установлены самые широкие права, которые касаются почти всех сфер жизнедеятельности.

В числе их такие административно-политические полномочия, как: право управлять территорией; вырабатывать предложения по административно-территориальному устройству; право установления границ деятельности органов территориального общественного самоуправления; делегирование отдельных вопросов собственной компетенции, за исключением государственных прав, имущества и средств создаваемым внутри территории органам (домкомы, советы самоуправления и т.д.); рассмотрение жалоб населения; избрание или дача согласия на назначение руководителей исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, их заместителей; отмена решений глав местного самоуправления территории; выражение недоверия главе местного самоуправления и его заместителям, а также руководителям исполнительных подразделений на территории; право выступать от имени населения и представлять его интересы во взаимоотношениях с другими уровнями власти.

Кроме того, финансово-экономические и социально-культурные полномочия в части: комплексного социально-экономического развития территории местных сообществ; жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства территории; управления и эксплуатации движимым и недвижимым имуществом местного сообщества; управления земельным хозяйством; утверждения программ приватизации и

использования объектов муниципальной собственности; установления местных налогов и сборов, регулирования и сбора местных налогов; формирования и исполнения бюджета территории. А также вопросы создания условий для развития местного здравоохранения; дошкольного, школьного и профессионального образования; сохранения и развития исторических и культурных традиций населения местного сообщества; развития физической культуры, спорта и туризма; охраны общественного порядка и т.д.

Помимо осуществления собственных полномочий, органы местного самоуправления должны способствовать проведению государственной политики на местах, а это реализуется посредством исполнения делегированных им государственных функций. Основными из них, согласно закону, являются: 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; назначение опекунов и попечителей, а также мониторинг опекунских и приемных семей; совершение нотариальных действий; 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 общественно-го порядка на территории; установление порядка дачи разрешения на организацию и проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций на соответствующей территории; распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий; обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельхозпродукции; содействие в организации своевременных ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве; обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравами 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;

За время своего действия с 2002 года закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» претерпел ряд изменений и дополнений, среди них

заслуживают внимания те новшества (февраль 2005 и 2006), которые затронули область формирования и межуровневую структуру местных кенешей. Если до нововведений местные кенеши имели трехуровневую систему первичного, районного и областного звена (местные кенеши села, поселка, города, района и области), то после внесения изменений в закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 2 февраля 2005 года были упразднены областные и районные местные кенеши.

Вместе с тем практика показала поспешность и необоснованность данного шага, так как сразу же возникли проблемы с реализацией конституционных и законодательных норм в части назначения глав местных государственных администраций районов и областей, утверждения и контролирования соответствующих бюджетов и программ социально-экономического развития территорий и т.д. Ибо эти и ряд других полномочий находились в исключительной компетенции местных кенешей. В частности, Президент республики на основании подпункта 5 пункта 1 статьи 46 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года вправе был назначать глав местных государственных администраций (прим.: районов и областей), однако для реализации данной конституционной нормы требовалось при назначении обязательное согласие соответствующих местных кенешей, т.е. районного и областного уровня.

В результате в начале 2006 года на основании закона КР «О внесении дополнений и изменений в законы КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и «О статусе депутатов местных кенешей» от 6 февраля 2006 года был восстановлен статус кенешей, но только лишь районного уровня.

В связи с этим на сегодня в республике реализуется двухуровневая система местных кенешей: первичный и районный уровень, причем формирование кенешей районного уровня стало возможным по новым принципам. А именно, районные кенеши формируются не путем прямого избирательного права, а «состоят из депутатов аильного, поселкового, городского районного значения кенешей соответствующей территории. В районные кенеши входят все депутаты аильных, поселковых, городских районного значения кенешей соответствующей территории»¹.

Таким образом, если на территории района осуществляют деятельность около 10-12 местных кенешей городов рай-

¹ См.: Закон КР «О внесении дополнений и изменений в закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 6 февраля 2006 г. — Ст. 1. пункт 2, 3.

онного значения, сел и поселков с установленной законом примерной численностью от 9 до 21 депутата в каждом кенеше. То, в свою очередь, состав формируемого районного кенеша может насчитывать от 120 до 200 депутатов, которые должны будут собираться для обсуждения и решения таких насущных задач как:

- утверждение программ социально-экономического развития района и социальной защиты населения;
- осуществление контроля над выполнением программ развития района;
- выработка предложений по административно-территориальному устройству территории и т.д.

Правовой статус депутатов местных кенешей, а именно: возникновение и досрочное прекращение прав депутата, деятельность депутата в местном кенеше и его органах, в избирательном округе, организация работы с наказами избирателей, а также основные гарантии депутатской деятельности регламентируются законом Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей». Закон устанавливает несовместимость статуса депутата местного кенеша с некоторыми должностями и видами деятельности. В результате чего «депутат местного кенеша не может быть: главой местной государственной администрации или его заместителем, руководителем структурного подразделения местной государственной администрации, территориального подразделения центрального органа исполнительной власти, а также прокурором, судьей, сотрудником правоохранительных органов; мэром города, первым вице-мэром и вице-мэром города; главой органа местного самоуправления, первым заместителем и заместителем главы органа местного самоуправления, а также руководителем структурного подразделения мэрии города, городской, сельской и поселковой управы — департамента, управления, отдела»¹.

Организационно-правовую основу местного самоуправления также составляют и иные законы. Так, вопросы отдельных территорий, в частности, городов Бишкек и Ош дополнительно регулируются законами, определяющими их республиканский статус.

Отношения в части избирательных прав граждан Кыргызской Республики, избрания их представителей в местные кенеси, а также выборы глав местного самоуправления соответствующих территорий регулируются Кодексом о выборах в Кыргызской Республике.

¹ См.: Закон КР «О статусе депутатов местного кенеша» от 13 января 2000 г. (в ред. от 6 февраля 2006 г.) — Ст. 5.

Все эти законы, а также законы, регламентирующие деятельность судов аксакалов, жамаатов и т.д., носят специализированный характер, непосредственно регулируя отношения, возникающие в организационно-правовой среде местного самоуправления.

Помимо специальных актов, имеется масса отраслевых законов, которые в той или иной степени регулируют взаимоотношения на местах. В частности, органы местного самоуправления вправе вводить на соответствующей территории местные налоги и сборы. Порядок их введения, администрирования и совершения иных налоговых действий регулируется Налоговым кодексом, который является сводом законоположений по всем налогам как республиканского, так и местного значения.

Вступление местного самоуправления в различные гражданско-правовые отношения задействовало Гражданский кодекс страны, который определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные нематериальные отношения.

Закрепление в Конституции республики, начиная с 1998 года, права муниципальной собственности на землю повлекло необходимость обращения к Земельному кодексу, определяющему основания возникновения, порядок осуществления и прекращения прав на землю и их регистрацию, а также создание земельно-рыночных отношений в условиях многообразия форм собственности на землю, ее рационального использования и охраны.

К таким же актам отраслевого характера можно отнести законы об образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, архитектуре, о дорогах и так далее, в каждом из которых содержатся правовые нормы, имеющие отношение к сфере компетенции муниципальных органов управления, системе организации и обеспечения жизнедеятельности на местах.

ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ

Подзаконные акты — это нормативно-правовые акты, издаваемые государственными или иными правомочными органами, а также должностными лицами во исполнение, на основе и в соответствии с законами. Они обладают меньшей юридической силой, чем законы и потому являются вторичными по отношению к закону. Несмотря на то, что в общей правовой структуре главное и определяющее место занимают

Конституция и законы, подзаконные акты также важны в жизни любого общества, играя вспомогательную и детализирующую роль, они являются незаменимым средством обеспечения исполнения законов.

Спектр таких подзаконных актов разнообразен, это указы и распоряжения Президента Кыргызской Республики, постановления Жогорку Кенеша и Правительства КР, распоряжения Премьер-министра КР, акты министерств и ведомств, а также решения, принимаемые местными органами власти. В зависимости от положения органов, издавшего подзаконный акт, соответствующей компетенции, а также характера и назначения самих актов, подзаконные акты подразделяются на несколько видов: общие, ведомственные и местные.

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

Приоритетное значение в общей системе подзаконных нормативных актов принадлежит указам Президента Кыргызской Республики как главы государства. Они обладают наибольшей юридической силой после закона, издаются на основе Конституции КР, законов КР и регламентируют основные направления внутренней и внешней политики государства. А в некоторых случаях указы Президента могут иметь и силу закона, если какие-либо общественные отношения не урегулированы законодательно.

Постановления Правительства являются актами оперативного характера, разрабатываются на основании и во исполнение законов, а также указов Президента. Соответствующий порядок их подготовки, в силу того, что они являются коллегиальными актами, подразумевает их согласование со всеми структурами, входящими в состав Правительства.

К общим подзаконным актам могут быть отнесены и акты министерств, государственных ведомств, если регулирование выходит за рамки ведомства и подчиненных им учреждений, в случае распространения действия таких актов на иных лиц. В частности, действия инструкций Министерства финансов, юстиции, труда и соцобеспечения, образования и т.д., могут регламентировать отраслевые задачи, которые исполняют местные органы самоуправления.

Ведомственные акты, как правило, это акты соответствующих министерств и ведомств, которые регулируют отношения, складывающиеся внутри соответствующих учреждений.

Местные акты принимаются уполномоченными на то компетентными органами территориального управления и власти, в силу этого действие подобных актов ограничивается только соответствующей территорией (село, поселок, город, район, область).

Продолжительное время до принятия закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» в новой редакции, основное правовое регулирование местного самоуправления осуществлялось подзаконными актами, а именно, указами Президента и постановлениями Правительства республики. И хотя многие из них, сыгравшие важную роль в реформировании местной власти, после введения в действие соответствующего закона утратили свою силу, тем не менее, для полноты описывания организационно-правовых основ народовластия стоит упомянуть отдельные из этих подзаконных актов.

В их числе концептуальным был указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 года. Особенность его была в том, что утвержденное указом Положение задало принципиально отличную от действовавшего с 1991 года закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» концепцию местного самоуправления. Новизна состояла в создании интегрированной модели, включающей не только представительную, но и исполнительную ветвь муниципального управления, что выражалось в принятии для нее в качестве основообразующих принципов — принципы саморегулирования, самофинансирования и самообеспечения. Этим же документом вводились ряд новых положений, такие как местное сообщество, вопросы местного значения, глава и исполнительные органы местного самоуправления. По иному формулировались экономические, финансовые основы местного самоуправления, понятия коммунальной собственности.

Такими же важными были акты Президента и Правительства страны в части: перевода столицы республики — города Бишкека и всех городов, поселков и сел на принципы местного самоуправления; введения на территориях исполнительно-распорядительных органов — айыл окмоту, горуправ, мэрий; делегирования отдельных государственных полномочий; определения состава коммунальной собственности. А также проведения pilotных выборов глав местного самоуправления, введения уставов местных сообществ, развития народной демократии — курултаев и иных форм общественного самоуправления.

Особое место занимала одобренная постановлением Правительства и утвержденная указом Президента КР от 12 мая 1997 года Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике, призванная обеспечить становление и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике. В том числе объединившая усилия государственных и муниципальных органов по защите интересов местного самоуправления.

Среди программных документов, утвержденных указами Президента, следует отметить, такие как: «Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999–2001 годы» от 2 августа 1999 года и реализуемая сейчас Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года.

Национальная стратегия, в рамках которой продолжают осуществляться преобразования в системе управления, утвердила несколько ключевых направлений реформ. В частности, таких как: формирование эффективной правовой базы; политические, административные реформы и государственная поддержка органов местного самоуправления; проведение экономической и финансовой децентрализации; становление муниципальной службы и совершенствование кадровой работы; социальная мобилизация и развитие человеческого потенциала; консолидация гражданского общества.

В данной стратегии были обозначены проблемы эффективности муниципального управления, не способствующие развитию в целом местного самоуправления. А именно: несовершенство законодательной базы; медленное осуществление процессов децентрализации государственного управления и недостаточная государственная поддержка органов МСУ; неэффективные механизмы финансово-экономического регулирования; низкий профессиональный уровень муниципальных служащих, отсутствие действенной кадровой работы; недостаточность развития социальной мобилизации и развития человеческого потенциала; не развитость эффективного партнерства и взаимодействия органов государственной власти и самоуправления, гражданского и частного сектора.

В поддержку достижения целей стратегии и в целях реализации Национальной программы Кыргызской Республики «Комплексное развитие села до 2010 года» Правительство Кыргызской Республики, своим постановлением от 19 января 2005 года, утвердило Пакет мер под названием «Совершенствование структуры и деятельности органов местного самоуправления» на 2005–2010 годы.

Тем не менее, реализация стратегических целей заявленных в программных документах без координации усилий государственных органов трудновыполнимая задача. Поэтому с целью такого координирования в свое время (в 2000 г.) была введена должность министра Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития, осуществлявшего свою деятельность до реорганизации в 2005 году Правительства КР¹, где в новой структуре должность министра не предусматривалась. В то же время осенью 2005 года было принято решение об образовании Национального агентства Кыргызской Республики по делам местного самоуправления призванного обеспечить дальнейшую децентрализацию государственного управления и развития местного самоуправления в стране².

В соответствии с положением, утвержденным указом Президента КР от 28 октября 2005 года, основными направлениями деятельности Агентства были определены:

- осуществление государственной политики в сфере демократизации государственного управления путем создания необходимых условий для развития местного самоуправления;
- выработка оптимальной системы взаимодействия и разграничения функций между органами государственной власти и местным самоуправлением;
- совершенствование правовых основ местного самоуправления, укрепление его финансовой и материальной базы, а также создание условий для социально-экономического развития местных сообществ республики.

**ПРАВОВЫЕ
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ
АКТЫ** Правовые акты местного самоуправления в настоящее время достаточно распространены и имеют соответствующую нормативную основу, т.е. возможность и порядок их издания установлен в законодательных и иных нормативных актах.

Правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления можно подразделить на те, которые издаются организационно оформленными и властными субъектами муниципальных правоотношений (органы и должностные лица местного самоуправления). И акты, являющиеся результатом непосредственного волеизъявления местных сообществ.

¹ См.: Указ Президента КР «О реорганизации центральных органов государственного управления» от 28 декабря 2000 г.; Постановление Правительства КР «Вопросы организации деятельности Министра Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития» от 8 августа 2001 г.

² См.: Указ Президента КР «О Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления» от 28 октября 2005 г.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики представительные и исполнительные органы местного самоуправления в лице местных кенешей, мэрий, городских и сельских управ (айыл окмоту) и их должностных лиц вправе издавать соответствующие правовые акты. При этом наиболее важные правовые акты являются, по общему мнению, и в соответствии с правовой системой, прерогативой представительных органов местного самоуправления. Это вытекает из их природы как представительных учреждений, являющихся по своему социальному назначению, способу формирования, составу и организационно-правовым формам работы в наибольшей степени приспособленными для организации нормотворческого процесса и способными наиболее полно выразить в этом процессе публичные интересы местного сообщества.

Решения местного кенеша по вопросам, отнесенным к его ведению, принимаются большинством голосов от общего числа избранных депутатов, за исключением случаев, когда законодательством предусмотрен иной порядок. В частности, местные кенеши принимают решения большинством в две трети голосов от общего числа депутатов при выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям, мэру города и его заместителям, а также главам районных администраций. 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. Причем решения местных кенешей могут быть отменены либо признаны утратившими силу в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, то есть либо сами местные кенеши принимают по своим актам соответствующее решение либо отменяются конституционным судом в случае противоречия Конституции КР и судом общей юрисдикции в случае противоречия законам и иным актам республики¹.

¹ См.: Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г.— Ст. 28—30.

В свою очередь, исполнительные органы местного самоуправления (айыл окмоту, городские управы, мэрии) также издают в форме постановлений соответствующие правовые акты. Причем нормативные акты исполнительных органов местного самоуправления, в целом, играют вспомогательную роль и необходимы для выполнения функции организации управления на соответствующем уровне, а также повседневного решения местных дел в соответствии с законодательством, в том числе правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Однако данное обстоятельство не может никоим образом принизить их. Указанные акты имеют самостоятельное значение постольку, поскольку принимаются в пределах собственной, установленной законодательством страны, компетенции исполнительных органов самоуправления.

При этом правовые акты исполнительных органов местного самоуправления, в частности, айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, не подлежат утверждению какими-либо государственными органами и обязательны для исполнения на соответствующей территории. В случае противоречия законодательству Кыргызской Республики исполнение актов айыл окмоту, может быть приостановлено соответствующими кенешами, главами государственных администраций района, области и мэром города до вынесения решения судом.

Безусловно, следует отметить и то, что решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, не могут быть отменены органами государственной власти и управления, не иначе как по решению суда. Это — важная государственная гарантия, причем за невыполнение решений органов местного самоуправления установлена дисциплинарная ответственность должностных лиц, а также административная ответственность должностных лиц и граждан.

В системе правовых муниципальных актов имеют место не только постановления, также большое распространение получили акты должностных лиц органов местного самоуправления, издаваемые в форме распоряжений. Преимущественно, они носят не общеобязательный, а больше персонифицированный характер. В частности, подобные правовые акты издаются по вопросам командировок, о выделении денежных средств, оказании материальной помощи, о награждении, назначении, увольнении, о создании различных комиссий и т.д.

Таким образом, правовым муниципальным актам свойственные характерные признаки присущие нормативно-правовым актам общей правовой системы республики:

Первое, они принимаются компетентными на то органами и должностными лицами, реализующими в рамках закона функции и полномочия субъектов местных правоотношений.

Второе, все правовые акты местного самоуправления носят подзаконный характер, их подзаконность в том, что они должны соответствовать действующим законам и иным актам страны, обладающим по сравнению с ними высокой юридической силой.

Третье, в силу того, что правовые акты местного самоуправления выражают соответствующую волю и влекут юридические последствия, они имеют официальный характер.

Четвертое, решения местного самоуправления становятся правовым актом только при условии соблюдения процедуры его принятия и надлежащего оформления.

Вместе с тем решения местного значения могут приниматься не только на уровне территориальных публичных органов власти, но они могут стать и результатом непосредственного волеизъявления населения. Собрания, сходы, курултаи жителей, согласно законодательству Кыргызской Республики, вправе как рассматривать различные вопросы жизнедеятельности своей территории, так и принимать по ним соответствующие решения.

Важными вопросами территориальной жизнедеятельности сообществ, выносимыми на непосредственное обсуждение, в частности, курултаев, согласно положению «О народном курултае представителей местного сообщества», утвержденного указом Президента КР от 2 мая 2001 г. были такие как:

«— принятие Устава местного сообщества, внесения в него изменений и дополнений; утверждение основных принципов и правил организации самофинансирования, самообеспечения, саморегулирования и самовоспитания на территории местного сообщества;

— формирование, выполнение и использование местного бюджета, а также внебюджетных средств местного сообщества;

— рассматривание проектов программ социально-экономического развития территории и социальной защиты местного населения;

— заслушивание отчетов глав местного самоуправления сел, поселков и городов, а также глав местных государственных администраций о деятельности исполнительных органов по претворению в жизнь решений курултая;

— установление основных правил и мер по охране общественного порядка, соблюдению экологических и санитарных требований, организации празднеств, религиозных об-

рядов и различных публичных и других мероприятий, которые могут повлиять на состояние жизнедеятельности местного сообщества;

— установление обязательных норм по несению общественной службы членами местного сообщества в чрезвычайных ситуациях и других условиях, требующих мобилизации сил и средств местного сообщества в общественных интересах».

Впрочем, решения народного курултая в соответствии с законодательством не императивны, а рекомендательны, и потому для обретения статуса правового акта направляются на рассмотрение в представительные или исполнительные органы местного самоуправления. Так, на курултаях рассматриваются и принимаются уставы местных сообществ, однако для окончательного введения в действие, уставы должны пройти юридическую экспертизу в органах юстиции и утверждение на сессии местных кенешей.

Уставы местных сообществ, как гласит законодательство республики, являются основными правовыми актами местного сообщества, регулирующими дела местного значения. Общепринято, что уставы местных сообществ — это формализованные правила общежития, устанавливающие определенные нормы поведения, сосуществования членов сообщества на компактной территории, утверждающие индивидуальные и коллективные ценности, которые в результате соответствующих процедур согласования становятся общими для всего сообщества.

Уставы, как правовые акты, начали распространяться в республике с 1996 года, когда соответствующим указом Президента был утвержден примерный устав местного сообщества. Он должен был стать одним из действенных способов влияния местного сообщества на управление делами местного значения путем формирования, выработки и закрепления в этом документе соответствующих правил территориальной общественной жизни.

Однако на практике за эти годы уставы не получили должного применения и уважения, и к ним очень редко обращаются органы местного самоуправления и само население. Возможно, такое отношение к уставам происходит из-за отсутствия соответствующей социальной и правовой традиции жить согласно собствено принятым нормам. А, может быть, и из-за того, что сообщества в уставах не смогли отразить свои особенности, а только продублировали положения, отраженные в законах и иных нормативных правовых актах страны.

ГЛАВА 3

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Международный опыт строительства основ народовластия показывает, что местное самоуправление только тогда превращается в действительно эффективную систему управления, реально осуществляющую свою власть, когда для этого существуют экономические и финансовые возможности, т.е. прочная материально-финансовая база. Это и есть основа, позволяющая местным сообществам через соответствующие органы по существу достойно реализовывать собственные территориальные задачи и проводить, посредством делегированных функций, общую, государственную политику на местах.

Генезис общества непосредственно связан с развитием производственно-экономических отношений, собственности и финансов. Без этого человечество не могло эволюционировать, так как насущные потребности в результатах производства жизненно необходимы для общественного существования и прогресса. Экономика и финансы являются краеугольными сторонами не только развития местного самоуправления, но и всего государства. К тому же от состояния финансово-экономических основ всецело зависит состояние самой публичной власти, будь она государственная или муниципальная, ее реальная способность решать вопросы государственного и местного значения, а значит, в частности, создавать благоприятные условия для достойной жизни человека и, в целом, соответствующего населения и общества.

В то же время, характеризуя финансово-экономические основы местного самоуправления, не возможно не учитывать общее состояние и положение экономики в государстве. Их взаимосвязь настолько тесно переплетена, что слабость производственно-экономической и общегосударственной сферы страны прямо влияет на местную материально-хозяйственную базу. И напротив неразвитость местной производственной, социальной и иной инфраструктуры тяжелым грузом ложится на всю государственную систему. Поэтому экономические и финансовые основы местного самоуправления и

государства, во многом, являются взаимосвязанными и взаимозависимыми элементами, которые призваны обеспечивать самостоятельность местных сообществ и общее развитие страны.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Экономическую основу местного самоуправления Кыргызской Республики — в соответствии с законодательством республики — составляют недвижимое и движимое муниципальное имущество, денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории¹.

Следовательно, под экономической базой местного самоуправления понимается в основном собственность и финансы сообщества, несомненно, являющиеся ключевыми, однако не охватывающими все муниципальное экономическое пространство. Притом что на местное развитие свое влияние оказывают не только экономические, но и социальные отношения, то есть все то, что позволяет достичь главного — благополучия жителей, а значит, социально-экономического роста соответствующей территории.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

Муниципальная экономика, с точки зрения науки и соответствующей литературы, это система экономических отношений, в которую вступают местные публичные органы власти в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг на территории².

Термин «муниципальная экономика» или наиболее употребляемая в Кыргызской Республике — «местная (региональная) экономика» — естественным образом связан с такими понятиями как «экономика государства», «территориальная экономика», «городская или сельская экономика». Все они, традиционно, обозначают совокупность экономических процессов, складывающихся на конкретной территории (республика, область, район, город, село), то есть процессов, непос-

¹ См.: Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г. — Ст. 16.

² Подробнее см.: Основы муниципальной экономики./М. Б. Горный, В. Н. Иванова, А. Т. Ошурков, Н. И. Скрябина./Санкт/П., 2000.; Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление: Учебное пособие для вузов./М., 2002.

редственно включающих операции с собственностью, бюджетом, деятельностью хозяйствующих предприятий и иных субъектов, созданием благоприятной предпринимательской среды, развития частной инициативы, привлечения внешних и внутренних инвестиций и т.д.

Безусловно, это очень сложные процессы, которые не всегда находятся (и, вероятно, не всегда должны находиться) в рамках компетенции и возможностей регулирования органами местного самоуправления. А именно, на территории могут осуществлять деятельность различные предприятия, которые обеспечивают рабочие места, доходную часть бюджета территории и тех лиц, кто прямо или косвенно связан с предприятием (сам или кто-то из семьи работает, через налоги предприятия получает зарплату и т.д.). Муниципальные органы власти часто влияют на деятельность подобных предприятий и учитывают их в общем социально-экономическом развитии территории. В другом случае предприятие может находиться на одной территории (город), а в нем работать специалисты, проживающие на иной территории (село, поселок). Тем не менее, предприятие оказывает свое влияние и на село, и на город, поэтому местные органы должны учитывать и такие обстоятельства для прогнозирования территориального экономического развития.

Одной из краеугольных сторон развития, в частности, муниципальной экономики и, в целом, территории является создание благоприятной предпринимательской среды, способствующей привлечению внешних и появлению внутренних инвестиций. При этом создание устойчивого среднего класса собственников — это не только стратегическая задача государства, но и ключевая составляющая экономической политики местных органов власти. А для некоторых территорий, составляющих большинство в республике, развитие малого и среднего бизнеса является единственным способом выживания и населения, проживающего на данной территории, и самих муниципальных органов власти. Так как собственная доходная часть бюджета сообществ непосредственно зависит от экономической политики, проводимой органами управления на местах.

В силу этого публичные муниципальные структуры должны активно влиять на экономические процессы, способствующие развитию территории и деловой инициативы населения, причем, не только используя имеющиеся местные преимущества, но и создавая новые. Потому как только развивая экономическую активность можно осуществить те или иные прорывы в жизни местного сообщества и поднять уро-

вень благосостояния населения, а также сформировать инвестиционно привлекательный облик территории.

В качестве примеров активного взаимодействия бизнеса и власти, одновременно, решающими стратегические экономические и инвестиционные задачи города можно привести проекты «Сити» и «Манежная площадь» в Москве. Будучи масштабными долгосрочными проектами, способствующими экономическому и социальному развитию города в целом, они осуществляются совместными усилиями частных организаций и мэрии города. Другим примером взаимодействия и удовлетворения интересов и власти, и капитала служит практика организации строительства объектов «с нагрузкой» с одновременными льготными преференциями, когда частный инвестор получал право на строительство (или капитальный ремонт здания) лишь в том случае, если соглашался на дополнительные условия по восстановлению или расширению общегородских сетей, коммуникаций или иной социальной инфраструктуры.

Однако в отечественной практике реальное взаимодействие территориальных органов власти и бизнеса, преимущественно, замыкается на идее спонсорства, особенно в период избирательных кампаний, реализации социальных программ, осуществлении поручений государственных институтов власти при решении задачи изыскания средств для тех или иных нужд посредством дополнительного финансового и иного обложения.

Развитие муниципальной экономики — наиважнейшая задача, в которой должны быть заинтересованы органы местного самоуправления, как ключевые субъекты правомочные разрабатывать и утверждать социально-экономические программы территории, а также определять стратегические приоритеты роста. В муниципальных органах сосредоточена соответствующая функция по регулированию хозяйственных отношений непосредственно влияющих на экономическое развитие подведомственной им территории. А с введением в рыночные отношения земельных участков роль администраций, правомочных устанавливать правила пользования землей, возросла. И рациональное выделение соответствующих зон использования земли для жилищного и промышленного строительства, организации различного бизнеса может дать весьма ощутимый эффект в экономической жизни сообщества. Более того, муниципальные органы и сами могут выступать в роли полноправного субъекта экономических отношений, потому как вправе самостоятельно расширять свой ресурсный потенциал (пополнять состав муниципальной собственности, укреплять местный бюджет и т. п.).

Таким образом, муниципальная экономика представляет собой совокупность всех экономических ресурсов территории и возникающих в связи с ними отношений, обеспечивающих социальные и иные потребности соответствующего населения. Поэтому сущность муниципальной экономической политики должна состоять в том, чтобы наиболее эффективно использовать все имеющиеся ресурсы в интересах местного сообщества.

Вместе с тем, современная экономическая политика органов местного самоуправления Кыргызстана, в основном, строится на использовании и управлении объектами муниципальной собственности, составляющими существенную часть материальных благ территории.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ Муниципальная собственность — это собственность сообщества, находящаяся во владении, пользовании и распоряжении муниципальных органов, являющаяся источником получения доходов местного самоуправления и служащая для удовлетворения социально-экономических потребностей соответствующего населения.

Понятия собственности и право собственности, возможно, являются одними из самых древнейших понятий в истории социально-экономической жизни общества. Исторически категория собственности развивалась в различных формах: частная, общинная, коллективная, государственная, также нам известны — колхозная, профсоюзная и т.д.

В последние годы, особенно с внедрением принципов местного самоуправления, стала чаще применяться в нашей жизни такая форма как муниципальная (или иногда используется термин коммунальная) собственность. Несмотря на такое разнообразие форм, все они содержательно едины и должны отвечать своим сущностным характеристикам. Так, содержание понятия собственности, независимо от ее формы, составляют принадлежащие собственнику правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом.

Правомочие владения означает возможность непосредственного и фактического обладания имуществом. Собственность находится в реальном владении собственника: человек живет в своем доме, айыл окмоту расположен в своем здании и т.д. Владение имуществом может быть законным и незаконным, где законным является владение, которое опирается на какое-либо правовое основание, т. е. на соответствующий юридический акт.

Правомочие пользования означает возможность извлечения полезных свойств имущества в процессе его использова-

ния, т.е. получения продукции, доходов. В частности, собственник получает урожай с собственного участка либо прибыль от сдачи в аренду собственного имущества. Данное правоомочие взаимосвязано с правом владения потому как, по общему правилу, пользоваться имуществом может только тот, кто им владеет. Однако иногда можно пользоваться и не владея вещью. Например, горуправа сдает свое транспортное имущество тому, кто будет им пользоваться, но не являться владельцем; айыл окмоту сдает в аренду государственные земли фонда перераспределения сельскохозяйственных земель (ФПС), однако не является фактически их владельцем.

Кроме прав владения и пользования особо выделяется право распоряжения собственностью, которое следует рассматривать с нескольких позиций. С одной стороны, ее можно понимать как действия собственника, в результате которых право пользования и (или) владения собственностью по согласованию с собственником осуществляется другими лицами. Когда на договорной основе собственник может передать другому лицу полностью или частично функции владения и пользования своей собственностью. С другой стороны, право распоряжения может быть и в том, что собственник имущества, вообще, отказывается от права собственности на имущество в силу своих действий по отчуждению принадлежащего ему имущества.

В итоге правоомочие распоряжения означает то, что собственник по своему желанию, усмотрению может продать, сдать в аренду, подарить, оставить без присмотра свое имущество, то есть собственник вправе определять дальнейшую судьбу имущества. Тем не менее, это не означает, что власть собственника в отношении принадлежащего ему имущества безгранична.

В соответствии с Гражданским кодексом Кыргызской Республики собственник, действительно, может совершать в отношении своего имущества любые действия, но только не противоречащие законодательству и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц. В частности, осуществление прав собственности на землю и природные ресурсы допускается в той мере, в какой это не наносит вреда окружающей среде. В том числе, именно собственник несет все расходы по содержанию имущества, если законодательством или в силу договорных отношений не установлен другой порядок. Также на собственника возлагается обязанность в случаях, на условиях и в пределах, предусмотренных законодательством республики, допускать ограниченное пользование его имуществом другими лицами (сервитут).

Эти правомочия, в частности, как и право собственности, в целом, представляют собой юридически и фактически обеспеченные возможности поведения собственника. Тем самым правомочия собственника принадлежат ему до тех пор, пока он может их реализовывать, а значит, оставаться собственником. Собственник только тогда может считаться собственником имущества, когда все эти правомочия (владения, пользования, распоряжения) сосредоточены у владельца (собственника). Так, нельзя считать полностью правомочным собственником какого-либо здания, квартиры, машины и т.д. того, кто владеет и пользуется этим имуществом, если распоряжение им находится в полномочии иного лица. Тем не менее, такие случаи встречаются на практике достаточно часто, когда лицо, не являющееся собственником, осуществляет право владения, пользования и распоряжения имуществом, но только в тех пределах, в которых эти права принадлежат ему и предусмотрены законом или договором, заключенным с собственником.

В отношении муниципального имущества такое ограниченное право владения, распоряжения и пользования собственностью предусмотрено гражданским законодательством республики в рамках осуществления прав хозяйственного ведения и оперативного управления. В частности, имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения, а за учреждениями — на праве оперативного управления¹.

Право хозяйственного ведения позволяет владеть, пользоваться и распоряжаться подобным имуществом в определенных, четко оговоренных с собственником пределах. Собственник такого имущества решает вопросы создания, реорганизации и ликвидации предприятия, определяет предметы и цели его деятельности, назначает руководителя предприятия, осуществляет контроль за целенаправленным использованием имущества и его сохранностью. Муниципальное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом и не несет ответственности по обязательствам собственника его имущества. Учитывая, что решение о создании предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, принимается собственником, то он же и утверждает его устав, и устанавливает размер уставного и резервного фондов. Причем собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, наход-

¹ См.: Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 г. — Ст. 227, 230, 231.

дящегося в хозяйственном ведении созданного им предприятия.

Ограничения в вопросах владения, управления и распоряжения имуществом на праве хозяйственного ведения выражаются в том, что: продажа недвижимого имущества, переданного в хозяйственное ведение, сдача его в аренду, использование в качестве предмета залога, внесение в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ без согласия собственника не допустимы. Кроме того, могут быть установлены и другие ограничения на распоряжение имуществом на праве хозяйственного ведения.

Вместе с тем, муниципальное предприятие, находящееся на праве хозяйственного ведения, самостоятельно в отношении лишь только того имущества (часть прибыли и т.д.), которое не подпадает под ограничения, предусмотренные законодательством. Таким образом, муниципальное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых гражданским законодательством республики и собственником.

В свою очередь, право оперативного управления закрепляется за учреждениями (объекты образования, здравоохранения и т.д.), осуществляющих деятельность в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества, в отношении закрепленного за ним имущества прав владения, пользования и распоряжения им. Учреждение вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества.

Собственник имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Более того, и порядок распределения доходов данного учреждения определяется собственником его имущества. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Причем если учреждению, в соответствии с учредительными документами, предоставлено право осуществлять, приносящую доходы деятельность, то такие доходы и приобретенное за счет них имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Эти ограниченные права (хозяйственного ведения и оперативного управления) действуют только в отношении объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Право собственности возникает тогда, когда есть определенные условия, то есть должны наступить соответствующие основания для того, чтобы собственность обрела своего хозяина. Также и муниципальная собственность Кыргызстана сформировалась при стечении многих политico-правовых и социально-экономических обстоятельств.

Впервые в Кыргызской Республике политическое и юридическое право местного сообщества на собственное имущество было закреплено в законе «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года, где в статье 36 устанавливалось, что «Коммунальная собственность составляет основу местного хозяйства. Распоряжение и управление коммунальной собственностью осуществляют местные Советы». Позднее управление объектами коммунальной собственности начали осуществлять местная государственная администрация и уполномоченные ею органы, в силу того, что сама собственность сообществ законодательно стала именоваться частью государственной.

Однако только после конституционного закрепления в 1996 году коммунальной собственности, как самостоятельной формы собственности, и издания ряда указов Президента и постановлений Правительства республики были сделаны первые шаги по формированию имущества местных сообществ. К таковым стали относить объекты прежде являвшиеся государственной собственностью: учреждения образования (ПТУ, школы, интернаты, детско-юношеские спортивные школы, детские сады, ясли), здравоохранения (сельские больницы, аптеки и другие медицинские учреждения), культуры и спорта (дворцы культуры, дома культуры, библиотеки, музеи, спортивные комплексы, кинотеатры и т.д.) и прочие объекты, находящиеся на содержании местного бюджета.

В общей сумме местным органам управления, начиная с 1996 по 2002 годы, были переданы более 10 тыс. объектов социальной инфраструктуры на общую сумму 8,4 млрд. сомов. Тем не менее, эти объекты трудно назвать, в полной мере собственностью местных сообществ, ибо процедура реализации всех правомочий собственника существенно ограничена законодательством. Кроме того, можно сказать, что переданные государством объекты, по существу, входят в состав не экономических основ местного самоуправления, а скорее составляют социально-культурную базу сообщества, удовлетворяющую социальные потребности населения.

Реально муниципальная собственность начала формироваться, как действительно материальная база самоуправления, только с введением в гражданско-правовой оборот земли и закрепления конституционно наряду с частной и государственной, муниципальной формы собственности на землю.

Примечательно, что конституционные изменения 1998 и 2003 годов затронули не только вопросы земли, но и коснулись терминологических уточнений в сфере коммунальной собственности, т.е. понятие «коммунальный» изменилось на «муниципальный». Смысла рассуждать о содержательной точности и различий данных терминов, наверное, все же нет, так как независимо от названий, главное, чтобы коммунальная или муниципальная собственность реально способствовали созданию условий для улучшения жизни местных сообществ.

С введением в действие закона «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года (в редакции закона от 19 августа 2005 года) состав собственности местных сообществ существенно расширился. Так, в соответствии с законом, в муниципальной собственности может быть следующее имущество:

- здания, оборудование и другое движимое имущество органов местного самоуправления и предприятий, находящихся в их ведении, а также 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. В том числе сети и объекты инфраструктуры транспорта, энергетики, водоснабжения, канализационных сооружений и коммуникаций, обслуживающие соответствующую территорию и не принадлежащие предприятиям, находящимся в государственной и частной собственности, объекты незавершенного строительства;

- 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 местные дороги;

- общественные парки и земли, выделенные под парки, и другие объекты благоустройства и зеленого хозяйства, памятники истории и культуры местного значения;

- леса и сельскохозяйственные угодья, озера, источники воды и месторождения полезных ископаемых местного зна-

чения, если они не отнесены к перечню государственных природных ресурсов;

— земельные участки, в том числе находящиеся под объектами муниципального имущества в предусмотренных соответствующими проектами границах, а также неосвоенные земли;

Муниципальная собственность формируется разными способами. Одним из основных является передача объектов государственной собственности органам местного самоуправления в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики. Муниципальная собственность может быть приобретена и в результате различных гражданско-правовых действий.

В их числе, приобретение объектов в муниципальную собственность от граждан и юридических лиц по гражданско-правовым сделкам (купля-продажа, мена, дарение, неисполнение другой стороной своих договорных обязательств).

Путем лишения права собственности или другого принудительного изъятия собственности по имеющимся обязательствам перед органами местного самоуправления или иным способом по решению суда, а также в случае признания судом вещи бесхозной.

В результате строительства, производства или создания новых объектов за счет средств органов местного самоуправления, поступающих в местный бюджет в виде местных налогов, сборов и других установленных законодательством Кыргызской Республики обязательных платежей, сумм, вносимых гражданами и юридическими лицами, государственными органами и учреждениями за аренду и пользование муниципальным имуществом. В том числе дивидендов и процентов, средств, вырученных от реализации конфискованного в законодательном порядке имущества, пожертвований, других поступлений, не запрещенных законодательством.

Перечень объектов, которые могут войти в состав муниципальной собственности и оснований для возникновения соответствующих прав закон оставляет открытым, устанавливая, что возможны иные объекты, необходимые для предоставления услуг населению и случаи, непредусмотренные в данное время законодательством.

Вместе с тем, собственность сама по себе не имеет никакого значения, если она не служит средством удовлетворения потребностей человека или сообщества. А для этого собственность должна работать, приносить пользу и, в конечном счете, быть реальным экономическим фундаментом общества. Для того чтобы собственность приносила пользу и

удовлетворяла социальные и экономические потребности сообщества, ею необходимо эффективно управлять, что на сегодня является наиболее проблематичной в местном самоуправлении.

Вопросы оперативного управления или пользования находятся в соответствии с законодательством республики в компетенции исполнительно-распорядительных органов самоуправления (мэрии, горуправы, айыл окмоту). Они должны координировать и контролировать производственную и финансово-хозяйственную деятельность объектов, находящихся в муниципальной собственности, а также осуществлять законные действия по оптимальному использованию муниципального имущества с целью повышения благополучия местного сообщества.

На практике¹ же встречаются случаи использования муниципального имущества не на благо сообщества и по назначению, а как способ удовлетворения личных интересов. Например, в Кызыл-Кыштакском айыл окмоту Ошской области было разобрано одно из административных зданий, материалы распроданы, а средства в сумме 1,2 млн. сомов присвоены под видом реорганизации¹.

В то же время вопросы распоряжения имуществом, в частности, определения дальнейшей судьбы муниципальной собственности находятся в сфере полномочий местных кенешей, которые должны рассматривать и утверждать программы приватизации или отчуждения соответствующих объектов. Немаловажными являются и полномочия местных кенешей по определению цен и тарифов на услуги, оказываемые субъектами хозяйственной деятельности на территории местного сообщества и использующими муниципальную собственность.

Как и любое имущество, муниципальная собственность и право на него не может быть бесконечным, потому как имущество само по себе имеет свой ресурс использования, оно подвергается амортизационному, техническому и, наконец, моральному износу. В таких случаях не исключено прекращение прав собственности на имущество. Впрочем, не только «гибель» или порча имущества может послужить основанием прекращения прав собственности, существуют и иные случаи. В частности, законодательно устанавливается, что право на муниципальную собственность может быть прекра-

¹ Из речи Президента Кыргызской Республики Бакиева К.С. от 13 марта 2006 года на республиканском совещании с главами органов местного самоуправления.

щено, если принято решение об отчуждении имущества в государственную собственность или третьих лиц, лишение прав на имущество по обязательствам местного самоуправления и т.д.

Достаточно часто встречаются и ситуации, когда право на муниципальную собственность прекращено в результате неправомерных действий либо не соблюдения определенных процедур. Причем право собственности может быть нарушено двумя способами: либо собственника лишают его имущества и он не может владеть им, пользоваться и распоряжаться; либо, хотя собственник и не лишен фактического владения своим имуществом, ему мешают пользоваться и распоряжаться им.

В подобных ситуациях собственник правомочен прибегнуть к защите своего права на муниципальную собственность, которое защищается, наравне с правом на государственную и частную форму собственности, всеми законными способами, предусмотренными законодательством Кыргызской Республики и в соответствии с положениями контрактов или соглашений, заключенных между органами местного самоуправления и другими сторонами.

Муниципальная собственность, являясь ключевой частью финансово-экономической основы местного самоуправления, тем не менее, не охватывает всю ее сущность. Важной частью материально-экономической базы сообщества считается наличие соответствующих финансовых основ или ресурсов.

ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Финансовую основу местного самоуправления составляют, закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы¹.

По общепринятым правилам и с точки зрения науки, финансовые основы местного самоуправления раскрываются как совокупность отношений, складывающихся в связи с местными бюджетами, внебюджетными фондами, местными налогами и сборами, трансфертами, грантами, ссудами, займами, кредитами, средствами, вырученными от исполь-

¹ См.: Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г. — Ст. 55.

зования муниципальной собственности, ценными бумагами и иными ресурсами. Следовательно, финансовые основы — это совокупность финансовых средств, которыми располагает местное самоуправление для решения вопросов государственного и территориального значения.

Как уже отмечалось, финансовые ресурсы местных сообществ и материальная база в виде муниципальной собственности взаимосвязаны и взаимообусловлены. Только при их рациональном взаимодействии и использовании может быть обеспечена хозяйственная самостоятельность местного самоуправления, удовлетворены ежедневные потребности, созданы условия для благоприятной жизнедеятельности, как органов местного самоуправления, так и населения.

ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ Финансы в обществе объективно необходимы, но они проявляются не стихийно, а только в процессе планомерной деятельности местного самоуправления, в частности, и государства, в целом. Такой деятельности, которая направлена на создание, распределение и использование определенных денежных средств, где в основе лежат отношения, формирующиеся вокруг финансов.

Финансовая составляющая местного самоуправления Кыргызской Республики в соответствии с законодательством формируется за счет определенных источников:

- средств местного бюджета;
- категориальных, выравнивающих и стимулирующих грантов из бюджета вышестоящего территориального уровня;
- внебюджетных фондов;
- кредитных ресурсов и трансфертов;
- добровольных взносов и пожертвований;
- доходов от муниципальных ценных бумаг и местных займов;
- отчислений от общегосударственных налогов и других доходов;
- местных налогов и сборов;
- полного объема сумм, поступивших в результате уплаты административных штрафов;
- иных дополнительных доходов от организованных органами местного самоуправления мероприятий, а также получаемых от деятельности предприятий и организаций, создаваемых для нужд местных сообществ¹.

Таким образом, финансовые ресурсы местного сообщества или местные финансы могут быть образованы из нес-

¹ См.: Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г. — Ст. 55.

кольких источников, которые можно, условно, классифицировать на такие основные, как:

— средства, формирующиеся из общегосударственных источников, направляемых органам местного самоуправления в виде доходных статей и соответствующих финансово-бюджетных прав (трансферты, гранты, налоги);

— средства, формирующиеся из собственных источников местного сообщества в результате финансово-экономической деятельности органов самоуправления (местные налоги и сборы, доходы от использования объектов муниципальной собственности, муниципальных земель, оказание различных платных услуг, дивиденды от ценных бумаг, добровольные взносы и пожертвования, уплаты штрафов и т.д.);

— средства, заимствованные из заемных или кредитных фондов (ссуды, займы, кредиты).

Естественно, финансовая политика местного самоуправления должна быть выстроена таким образом, чтобы финансировать большую часть своей деятельности в части осуществления полномочий по реализации собственных внутренних задач за счет своей доходной базы, не впадая в зависимость от государственных и кредитных учреждений. Однако такая перспектива представляется очень отдаленной (если она конечно вообще осуществима), ибо большинство сел, поселков и городов свои финансовые потребности преимущественно покрывают за счет государственных средств.

Одними из причин этого являются неравномерные экономические возможности и то, что органы местного самоуправления не смогли во многом перестроить свою финансово-экономическую деятельность, направленную на рациональное извлечение полезных свойств муниципальной собственности и использования ее как одного из инвестиционных ресурсов для поднятия экономики своей территории.

Важность финансов и в том, что они прямо связаны с объемом полномочий местного самоуправления. Оттого насколько полномочия обеспечены финансами, настолько зависит и эффективность их реализации. Аксиомой является тезис о сопоставимости полномочий финансовым ресурсам, так как справедливо то, что чем лучше выглядят в финансом плане территории, тем шире возможности у территориальных органов самоуправления в надлежащем осуществлении своих полномочий. В этом должны быть заинтересованы, прежде всего, местные органы власти, от эффективной деятельности которых в использовании и проведении экономической политики с учетом географических, природных,

культурных и иных особенностей территории, а также в способности заинтересовать представителей местных сообществ развивать свою территорию, зависит благополучие местного сообщества.

Совокупность финансовых ресурсов местного самоуправления, сформированных из разных источников, предполагает их аккумулирование в единой структурированной форме. И такой единицей выступают местные бюджеты.

МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ

Местный бюджет — это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельной административно-территориальной единицы, форма образования и расходования денежных средств, формируемых за счет налогов, сборов, других обязательных платежей и иных поступлений, предусмотренных законодательством страны и предназначенных для обеспечения тех функций и компетенции, которые отнесены к местным органам власти¹.

Местные бюджеты являются составной частью единой бюджетной системы государства. Долгое время местными бюджетами, в соответствии с законодательством Кыргызстана о бюджетном праве, считались бюджеты областей, города Бишкека, районов, городов, районов в городах, аилов и поселков. В свою очередь, бюджет области состоял из областного бюджета, бюджетов районов и городов областного подчинения. Бюджет города — из городского бюджета, а имеющего районы и поселки — из бюджетов городских районов и поселков. Бюджет района — из районного бюджета, бюджетов городов районного подчинения, аильных и поселковых бюджетов².

Тем самым система местных бюджетов была логически взаимосвязана с административно-территориальным делением республики. При этом следует отметить, что, как правило, структура местных бюджетов всегда исходит из государственного устройства и соответствующего административно-территориального деления государства. В США, например, в состав местных бюджетов входят бюджеты штатов, графств, муниципалитетов с закрепленными за ними расходами и источниками доходов; в ФРГ — бюджеты земель, общин.

В Кыргызстане, в настоящее время, все еще сохраняется прежняя местная бюджетная структура, а именно, бюджеты

¹ Подробнее см.: Государственные и муниципальные финансы: Учебное пособие./Под ред. Г. Б. Поляка./М., 2004; Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник./М., 1999 г.

² См.: Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г.-Ст. 46 (в редакции от 13 июля 1999 г.).

сел, поселков, городов, районов и областей, тем не менее, с 2007 года планируется внедрение иной схемы, в основе которой лежат новые положения о системе местных бюджетов.

Новое понятие местного бюджета в республике законодательно формулируется как «бюджет местного сообщества аиля, поселка и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления»¹. В обновленной интерпретации местный бюджет ограничен рамками сельского, поселкового и городского сообществ, притом, что сохранен традиционный смысл, раскрываемый через призму административной единицы и понимаемый как роспись доходов и расходов.

В то же время разграничение предметов ведения местного самоуправления на собственные и государственные финансово-экономические задачи, предполагающая самостоятельную хозяйственную деятельность, несколько расширило традиционное понимание. И с этих позиций бюджет сообщества должен выступать не просто как роспись доходов и расходов, но и как ключевой документ, механизм проведения в жизнь финансово-экономической политики местного самоуправления. Более того, учитывая, что бюджеты сообществ, связаны множеством взаимоотношений через налоги, выделение бюджетных средств со всеми предприятиями, организациями, учреждениями, а также физическими лицами, расположенными на территории, они (местные бюджеты) выступают как инструмент управления на местном уровне.

Местные бюджеты, являясь одним из способов влияния на финансово-экономическую и социально-политическую ситуацию в сообществе, выполняют определенные стратегические функции, которые можно сформулировать как распределительная и контрольная.

Распределительная функция, как видно из смысла слова «распределение», заключается в том, чтобы распределить финансовые ресурсы, поступившие от финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления, отчислений от общегосударственных налогов и трансфертов, иных средств аккумулированных в бюджете местного сообщества. А значит, истинную роль данная функция начинает выполнять после формирования доходной части бюджета, когда известны источники и размеры поступления средств, наступает необходимость их распределения.

Одной из важных в реализации бюджета является процедура контролирования его исполнения, как на стадии

¹ См.: Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г. — Ст. 1.

поступления, так и на стадии расходования средств. Контрольная функция позволяет быть в курсе того, насколько своевременно и полно поступают финансовые средства, фактического наличия поступивших средств и их использования. Таким образом, эти наиважнейшие бюджетные функции структурно связывают местный бюджет по его доходной и расходной части.

Доходами местного бюджета, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики¹, являются денежные средства, сформированные от налоговых, неналоговых и иных источников, а также безвозмездных перечислений, поступающих в местный бюджет в распоряжение органов местного самоуправления. Она состоит из закрепленных (или собственных) и регулируемых доходов, финансовой помощи в различных формах (трансфертов, грантов), средств фонда финансовой поддержки местных сообществ и других средств. Из этого следует, что доходы местных бюджетов классифицируются на закрепленные и регулируемые доходы:

- закрепленными доходами являются виды доходов, отнесенные законодательством Кыргызской Республики на постоянной основе к местным бюджетам;
- регулируемыми — доходы от отчислений по общегосударственным налогам и иным платежам в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, а также на долговременный период, по нормативам установленным законодательством Кыргызской Республики.

Доходная часть местных бюджетов формируется за счет следующих источников: местные налоги и сборы; земельный налог; доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, земель, находящихся на территории местного сообщества; государственная пошлина в размерах, установленных законодательством Кыргызской Республики; доходы бюджетных организаций местного подчинения от специальных средств, включаемые в доходную часть местных бюджетов в установленном законодательством порядке; доходы от использования имущества, находящегося в собственности органов местного самоуправления; доходы от продажи имущества или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в собственности органов местного самоуправления; доходы от платных услуг, оказываемых органами

¹ См.: Законы КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г., «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г. «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 г.; «О неналоговых платежах» от 14 апреля 1994 г.

местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления; средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации и иные суммы принудительного взыскания; все виды налогов и сборов, поступающие от вновь созданных на праве оперативного управления или хозяйственного ведения предприятий и организаций, в течение первых пяти лет их работы; подоходный налог в виде платы за патент, поступающий от частных предпринимателей; доходы от приватизации государственного имущества, находящегося на территории местного самоуправления, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации, в размерах, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики; неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты в виде сборов, платежей, доходов и санкций согласно законодательства; отчисления по нормативам единым для всех видов общегосударственных налогов и других доходов, а также от сумм, поступивших от штрафов, пени и других санкций, налагаемых налоговыми органами по данным видам налогов и других доходов; иные неналоговые доходы и безвозмездные перечисления.

Объем собственных средств во многом зависит от самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности местного самоуправления и проведения эффективной местной налоговой политики. По сути, собственные доходы формируются от местных налоговых и неналоговых поступлений в бюджет, где к неналоговым источникам относятся:

- доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- арендная плата, взимаемая за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- доходы, получаемые местными бюджетными учреждениями от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг, установленных в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и используемые, исключительно, для покрытия расходов по реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг;
- другие неналоговые поступления, установленные законодательством Кыргызской Республики.

В свою очередь, налоговыми источниками пополнения собственной доходной базы бюджета сообществ являются местные налоги и сборы. К которым, в соответствии с налоговым законодательством республики, до последнего времени были отнесены 16 видов. Таковыми считались: 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.

Многие из этих налогов были нежизнеспособны и очень редко применялись на практике. Так, из 16 видов местных налогов и сборов самое большое количество применялось в городе Бишкеке, где-то порядка 10-12, а на остальных территориях их было существенно меньше. В частности, такие местные налоги, как налог на цветы или сбор с владельцев собак, органами местного самоуправления почти не вводились в сельской местности, а в случае введения их повсеместно возникали проблемы с их администрированием.

Поэтому были приняты решения по оптимизации местной налоговой базы, в результате чего в налоговом законодательстве Кыргызстана остались лишь только 8 из прежнего количества местных налогов и сборов. В их числе:

- курортный налог;
- налог на рекламу;
- сбор за парковку автотранспорта;
- сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов;
- гостиничный налог;
- налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж;
- налог с владельцев транспортных средств.

А также еще один вид местного налога, который очень распространен в мире — налог на недвижимое имущество¹.

Таким образом, доходная часть бюджета местных сообществ формируется, в основном, за счет собственных и госу-

¹ См.: Налоговый кодекс КР от 26 июня 1996 г. (в редакции от 3 июня 2006 г.) — Ст. 182—197. (Прим.: В настоящее время разрабатывается новое налоговое законодательство Кыргызской Республики, где, не исключено, система местных налогов и сборов получит иное осмысление и содержание).

дарственных средств. Причем проведенный анализ за 2006 год показывает, что в настоящее время в республике только 25% местных сообществ могут реально покрыть свои расходы за счет собственных доходов. В частности, из 472 сельских сообществ 120 или лишь четвертая часть могут полностью покрыть свои расходы собственными доходами, из них в Чуйской области — 69, Джалал-Абадской — 4, Иссык-Кульской — 25, Ошской — 6 и т.д. А остальные сообщества где-то почти полностью, где-то частично зависят от республиканского бюджета, который посредством централизованного выделения грантов заполняет доходную часть местного бюджета и, следовательно, покрывает необходимые расходы.

При такой бюджетной необеспеченности собственными источниками, печальными фактами являются финансовые нарушения в использовании бюджетных средств. Так, по данным Счетной палаты Кыргызской Республики в 2005 году в 170 айыл окмоту выявлены финансовые нарушения на 37,1 млн. сомов, в том числе незаконные расходы — 3,8 млн. сомов, недостачи и хищения — 1 млн. сомов, нецелевое использование государственных средств — 1,9 млн. сомов, Соцфонда — 16,6 млн. сомов, другие финансовые нарушения — 13,1 млн. сомов¹.

Денежные средства, поступившие в местный бюджет и направляемые на финансовое обеспечение функции и компетенции местных органов власти по организации жизнедеятельности соответствующего сообщества являются расходами местного бюджета. Они подразделяются в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики на два вида:

- расходы, совместно финансируемые из республиканского и местного бюджета посредством грантов по обязательствам Правительства Кыргызской Республики и органов местного самоуправления (например — финансирование системы образования);

- расходы, финансируемые из местного бюджета.

Из республиканского и местных бюджетов финансируются мероприятия, в отношении которых Правительство Кыргызской Республики разделяет ответственность по финансированию посредством грантов, устанавливаемых законодательством республики. Из местных бюджетов финансируются мероприятия от выполнения которых зависит общий уро-

¹ Подробнее см.: Речь Президента Кыргызской Республики Бакиева К. С. от 13 марта 2006 года на республиканском совещании с главами органов местного самоуправления.

вень образования и благосостояния населения, ответственность по которым полностью возлагается на органы местного самоуправления.

В структуре доходов и, соответственно, покрытия расходов местных бюджетов весомую долю имеют дотации из республиканского бюджета, уровень которых колеблется от 65 до 87%. К примеру, трансферты (категориальные и выравнивающие гранты) по Нарынской области составили 87%, Баткенской области — 78%.

Практика покрытия расходной части местного бюджета за счет государственных средств не нова, она повсеместно встречается в мировом сообществе. Доходы местных органов чаще всего недостаточны для покрытия всех расходов, поэтому, например, в Италии за счет государственного бюджета и средств специальных фондов развития покрывается около 85% текущих расходов местных органов, в Румынии — 84%, в Израиле — 70%, во Франции — 65%, в Дании — 50%, в Канаде — 50%.

Иная ситуация в США. Если дотации, предоставляемые федеральным центром местным органам в 1948 г., составляли 44% по отношению к их собственным ресурсам, то уже в 1978 г. этот показатель возрос до 77%, тем не менее, в настоящее время доля федерального центра значительно сокращена, ныне — лишь порядка 40—45%.

В Великобритании по данным на 1992 год 84% расходов местных органов покрывалось за счет правительственные дотаций и субсидий, однако к 2000 году тенденция несколько изменилась и уже около 75% средств местных бюджетов формировалось за счет центра, а 25% покрывалось собственными доходами.

В Японии около 40—45% доходов местных бюджетов формируется за счет собственных источников, из них 30-35% всех местных доходов составляют налоговые поступления, остальные 10-15% неналоговые платежи. В силу этого существует большая зависимость бюджета каждого органа местного самоуправления от поступлений из государственной казны, в среднем на уровне — 67%¹.

Финансово-бюджетная деятельность органов местного самоуправления по управлению доходной и расходной частью бюджета осуществляется в порядке, регламентированном законодательством республики или иначе в соответствии с бюджетной процедурой.

¹ См.: Евдокимов В. Б. Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты./М., 2001. — С.79, 115, 211.

В основе организации местного бюджетного процесса лежат общие принципы присущие для бюджетов любого уровня. Бюджетный процесс, как регламентированная законом категория, представляет собой особую деятельность субъектов бюджетных отношений по организации процедур составления и рассмотрения проектов бюджетов, их утверждению и исполнению, а также контроля за их исполнением¹.

Исходя из этого, можно выделить следующие основные стадии бюджетного процесса:

- составление проектов бюджета;
- рассмотрение проектов бюджета;
- утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;
- утверждение отчета об исполнении бюджета.

Каждый этап имеет свое назначение и потому все они должны быть соблюдены и выполнены в сроки, предусмотренные законодательством страны. Следовательно, начальным этапом местного бюджетного процесса является составление проектов местных бюджетов. Работа по составлению проектов местных бюджетов осуществляется местными органами власти и управления через территориальные финансовые органы.

Первым действием по составлению проекта бюджета является сбор необходимой информации от финансовых и иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц. Сведения, необходимые для составления проектов местных бюджетов, включают в себя:

- 1) нормативы отчислений от общегосударственных налогов;
- 2) предполагаемые объемы грантов;
- 3) виды и объемы расходов;
- 4) нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг;
- 5) нормативы минимальной бюджетной обеспеченности;
- 6) иная необходимая информация.

Вся эта информация нужна для своевременного, качественного и точного составления проектов местных бюджетов. При этом, учитывая, что местные бюджеты являются неотъемлемой частью всей бюджетной системы Кыргызской Республики, проводится процедура рассмотрения и увязывания бюджетов местных сообществ со всей бюджетно-уровневой структурой. И только после получения уточненных

¹ См.: Законы Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г. — раздел 6.; «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г. — Ст. 13.

целевых показателей по доходам и расходам, нормативов отчислений от общегосударственных налогов, размеров категориальных и выравнивающих грантов, распределяемых в местные бюджеты, исполнительные органы сообществ еще раз уточняют первоначальные проекты своих бюджетов и представляют их в соответствующий кенеш для утверждения.

После окончательного утверждения бюджета исполнительно-распорядительные органы местных сообществ приступают к его реализации. В свою очередь, местный кенеш вправе осуществлять контроль над исполнением бюджета на любой его стадии, где завершающей стадией контроля и, в целом осуществления всего бюджетного процесса является утверждение отчета об исполнении местного бюджета.

**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ** Местные бюджеты органично встроены в общую бюджетную структуру страны. Бюджетная система Кыргызской Республики — регламентируемая нормами права система отношений по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению республиканского и местных бюджетов, внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Кыргызской Республики¹.

В соответствующей литературе понятие межбюджетных отношений представлено как: «совокупность отношений между органами государственной власти и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса»² либо же понимается как: «перераспределение финансовых ресурсов, как объективно обусловленная система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти»³.

Система межбюджетных отношений в Кыргызстане до последнего времени с момента обретения республикой независимости представляла собой наиболее не тронутую реформаторскими преобразованиями сферу и базировалась на стремлении управлять вертикально-иерархически бюджетным процессом. Это было следствием единой структуры государственных органов, начиная с низовых (сел, поселков и городов) до высших органов власти и управления. Поэтому

¹ См.: Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г.-Ст. 1.

² См.: Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник./М., 1999. — С. 147.

³ Государственные и муниципальные финансы: Учебное пособие./Под ред. Г. Б. Поляка./М., 2004. — С. 83.

проблемы взаимоотношений между бюджетами разных уровней не возникало до тех пор, пока бюджетные полномочия распределялись внутри государственной системы. С конституционным закреплением принципа относительного разделения (или разграничения) функций органов государственной власти и местного самоуправления возникла проблема межбюджетного взаимодействия.

С одной стороны, государственные институты, развивая местное самоуправление, стремились сохранить контроль путем финансового воздействия, с другой — местные органы самоуправления, ориентируясь на конституционный принцип самостоятельности и отсутствия вертикальной иерархической связи с органами государственной власти, требовали получения соответствующих финансовых рычагов. В силу этого и родилась проблема взаимоотношений между бюджетами единой системы, но с разными собственниками бюджетов (государственная и муниципальная).

Представляется, что данная проблема имеет два направления. В первом случае взаимоотношения между республиканским и местными бюджетами затрагивают распределение финансовых потоков в виде оказания финансовой помощи (гранты), ибо она является одной из ключевых особенностей многоуровневой бюджетной системы (республика — область — район — местное сообщество)¹. Во втором случае — касаются оптимизации бюджетных полномочий внутри единой бюджетной системы.

Решение обозначенной задачи лежит не только в плоскости указанных двух направлений, она тесно связана с многочисленными проблемами как общегосударственного характера, так и эффективностью самой системы местного самоуправления. В частности, межбюджетные отношения прямо вытекают из административно-территориального устройства страны и их оптимальность взаимосвязана с территориально-уровневой классификацией, потому как бюджетные полномочия, так или иначе, будут присутствовать на всех административных уровнях.

В то же время слабая обеспеченность большинства территорий страны, резко контрастирует с регионами, имеющими достаточно сильную доходную часть. Однако такая

¹ Прим.: До последнего времени система местных бюджетов включала областные, районные, городские, поселковые и сельские бюджеты. С введением нового понятия местного бюджета, таковыми считаются только сельские, поселковые и городские бюджеты. Областные и районные бюджеты, фактически интегрируются в республиканский бюджет, представляя собой смету денежных средств, предусмотренных отдельной статьей.

диспропорция является не следствием эффективной работы органов местного самоуправления по укреплению своей материально-технической базы, а результатом сложившихся за долгие годы объективных обстоятельств. Причем имеющаяся практика неэффективного использования муниципальной собственности наглядно показывает уровень заинтересованности самих органов местного самоуправления в повышение доходной части своих бюджетов.

Немаловажным фактором для совершенствования межбюджетных отношений является проблематика нерациональности распределения бюджетных обязательств. Особенно это проявляется в том, что местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них органами государственной власти без предоставления источников финансирования. Притом, что основная часть налоговых доходов местных бюджетов формируется за счет отчислений от общегосударственных налогов и различных трансфертов (грантов), в силу чего имеет место резкая несбалансированность предписанных расходных обязательств и возможностей их финансирования за счет передаваемых сверху доходов.

БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ Одной из важных задач децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления, осуществляющейся в рамках Национальной стратегии, утвержденной указом Президента КР от 17 декабря 2002 года, закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года является совершенствование межбюджетных отношений.

В соответствии с законодательно закрепленными стратегическими направлениями предполагается с 1 января 2007 года изменение системы межбюджетного взаимодействия, в основе которого переход от 4-х уровневой на 2-х уровневую бюджетную систему, то есть исключение из этой структуры областного и районного звеньев.

Переход на новые принципы межбюджетных отношений предусматривает установление прямых взаимоотношений республиканского бюджета с бюджетами местных сообществ (села, поселки и города) через региональные территориальные и финансовые органы, выступающих в качестве подразделений Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики.

Исходя из этого, главной целью — провозглашена передача органам местного самоуправления полномочий по управлению бюджетом и усиление самостоятельности местного самоуправления. Достижение обозначенной цели подразумевает в конечном итоге:

- самостоятельность в формировании и исполнении местных бюджетов;
- самостоятельность в определении собственных источников доходов местных бюджетов;
- формализованный и единый порядок распределения выравнивающих грантов для каждого местного сообщества;
- повышение роли и ответственности органов местного самоуправления в социально-экономическом развитии своей территории;
- наращивание доходного потенциала органов местного самоуправления;
- делегирование местному самоуправлению отдельных государственных полномочий при условии их целевого финансового обеспечения;
- самостоятельность в управлении муниципальной собственностью.

При этом цели, поставленные на уровне территорий и конечные результаты должны быть взаимоувязаны с территориальными особенностями и экономическим развитием республики в целом. В связи с этим необходимой частью процесса формирования территориальных бюджетов должно стать осуществление экономической статистики и прогноза на уровне местных сообществ, ибо реальные социально-экономические показатели являются основой для оценки доходной части местных бюджетов при расчете выравнивающих грантов.

С внедрением новых принципов межбюджетных отношений возможны и определенные риски: ослабление вертикали власти; снижение исполнения доходной части бюджета, соответственно, неисполнение расходных обязательств и давление на государственный бюджет; нецелевое использование местным самоуправлением бюджетных средств. Наличие политических, экономических и социальных рисков непосредственно находится в кругу финансовых отношений, которые влияют на эффективность взаимодействия властей разных уровней. Потому изначально не спрогнозированная, не выверенная, исключающая или минимизирующая последствия политика бюджетного обустройства чревата ослаблением государства, дестабилизацией бюджетной системы, снижением эффективности экономической политики.

В силу этого в вопросах внедрения бюджетной децентрализации необходимо взвесить все риски и преимущества, изучив имеющийся международный опыт, так как последствия могут быть связаны не только с ослаблением вертикали власти, но и всего государственного механизма. К тому же решение ее должно быть увязано со всем спектром общего-

сударственных отношений: оптимальным административно-территориальным делением, разграничением функций и полномочий; сферой экономики, управления, правовой и общей культурой, общественным самосознанием и т.д. Тем самым проведение эффективной бюджетной децентрализации без учета всех этих обстоятельств трудно выполнимая задача.

Проблема поиска оптимальной межбюджетной сбалансированности есть или когда-то была перед каждым государством. Следовательно, изучение имеющегося международного опыта немаловажно для осуществления политического выбора модели межбюджетных отношений, что, в конечном счете, позволит избежать проведения «опыта» над населением.

По мнению российского специалиста Христенко В.¹, в мире существуют разные модели построения межбюджетных отношений, обобщив которые, он выделяет пять, существенно различающихся по схеме бюджетного взаимодействия. А именно: 1. Советская; 2. Китайская; 3. Американская; 4. Канадская; 5. Германская.

Советская модель

Единый бюджет, сложенный по принципу «матрешки» (вышестоящие власти утверждают нижестоящие бюджеты, в итоге получается государственный бюджет СССР). Расходы расписаны сверху донизу, изменить что-то на местах нельзя. Но зато каждому бюджету приписаны доходы, покрывающие утвержденные потребности. Нормативы отчислений от налогов в бюджеты территорий индивидуальные (от 2 до 100% налога с оборота). Если кому-то не хватает 100% собранных налогов, из вышестоящего бюджета дают индивидуальную дотацию. Ни о какой бюджетной самостоятельности региональных и местных властей нет и речи.

Такая модель может существовать только в партийно-административном государстве. Эффективность низка (ни у кого нет стимулов к увеличению доходов и рационализации расходов), постоянно нарастает нагрузка на бюджет самого высокого уровня, который рано или поздно рушится. Тогда все начинают как можно скорее растаскивать его остатки. Социальная справедливость, несмотря на лозунги, не обеспечивается (денег дают всем понемногу «от достигнутого»).

¹ Подробнее см.: Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы./М., 2002. — С. 38-63.; Христенко В., Лавров А. Экономика и политика российского бюджетного федерализма./«Деловой Урал», от 25 декабря 1998 года /N 31. — с. 9.

Китайская модель

Реформы, начатые в конце 70-х годов прошлого столетия, превратили Китай в страну со значительной децентрализованной бюджетной системой. До начала реформы региональные власти не имели стимулов для развития своей налоговой базы: доходы поступали в единый национальный бюджет, из которого финансировались расходы. Пытаясь увеличить доходную базу бюджета, правительство ввело систему разделения доходов между центральным и местными властями. Последние начали собирать налоги и заключать долгосрочные соглашения о разделении доходов с центром, где оговаривался общий объем налоговых доходов, который должен был передаваться центру, а все остальные оставались в распоряжении регионов.

Такая система в самом начале создала мощный стимул для развития бизнеса, однако по мере изменения экономической ситуации в стране внедренная система разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетов перестала обеспечивать центр устойчивыми доходами. Потому что китайская налоговая система была устроена так, что основным источником налоговых поступлений были государственные предприятия, доходы которых начали снижаться в связи с усилением конкуренции на внутреннем рынке.

В принципе китайская модель является вариантом советской модели с элементами «одноканальной» системы. Налоги собираются региональными властями, центр определяет (частично по формулам, но в основном по договоренности), кому сколько оставить. Практикуются задания по перечислению налоговых платежей в центральный бюджет. В дела провинций, справляющихся с заданием, никто особо не вмешивается, фактически они отданы «на кормление» региональной клике. Не справившихся с налоговым «оброком» наместников снимают с должности, а может быть, даже исключают из партии.

В принципе такая модель совместима с экономическим ростом в наиболее развитых или получивших привилегии регионах. Однако стимулов для рационального использования бюджетных средств нет (коррупция, кумовство, сращивание госаппарата с бизнесом, торг вокруг бюджетных ресурсов). Социальная справедливость не обеспечивается (перераспределение между провинциями незначительное).

Американская модель

Бюджетная система Америки характеризуется высокой степенью автономии региональных властей, как в части расходования средств, так и в сфере формирования доходной части бюджета.

Федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные «непересекающиеся» налоги и даже автономные налоговые службы. Отчислений от федеральных налогов в бюджеты штатов нет. Сколько собрал — все твое, никто не отберет. Хочешь жить лучше — повышай ставки, вводи новые налоги или выпускай облигации, но денег из центра не проси.

Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций по формулам (торг уместен на стадии их конструирования, но не исполнения). Цели определяются, исходя из общенациональных приоритетов. Самая высокая экономическая эффективность. Социальная справедливость выше, чем в советской и китайской моделях, но ниже, чем в канадской и германской. Объем перераспределения финансовых ресурсов относительно невелик, межрегиональные контрасты довольно значительны. Спасают общефедеральные социальные программы и мобильность населения (не понравилось — уехал в другой штат). В области межбюджетных отношений отсутствуют программы бюджетного выравнивания, принципы выравнивания бюджетов включены в целевые программы, такие как школьные гранты и т. д.

Канадская модель

Социально ориентированный вариант американской модели. Основной целью перераспределительной политики в Канаде является обеспечение минимальных национальных стандартов. Существуют три основных направления вертикального перераспределения:

— финансирование существующих программ — целевые блочные гранты в сфере образования, здравоохранения с установленными центром стандартами;

— канадский план помощи — долевые целевые гранты в сфере социальной помощи;

— канадская программа бюджетного выравнивания, осуществляющей в виде ежегодных нецелевых грантов провинциям, налоговый потенциал которых ниже стандартного уровня.

Налоги частично «непересекающиеся», но есть и общие. При разделении налоговых поступлений широко применяется метод «достраивания» ставок: провинции и муниципалитеты имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Разнообразные и весьма изощренные схемы выравнивания бюджетной обеспеченности. Близкое к оптимальному сочетание экономической эффективности и социальной справедливости.

Германская модель

Конституция закрепляет основной принцип — создание одинаковых условий жизни для всей нации, а не поддержание минимальных стандартов. В соответствии с принципом бюджетного выравнивания каждый немец имеет право на одинаковый уровень услуг органов публичной власти, независимо от места жительства. Суть выравнивания заключается в перемещении финансовых средств между разными территориальными сообществами с целью более равномерного распределения средств между ними.

Германская бюджетная система базируется на «общих» налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение (т. е. имеет место дифференциация нормативов отчислений), так, чтобы сократить разрыв между «богатыми» и «бедными» землями.

Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, но зато есть многочисленные и весьма крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Расходные полномочия распределены в соответствии с бюджетными принципами. Обеспечивается социальная справедливость, но за счет некоторого ущерба экономической эффективности.

Все множество возможных вариантов решений бюджетной децентрализации — на взгляд Христенко — сводится к сочетанию тех или иных элементов этих моделей в разных странах независимо от их государственного устройства.

Тем не менее, болевой точкой в межбюджетных взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления, возможно, является не только распределение финансовых потоков и соответствующих полномочий, но и самое главное, чего в настоящее время избегают отечественные органы местного самоуправления, разграничение ответственности между органами власти и управления разных уровней.

Без разделения ответственности, когда местные сообщества реально несут ответственность за свою деятельность на территории, а не перекладывают местные проблемы (социальные, партнерские, экономические и т.д.) на «плечи» государственных органов, воспринимать децентрализацию как механизм решения всех существующих политico-правовых и финансово-экономических проблем сообществ было бы не совсем эффективным шагом.

ГЛАВА 4

ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Распространенный лозунг советской эпохи — «Кадры решают все» — был и, наверное, будет актуален во все времена, так как именно в результате деятельности человека происходят все общественные изменения. Особенно заслуживает пристального внимания деятельность человека в сфере публичных отношений, его действия, связанные с осуществлением властно-управленческих функций. Потому как от эффективности осуществления публичного (государственного или местного) управления зависит вся суть выстраивания политического, экономического, социального, правового, культурного пространства государства.

Становление государственности является одной из ключевых задач современного Кыргызстана. И решение ее во многом зависит от лиц, работающих в государственных и местных органах власти — государственных и муниципальных служащих, от их профессионализма, компетентности. Публичная деятельность в области государственного и местного (муниципального) управления на данном этапе Кыргызстана, исходит от их конституционного разграничения и политico-правового закрепления как государственной и муниципальной службы.

Однако понятие муниципальной службы, как отдельного специфичного института осуществления управленческой деятельности, получило свое законодательное отражение в Кыргызстане только с принятием в 2002 году новой редакции закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». Причем лишь только во второй половине 2004 года был введен в действие соответствующий закон, регламентирующий организацию муниципальной службы и деятельность муниципальных служащих Кыргызской Республики.

Несмотря на пятнадцатилетний опыт развития местного самоуправления, тем не менее, до сих пор понятие и организация муниципальной службы остаются достаточно новыми явлениями в отечественной истории государственного стро-

ительства. Ибо развитие института местного самоуправления, с которым непосредственно связана муниципальная служба, фактически не изменило основного инструмента в этой сфере — местного управлена.

Ведь до недавнего прошлого деления на государственных и муниципальных служащих не производилось, так как все работники системы управления по всей вертикали власти, включая местные советы и исполнительные комитеты, являлись государственными служащими. И только с введением соответствующих конституционных норм и процессом перехода к организации местной власти на началах самоуправления деятельность в органах местного самоуправления стала пониматься и именоваться иначе.

В силу такого разграничения на сегодня количество одних только муниципальных служащих превышает 8,5 тысяч, осуществляющих свою деятельность в 472 айыльных, поселковых и 25 городских кенешах, 497 сельских и городских упрахах, мэриях городов.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА Муниципальная служба — это профессиональная деятельность граждан в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными, осуществляется на оплачиваемой основе за счет средств местного бюджета¹.

Причем, несмотря на то, 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, принадлежности к общественным объединениям, политическим партиям. Тем не менее, муниципальная служба это, прежде всего, соответствующие знания, профессиональные качества и навыки.

Исходя из этого, муниципальная служба должна быть профессионально поставленной и действующей системой подготовки, подбора, аттестации, продвижения кадров, занятых в системе местного самоуправления. Существует ли такая система в Кыргызстане, ответить на данный вопрос достаточно сложно. Так как при имеющихся специалистах, работающих в структуре органов местного самоуправления, все-таки, представляется, что сама система муниципальной службы еще не выстроена.

В подтверждение такой мысли и то, что одной из проблемных зон в осуществлении местного самоуправления

¹ См.: Закон КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года — Ст. 1.

Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» обозначила низкий профессиональный уровень муниципальных служащих и отсутствие действенной кадровой работы.

Выстраивание профессионально направленной системы муниципальной службы трудоемкий процесс и она проходит в настоящее время только этап становления, где начальным шагом стало принятие закона КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года, сформулировавшим основные принципы построения муниципальной службы:

1. Верховенства права;
2. Профессионализм, стабильность и ответственность;
3. Самостоятельность государственных и муниципальных органов в реализации собственных задач.

Муниципальная служба является сложным социально-правовым институтом, который представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений, в том числе морально-этические стороны муниципальной службы. При этом муниципальная служба это не только способ организации исполнения полномочий самоуправления, но и осуществление делегированных государственных полномочий.

Показателен в этом отношении опыт зарубежных стран, где кадровому вопросу, подготовке, повышению квалификации и переквалификации управленческого аппарата для местного самоуправления уделяется большое внимание и поэтому, в частности, в западноевропейских странах ежегодно проходят подготовку и переподготовку порядка 10% от общего состава кадров местных органов власти.

В некоторых странах подготовка муниципальных кадров возведена в ранг обязательств центральных органов власти, в частности, в Греции, Испании, Люксембурге.

Совершенно другая картина в Бельгии, где местные органы самостоятельны в вопросах подготовки, обучения муниципальных служащих, поэтому задачи по организации подготовки местных кадров на общенациональном уровне не существует.

В США, преимущественно, подготовкой управленческого персонала занимаются муниципалитеты, где распространена система проведения квалификационных и конкурсных экзаменов. Экзамены проводятся и при отборе кандидатов

на повышение в должности.* Руководители муниципальных департаментов осуществляют ежегодную аттестацию подчиненных, материалы которой используются комитетами муниципальных советов при решении вопросов продвижения чиновников по служебной лестнице.

В отдельных странах подготовку служащих организуют национальные союзы местных органов власти либо они принимают активное участие в системе подготовки муниципальных кадров (Швеция, Норвегия, Финляндия, Великобритания и т.д.).¹

Интересен опыт Японии в организации муниципальной службы, а именно в подборе кадров в муниципальные органы. В стране существует двухзвенная иерархическая система территориально-административных образований: верхнее звено образуют префектуры, нижнее — муниципалитеты, к которым относятся города, поселки, сельские общины. Так же существуют два дополнительных уровня территориальной организации, где нет выборных органов власти, но присутствуют подразделения некоторых государственных служб. Это регионы (их восемь) и округа, на которые разделено большинство префектур.

В префектуре есть свое агентство по муниципальной службе, где собирается вся информация по муниципальной службе префектуры. Тем не менее, в округах муниципалитеты образуют совместный комитет по муниципальной службе, который объявляет конкурс по замещению вакансий в органах местного самоуправления и принимает экзамен. Муниципалитеты подают заявки в комитет о необходимости какого-либо специалиста. Объявляется конкурс, если конкурс проходят несколько кандидатов на вакансию, то уже в самом муниципалитете проходит второй тур, где окончательно и делается выбор.

Любопытно, что, учитывая японскую традицию пожизненного найма, работник мэрии за свою карьеру может поработать на разных должностях не связанных с его непосредственной специализацией. Обычно практикуется каждые 2–3 года ротация кадров по отделам и сферам деятельности, т.е. работник социальной сферы может оказаться в отделе по сбору налогов, а налоговый инспектор в общем отделе и т.д.

* См.: Административное право зарубежных стран./Под ред. А.Н. Козырина./М., 1996.; Гневко В.А. Проблемы кадрового обеспечения местного самоуправления: повышение квалификации муниципальных служащих./СПб. 1996.; Сикингер И. Вопросы кадровой политики в местных органах управления западноевропейских стран./Государственная служба. Кадровая политика. Зарубежный опыт./М., 1995. — С.59—60.

Применение принципа ротации кадров (обмена сотрудниками) в системе управления Японии широко распространено между всеми уровнями публичной власти, а не только внутри муниципалитета. В частности, сотрудник министерства через определенное время может быть командирован работать на некоторый срок в органы власти префектуры, тогда как префектуры могут направить своих сотрудников на работу в министерства. То есть происходит обмен опытом, в силу чего ротация кадров в японской политике воспринимается как действенный инструмент коммуникации и обучения между разными уровнями власти. Точно так же происходит процесс «обмена» кадрами и между местными органами власти, когда префектуры направляют своих сотрудников в муниципалитеты, и, в свою очередь, принимают командированных оттуда¹.

В целом же, практика зарубежных стран (особенно в Японии, США, Германии и др.) свидетельствует о том, что работа с управленческим персоналом является одним из решающих факторов, влияющих на эффективность деятельности органов местного самоуправления.

В Кыргызстане подготовка профессиональных управленцев для системы местного самоуправления является наиважнейшей задачей и приоритетом государственных органов. И эта задача реализуется в рамках ключевых направлений государства, обозначенных в Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утвержденного указом Президента КР от 17 декабря 2002 года.

Осуществление ее, однозначно, трудный процесс, причем усложняемый не только тем, что в настоящее время, идет становление национальной системы муниципальной службы, но и тем, что фактически только начали закладываться принципы профессионализма в самой системе государственной службы. Более того, сложность поставленной задачи и в том, что муниципальные кадры еще не совсем понимают свою роль в развитии и оказании качественных услуг местному сообществу, притом что местные публичные институты власти проходят период болезненной трансформации, прежде всего, перехода с административно-командного на демократический принцип управления.

Муниципальная служба зафиксирована в законодательстве Кыргызской Республики как профессиональная деятель-

¹ Прим.: Из опыта организации местного самоуправления г. Икеда, округ Обихиро, префектура Хоккайдо, изученного авторами в рамках стажировки по линии Японского агентства международного сотрудничества.

ность на определенных должностях системы местного самоуправления, где муниципальной должностью считается политическая или административная должность в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления с соответствующим объемом полномочий и ответственностью.

При этом к политическим муниципальным должностям отнесены должности — депутатов местных кенешей всех территориальных уровней, глав местного самоуправления аилов, поселков и городов, мэров городов и иных выборных должностных лиц, избираемых путем прямых или косвенных выборов. А к административным муниципальным должностям — муниципальные должности, назначаемые руководителем органа местного самоуправления, путем заключения трудового договора (контракта), по результатам проведенного конкурса. Тем самым закреплен главный принцип муниципальной службы разделение политической и профессиональной деятельности.

В соблюдении данного положения и заключается идея о стабильности профессиональной карьерной службы, которая бы не зависела от различных политических пристрастий. Ведь на практике достаточно многочисленны случаи, когда глава местного самоуправления, занявший в результате выборов политическую должность, первым делом менял весь аппарат в независимости от его профессиональных качеств, взамен подбирая лояльных и приближенных к своему кругу людей.

Данное обстоятельство не повышала профессионализм, ответственность и защищенность муниципальных работников, напротив, каждое обновление аппарата сотрудников заставляла все начинать с нуля, что, в конечном итоге, находило свое отражение на качестве предоставляемых услуг местному сообществу. Из-за этого с одной стороны наблюдался большой отток кадров, вынужденных находить сферы, где, соответственно, учитывалась бы весь их профессиональный и жизненный опыт.

А с другой страдала и государственная кадровая система, для которой местные органы власти являются (или должны быть) одним из ключевых инструментов подбора профессиональных работников, способных приносить пользу уже всему обществу. Ибо отличие муниципальной службы от государственной, в принципе, заключается лишь в уровне реализации, то есть их стратегическая цель через улучшение благосостояния местных сообществ к удовлетворению общего-государственных общественных интересов.

Именно в этом русле и законодательное закрепление тезиса о соотношении должностей государственной и муници-

пальной служб, что позволяет без видимых проблем развивать кадровое взаимодействие и обеспечивать свободный переход с государственной службы в муниципальную и наоборот, причем без ущерба для самого служащего.

Одним из механизмов создания высокопрофессиональной муниципальной службы является аттестация, которая позволяет с помощью оценки произвести отбор лучших работников и их должностное перемещение, способствует улучшению подбора и расстановки кадров, а, в конечном счете, повышает качество муниципального менеджмента.

Именно для реализации задачи по качественному совершенствованию муниципальных служащих, а также с целью обеспечения эффективности и стабильности муниципальной службы, повышения профессионализма, инициативности и ответственности работников системы местного самоуправления Президентом республики подписан 28 июня 2006 года соответствующий Указ «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике».

Данным указом утвержден реестр политических и административных муниципальных должностей Кыргызской Республики, а также положения: «О порядке проведения аттестации муниципальных служащих Кыргызской Республики»; «О порядке проведения конкурса на замещение вакантной административной должности муниципальной службы Кыргызской Республики»; «О порядке присвоения классных чинов муниципальным служащим Кыргызской Республики, занимающим административную должность».

Муниципальный служащий Муниципальным служащим является гражданин Кыргызской Республики, достигший 18 лет, отвечающий квалификационным требованиям муниципальной должности в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики¹. Причем к категории муниципальных служащих не относятся лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления.

Квалификационными требованиями, предъявляемыми к занятию той или иной муниципальной должности являются:

— уровень профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей, включая соответствующие правовые знания.

¹ См.: Закон КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года — Ст. 8.

— стаж и опыт работы по специальности, где для главных муниципальных должностей стаж муниципальной или государственной службы должен составлять не менее трех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет, а также наличие высшего профессионального образования с прохождением переподготовки по профилю муниципальных должностей.

Для старших муниципальных должностей — стаж муниципальной или государственной службы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет, высшее профессиональное образование или иное высшее образование с прохождением переподготовки по профилю муниципальных должностей.

Для младших муниципальных должностей — среднее профессиональное образование или среднее образование с прохождением переподготовки по профилю муниципальных должностей.

Муниципальный служащий имеет соответствующие права и обязанности, они являются общими и касаются всех служащих независимо от занимаемой муниципальной должности. В частности, муниципальный служащий вправе:

- знакомиться с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества его работы и условиями продвижения по службе, а также на организационно-технические и иные условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;

- запрашивать информацию в установленном порядке от органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций, находящихся на территории муниципалитета, необходимую для исполнения им должностных обязанностей;

- продвигаться по службе, включая переход на государственную службу, увеличение размера денежного содержания с учетом результатов работы, стажа работы и уровня квалификации;

- участвовать по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности;

- знакомиться со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности, результатами аттестации и иными документами до внесения их в личное дело, а также приобщать к личному делу свои объяснения;

- обращаться в установленном порядке в суд, профсоюзные и иные органы, защищая свои права, социально-экономические и профессиональные интересы, разрешения спо-

ров, связанных с муниципальной службой. А также в органы государственной власти и органы местного самоуправления по внесению предложений о совершенствовании муниципальной службы.

— повышать профессиональный уровень (подготовку, переподготовку, повышение квалификации) за счет средств местного бюджета;

— посещать и участвовать в собраниях предприятий, учреждений, организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности с согласия руководителя, а также приглашать их в установленном порядке для обсуждения вопросов развития территории;

Муниципальный служащий несет и соответствующие обязанности, а именно, он обязан:

— осуществлять полномочия в пределах предоставленных ему прав и в соответствии с должностными обязанностями;

— руководствоваться в своей деятельности Конституцией, законами Кыргызской Республики, уставом местного сообщества, иными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления;

— исполнять приказы, распоряжения и указания руководства, изданные в пределах их полномочий;

— рассматривать в пределах своих должностных обязанностей обращения в органы местного самоуправления граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, разрешать возникающие в связи с ними вопросы в порядке и сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики;

— не разглашать сведения, составляющие охраняемую законом и иными нормативными правовыми актами государственную тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан, в том числе и после прекращения муниципальной службы;

— поддерживать и повышать уровень образования и квалификации, необходимый для исполнения своих должностных обязанностей;

— обеспечивать сохранность и развитие муниципальной собственности;

— соблюдать нормы служебной этики, распорядок работы, должностные инструкции, не совершать действий, подрывающих авторитет муниципальной службы.

Кроме того, уставом местного сообщества могут быть установлены дополнительные права и обязанности муници-

пального служащего, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

В соответствии с законодательством республики муниципальный служащий как лицо, осуществляющее публично-властные полномочия, может быть ограничен в своих правах. Так, он не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;
- использовать в неслужебных целях служебную информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения и другое имущество;
- получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;
- выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления с другими органами местного самоуправления, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и некоммерческими организациями;
- принимать участие в забастовках, заниматься предвыборной агитацией в период избирательных кампаний и референдумов, а также в действиях, нарушающих функционирование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также для пропаганды отношения к религии. Тем более что в муниципальных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных и иных общественных объединений, за исключением формирования фракций в представительных органах и профессиональных союзах;

Запрещается совместная работа в одном и том же органе местного самоуправления лиц, состоящих между собой в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети), если их работа связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызстана.

Муниципальными служащими не могут быть лица: не отвечающие квалификационным требованиям для занятия муниципальных должностей; несовершеннолетние; признанные судом недееспособными; имеющие судимость, не снятую или не погашенную в законодательном порядке; не являющиеся гражданами Кыргызской Республики.

При всей сложности организации муниципальной службы и качества муниципальных служащих, кадровая система должна соответствовать таким целям, как: точность, справедливость и гибкость в осуществлении потребностей местного сообщества; эффективность и бережливость финансовых и человеческих ресурсов территории, позволяющих при наименьших затратах наиболее рационально выполнять соответствующие полномочия; стабильность, защищенность и благоприятные условия для работы в муниципальной сфере.

Более того, важность квалифицированных, теоретически и практически подготовленных кадров, знающих современные муниципальные технологии и методы муниципального менеджмента, а значит, способных эффективно управлять в рыночной среде объектами территориальной инфраструктуры, разрабатывать и реализовывать муниципальные программы развития и инвестиционные проекты, с привлечением к этой работе широких слоев населения и в том, чтобы ожидания, связанные с местным самоуправлением, в конечном счете, оправдались.

Вместе с тем, чтобы добиться всего этого местному самоуправлению должны оказывать действенную поддержку государственные органы. Ведь сколько бы не утверждалось о принципе самостоятельности муниципальных органов власти Кыргызстана, они не в состоянии, без помощи государственных структур, подготовить адаптированный к рыночным условиям муниципальный менеджмент, качественных управленцев, способных действовать в новых условиях, мыслить современными категориями и добиваться осуществления социальных потребностей местных сообществ.

ЧАСТЬ II

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ

ГЛАВА 5

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

(основы Конституции, понятие и система местного самоуправления, курултаи, суды акасакалов, правовые акты)

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ

Что представляет собой Конституция?

Конституция (от лат. *constitutio* — устройство, установление) — это основной закон государства, закрепляющий основы общественного и экономического строя страны, форму правления и государственного устройства, правовое положение личности, порядок организации и компетенцию органов власти и управления в центре и на местах, организацию и принципы правосудия, избирательной системы.

Конституция является политическим, юридическим и идеологическим документом. В политическом аспекте она закрепляет принципы осуществления государственной власти, соотношение определенных политических и социальных групп, партий и т.д. В юридическом плане представляет собой правовую базу, основу для развития законодательства страны и правового строя. Конституция, как основной закон государства, имеет высшую юридическую силу и прямое действие в стране, что означает ее верховенство над всеми другими нормативными и правовыми актами. В силу данного обстоятельства все законы и иные нормативные правовые акты в государстве должны приниматься и осуществлять действие строго на основе конституционных норм.

Конституция, как высший политический, социальный и правовой инструмент организации общественной жизни, несет в себе определенный идеологический характер, выражая социальные взгляды и устанавливая ориентиры, перспективы общественного развития.

Каково понятие формы государственного устройства?

Форма государственного устройства — это внутренняя структура государства, характеризующая его национально-территориальное деление, взаимоотношения между высши-

ми органами государственной власти и органами власти составных частей государства. По форме государственного устройства в международном сообществе страны подразделяются на унитарные, федеративные, конфедеративные государства. Из них в современном мире наиболее распространенной является унитарная форма государственного устройства, к которой относится и Кыргызстан.

Унитарное государство (франц. *unitaire*, от лат. *unitas* — единство), форма государственного или национально-государственного устройства, при котором территория государства подразделяется на административно-территориальные единицы (области, районы, департаменты и т.п.). В отдельных случаях в состав унитарного государства могут входить одна или несколько территориальных единиц, пользующихся особым статусом автономных образований. В унитарном государстве существует единая для всей страны система высших представительных, исполнительных, судебных органов. Степень подконтрольности органов административно-территориальных образований органам центральной власти зависит от степени централизованности страны.

Федеративное государство (франц. *Federation* — объединение, союз), форма государственного устройства, представляющая собой сложное государство, состоящее из территориальных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью. Территориальные образования, являющиеся субъектами федерации (республики, штаты, кантоны и т.д.) имеют свое собственное административно-территориальное деление. В федеративном государстве предполагается две системы высших органов государственной власти: федеральные органы и соответствующие органы субъектов федерации.

Конфедерация — союз государств, сохраняющих независимость, но по определенному кругу вопросов имеющих общие органы и осуществляющих совместные полномочия. Тем самым, по сути, конфедерация представляет собой временное объединение суверенных государств, созданное для достижения определенных целей.

Каково понятие формы правления государства?

Форма правления понимается как правовое положение высших органов государственной власти (глава государства, парламент, правительство), установленный порядок образования, организации и взаимоотношений между ними. В современной литературе выделяют две основные формы правления — монархия и республика.

В странах с монархической формой правления государственная власть принадлежит единоличному главе государства — монарху. Монарх осуществляет свои властные функции единолично и пожизненно, причем данная власть передается по наследству.

Республика — форма правления, когда государственная власть принадлежит выборным государственным органам, избираемым населением на определенный срок. Республики классифицируются как президентские, парламентские и смешанные. Различие между ними, как отмечается в науке и литературе, проводится в зависимости от того, кто формирует правительство, организует его работу и перед кем оно несет ответственность.

В парламентской республике президенту принадлежат исключительно представительские функции, правительство полностью формируется парламентом и ответственно перед ним.

В президентских республиках полномочия по формированию правительства принадлежат президенту, который реализует их при незначительном парламентском контроле. Причем президент чаще всего выполняет функции и главы государства и главы исполнительной власти.

Смешанные (полупрезидентские или полупарламентские) формы правления отличаются тем, что контроль в той или иной мере над правительством разделен между президентом и парламентом.

В свою очередь, по мнению большинства специалистов, современный Кыргызстан по форме правления близок к смешанному (президентско-парламентскому) типу.

На каких принципах основывается государственная власть в Кыргызской Республике?

Согласно действующей Конституции республики единственным источником государственной власти и носителем суверенитета Кыргызской Республики является исключительно народ Кыргызстана, который реализует свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления.

Поэтому одним из главных принципов осуществления государственной власти в Кыргызской Республике является принцип верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства — Президентом Кыргызской Республики. Кроме того, государственная власть также основывается на таких ключевых принципах как: разделение государственной власти на зако-

нодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованное функционирование и взаимодействие; ответственность государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществление ими своих полномочий в интересах народа; разграничение функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Кто представляет и осуществляет государственную власть в Кыргызской Республике?

Государственная власть в Кыргызской Республике подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Исходя из этого, государственную власть в Кыргызской Республике представляют и осуществляют в пределах полномочий, установленных Конституцией Кыргызской Республики: Президент Кыргызской Республики; Жогорку Кенеш Кыргызской Республики как законодательная власть; Правительство Кыргызской Республики и подчиненные ему органы как исполнительная власть; Конституционный суд Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, местные суды Кыргызской Республики как органы судебной ветви власти.

К какой ветви власти относится Президент Кыргызской Республики?

Президент Кыргызской Республики является главой государства, высшим должностным лицом Кыргызской Республики, гарантом Конституции Кыргызской Республики, прав и свобод человека и гражданина.

В силу того, что Президент Кыргызской Республики является символом единства народа и государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), он, согласно действующей Конституции Кыргызской Республики, обладает признаками, присущими для каждой ветви государственной власти:

В части, законодательных полномочий – вносит законопроекты в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (Парламент), подписывает принятые Парламентом страны законы и т.д.

В части, исполнительных полномочий – утверждает в должности Премьер-министра Кыргызской Республики, принимает решение об отставке Премьер-министра, Правительства КР или отдельного его члена, освобождает по собственной инициативе или по предложению Премьер-министра КР членов Правительства КР и т.д.

В части, судебных полномочий – осуществляют помилование.

Каким образом граждане Кыргызской Республики участвуют в управлении государством?

Граждане Кыргызской Республики участвуют в управлении государством в двух формах: непосредственно (выборы, референдумы и т.д.) и через своих представителей (органы государственной власти, органы местного самоуправления). Граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения. А также имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Реализуя свое право на местное самоуправление, граждане непосредственно участвуют в выборах, народных курултаях, собраниях, сходах. К тому же граждане имеют право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, а также получать информацию о деятельности органов местного самоуправления в соответствии с законодательством.

Кроме того, граждане страны (не менее 30 тысяч избирателей) наряду с Президентом, депутатами Жогорку Кенеша и Правительством Кыргызской Республики обладают правом законодательной инициативы.

Кому предоставлено право осуществления местного самоуправления в Кыргызской Республике?

Право осуществления местного самоуправления в Кыргызской Республике предоставлено населению, проживающему на соответствующей территории (село, поселок, город), которое самостоятельно и под свою ответственность вправе управлять вопросами, имеющими местное значение. Свое право на самоуправление население реализует посредством форм прямого волеизъявления (сходы, курултаи, собрания), а также через местные кенеси и другие органы, формируемые населением или их представителями в установленном законодательством Кыргызстана порядке.

Входят ли в судебную систему суды аксакалов?

Судебная система Кыргызской Республики состоит из Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов. Следовательно, суды аксакалов не входят в систему судебной власти.

Вместе с тем, Конституция Кыргызской Республики устанавливает, что в предусмотренных законом случаях и порядке граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в направлении правосудия. А значит, одной из форм участия граждан в направлении правосудия могут быть и учреждаемые соответствующим образом суды аксакалов на территории городов, поселков и аилов.

Кто имеет право инициировать изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики?

Право инициирования изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики имеют: Президент Кыргызской Республики; большинство от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; не менее 300 тысяч избирателей.

Предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики рассматриваются Жогорку Кенешем Кыргызской Республики с учетом заключения Конституционного суда Кыргызской Республики не ранее чем через три месяца, но не позднее шести месяцев со дня поступления предложений в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Каково понятие и цель местного самоуправления?

Термин «Местное самоуправление», как утверждает соответствующая литература, появился в Англии в конце XVII века и означал, прежде всего, состояние народа, самоуправляющегося с помощью парламента, и местных представительных органов, не знающих административной вертикальной опеки со стороны правительенного аппарата.

В науке и литературе местное самоуправление рассматривается с различных точек зрения, поэтому и существуют ряд концепций, раскрывающих суть данного института управления. При этом берется во внимание взаимоотношения между органами местного самоуправления и государственной власти, а также учитывается степень участия местного самоуправления в реализации государственных функций. Отсюда выделяются и две основные теории местного самоуправления: ангlosаксонская, где влияние государственных органов на местное самоуправление минимально и континентальная, где государство через своих представителей на местах контролирует деятельность муниципальных органов. Тем не менее, и в том и в другом случае для осуществления

местного самоуправления необходимы определенные условия. А именно, основными из них являются: соответствующая правовая база; определенный круг дел местного значения, решение которых возможно собственными силами и средствами; финансово-бюджетные источники и наличие собственности для осуществления местного самоуправления; наличие квалифицированных кадров и желание граждан самостоятельно решать собственные дела.

В результате исторического и современного опыта развития местного самоуправления общепризнанным стало определение, установленное в Европейской Хартии местного самоуправления (Ст. 3), где: — «Под местным самоуправлением понимается право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел».

В свою очередь понятие «местного самоуправления» в Кыргызской Республике по своему содержанию очень близко к определению, отраженному в Европейской хартии. Так, местное самоуправление — согласно действующему законодательству республики — это гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан. То есть, местное самоуправление — это право и способность жителей решать свои проблемы самостоятельно или через органы, которые формируются самим населением путем выборов. Исходя из этого, целью местного самоуправления является постепенное вовлечение населения в управление территорией посредством решения вопросов местного значения через своих представителей в местных органах власти и непосредственно.

В каких формах осуществляется местное самоуправление?

Местное самоуправление достаточно разнообразный по своему содержанию институт управления. Оно может осуществляться в формах представительного и непосредственного участия населения.

К формам представительного участия населения в местном самоуправлении относятся: выборные органы и должностные лица местного самоуправления (местные кенеши, главы местного самоуправления), а также соответствующие исполнительные органы.

Формами непосредственного участия являются обсуждение всех важных вопросов общественной и государственной жизни

и реализации принятых решений путем народных курултаев, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также на выборах представительных органов, в осуществлении контроля деятельности местного самоуправления, отзыва выборных должностных лиц и депутатов местных кенешей, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Причем ограничений, как таковых, при осуществлении гражданами Кыргызской Республики права на местное самоуправление нет. Все граждане Кыргызстана имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Какова роль органов государственной власти в развитии местного самоуправления?

Эффективность местного самоуправления, напрямую, связана не только с инициативой и желанием самого населения решать самостоятельно собственные проблемы, но и отношением государства к развитию данной формы управления. Роль государства и его органов состоит в том, чтобы создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Поэтому основными задачами органов государственной власти Кыргызской Республики в области местного самоуправления являются:

- 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 муниципальную собственность;
- наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, а также передача им отдельных государственных полномочий в соответствии с нормативными и правовыми актами, передача органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных

государственных полномочий, контроль за реализацией переданных государственных полномочий и средств;

— установление и обеспечение государственных минимальных социальных норм;

— дошкольное, школьное и профессиональное образование в соответствии с государственными образовательными стандартами;

— здравоохранение в соответствии с государственными стандартами;

— регулирование отношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами, обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

— компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

— обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

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

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

— обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

— установление порядка проведения местных выборов и государственных гарантий избирательных прав граждан при их проведении;

— установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;

— регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;

— осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

— регулирование особенностей организации местного самоуправления на территориях с особым статусом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности государства;

- регулирование 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.

Эти правомочия и обязательства государственных органов по созданию оптимальных условий для развития местного самоуправления не являются исчерпывающими и государство вправе возложить на себя дополнительные задачи.

Обязаны ли государственные органы компенсировать местному самоуправлению дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти?

Компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений принятых органами государственной власти, является одним из ключевых законодательно установленных обязательств государственных органов Кыргызстана. Подобное обязательство государства по отношению к местному самоуправлению достаточно распространено в мировой практике. В частности, в Российской Федерации решения государственных органов, повлекшие расходы органов местного самоуправления компенсируются государством путем выделения дополнительных финансовых либо иных материальных средств из государственной казны.

Вправе ли государственные органы приостановить деятельность органов местного самоуправления?

Деятельность местного самоуправления и его органов не может быть абсолютной и не имеющей соответствующих границ. В любом обществе существуют определенные огра-

ничения за рамки которого местное самоуправление не вправе выйти, ибо оно, несмотря на самостоятельность в своих действиях, все-таки остается по существу подзаконной, регулируемой государственными институтами формой управления. Следовательно, государство вправе соответствующим образом ограничить деятельность подобных органов.

В мировой практике к этому вопросу относятся по разному, в частности, в странах Восточной Европы местное самоуправление может быть приостановлено в случае допущения дефицита местного бюджета более чем в 25%, тогда муниципалитет объявляется банкротом и вводится прямое административное управление. В странах Прибалтики (Литва), если самоуправление систематически нарушает законодательство страны, то Правительство вносит в Сейм предложение о введении прямого управления на соответствующей территории сроком на 2 года. В этом случае государством назначается администратор, который выполняет все задачи представительного и исполнительного местного органа. С другой стороны, Правительство вправе вносить в местный совет предложение и об отставке мэра за неэффективное выполнение delegированных государственных полномочий. Если местный совет не прислушивается к предложению Правительства, то государственный орган инициирует введение прямого административного управления.

В Кыргызской Республике в случае установления соответствующими государственными органами неправомерных, определенных законодательством, действий со стороны органов местного самоуправления, Президент Кыргызской Республики вправе приостановить деятельность органов местного самоуправления, виновных в этом, и ввести на данной территории прямое государственное управление. Неправомерными действиями органов местного самоуправления считаются действия, создающие прямую угрозу конституционному строю и национальной безопасности, направленные на нарушение территориальной целостности государства, пропаганду и разжигание межнациональной и религиозной розни, массовые беспорядки, сопряженные с насилием и угрозой жизни людей.

Какова система и принципы осуществления местного самоуправления в Кыргызстане?

Систему местного самоуправления Кыргызской Республики составляют местные кенеши, исполнительно-распорядительные органы (айыл окмоту, городские управы, мэрии), выборные должностные лица, местные депутаты, террито-

риальное общественное самоуправление, суды аксакалов, курултаи, собрания, сходы, жамааты, а также иные общественные органы (советы ветеранов, молодежи, женские советы, народные дружины «Кырк Чоро» и т.д.). В международной практике в систему местного самоуправления также входят и местные референдумы.

Основными принципами осуществления местного самоуправления являются принципы: — законности и социальной справедливости; — самообеспечения, самофинансирования и саморегулирования; — волеизъявления граждан через местные кенеши, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые самим 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 кенешей в решении вопросов своей компетенции.

Каково понятие компетенции местного самоуправления?

Термин «Компетенция» (лат.competentia — добиваюсь, соответствую, подхожу) в литературе понимается как совокупность полномочий, прав и обязанностей государственного либо общественного органа, должностного лица. Сфера компетенции определяется нормами Конституции, законов и иных нормативных правовых актов страны. Следовательно, компетенция местного самоуправления представляет собой, установленную соответствующими нормативными правовыми актами государства, совокупность прав и обязанностей для осуществления и реализации задач самоуправления, в частности, жителей соответствующей территории, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных общественных структур, а, в целом, местного сообщества.

Одним из отличительных свойств местного самоуправления является то, что органы местного самоуправления имеют сложную систему компетенции. В теории и практике компетенция муниципальных органов подразделяется на собственные, делегированные государственные и совместные дела (вопросы).

Собственные полномочия — это вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые самостоятельно только местным самоуправлением и его органами, без вмешательства извне.

Делегированные государственные полномочия — это отдельные государственные полномочия, осуществляемые орга-

нами местного самоуправления на соответствующей территории. Делегирование представляет собой предоставление государственным органом исполнительной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно. Причем исполнительные органы местного самоуправления, соответственно, несут ответственность за их надлежащее исполнение перед государственными органами. Делегирование государственных полномочий осуществляется на основании нормативных правовых актов (законов, указов Президента, постановлений Правительства). К тому же одним из условий делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления законодательство Кыргызской Республики предусматривает отсутствие в населенных пунктах соответствующих государственных органов.

Вместе с тем, законодательством допускается возможность делегирования отдельных государственных полномочий на договорной основе, что представляет собой достаточно сложную процедуру согласования интересов каждого субъекта договора, ибо одним из важных элементов договорных отношений является свобода и равенство сторон договора. Поэтому чаще всего практикуется делегирование отдельных государственных полномочий императивным путем, нивелируя индивидуальные особенности (географические, демографические, экономические и т.д.) местных сообществ.

Совместные полномочия — это полномочия, которые осуществляются совместно местным самоуправлением и государством. В частности, согласно законодательству о бюджетном праве, совместными полномочиями органов местного самоуправления и Правительства Кыргызской Республики является сфера финансово-материального обеспечения системы образования, здравоохранения и т.д. Кроме того, не исключен и вариант, когда, с целью эффективного осуществления имеющихся задач на территории, отдельные полномочия совместно реализуются органом местного самоуправления и иным органом (общественным, частным и т.д.).

Какие дела относятся к вопросам местного значения?

Основными вопросами местного значения, согласно законодательству Кыргызской Республики, являются:

- 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-муниципальное 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.

К делам местного значения могут быть отнесены и другие вопросы, которые необходимы для налаживания эффективной жизнедеятельности местных сообществ и, которые сообщество может реализовывать за счет собственных средств, сил и желания.

Какие государственные вопросы относятся к делегированным местному самоуправлению государственным полномочиям?

К основным государственным полномочиям, делегированным органам местного самоуправления Кыргызстана в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов, законодателем отнесены:

- 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 потравами 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.

Данный перечень полномочий является общим и касается всех органов местного самоуправления страны. Тем не менее, перечень остается открытым, так как государство вправе установить дополнительный список полномочий, делегируемых местному самоуправлению.

Является ли обязательным условием делегирования государственных полномочий финансово-материальное обеспечение?

Делегирование государством своих полномочий местному самоуправлению является одним из важных механизмов установления взаимоотношений государственных органов и местного самоуправления по реализации задач общегосударственного значения. Данный механизм закреплен в Конституции Кыргызстана, согласно которому на местное самоуправления может быть возложено выполнение государственных обязанностей, расходы по которым покрываются за счет государственного бюджета.

В силу конституционного установления финансово-материальное обеспечение органов местного самоуправления при делегировании им государственных полномочий является обязательным условием и обязанностью государства. При этом не выполнение данного обязательного условия, фактически, ведет к отсутствию возможностей для надлежащего исполнения государственных полномочий, а, в целом, негативно отражается на всем государственном механизме.

МЕСТНЫЕ КЕНЕШИ

Что представляют собой местные кенеши?

Местные кенеши (в прошлом местные советы народных депутатов) являются представительными органами местного самоуправления, выражающими интересы и волю соответствующего населения. Местные кенеши формируются на основе прямых выборов в результате избрания гражданами, проживающими на соответствующей территории своих представителей. Следует отметить, что в свое время срок полномочий местных кенешей на основании закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года исчислялся 5 годами, в последующем, в соответствии со статьей 95 Конституции Кыргызской Республики (в редакции 2003 года) стало — 4 года.

При этом в республике долгое время существовала трехзвенная система местных кенешей:

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

В результате законодательных новшеств от 2 февраля 2005 года и 6 февраля 2006 года система местных кенешей претерпела изменения. В 2005 году районные и областные кенеши были упразднены. Однако практика показала неэффективность и не продуманность этих изменений, поэтому уже в феврале 2006 года был принят закон, восстанавливющий статус районных кенешей с обновленным принципом формирования его состава. Теперь, районные кенеши не формируются путем прямого избирательного права, а согласно закону КР «О внесении дополнений и изменений в закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 6 февраля 2006 г., — «состоят из депутатов аильного, поселкового, городского районного значения кенешей соответствующей территории. В районные кенеши входят все депутаты аильных, поселковых, городских районного значения кенешей соответствующей территории».

Количественный состав представителей сообщества в местном кенеше устанавливается законодательством Кыргызской Республики с учетом численности населения определенной административно-территориальной единицы. Так, численный состав местных кенешей на сегодня выглядит следующим образом:

- Бишкекский городской кенеш — 30-45 чел.;
- городские областного значения кенеши — 15-30 чел.;
- городские районного значения кенеши — 11-21 чел.;
- аильные, поселковые кенеши — 9-21 чел.

Причем численный состав местных кенешей является примерным, то есть определяется нижний и верхний предел состава местного кенеша.

Местные кенеши всех уровней являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции. При этом юридический статус местные кенеши приобретают не в результате государственной регистрации в органах юстиции, а на основе Конституции и законов республики. Данное положение подтверждается нормами закона КР «О толковании статьи 3 Закона КР «О государственной регистрации юридических лиц» и статьи 84 Гражданского Кодекса КР» от 3 декабря 1998 года № 149, в соответствии с которым, местные кенеши обладают правоспособностью юридических лиц и не подлежат регистрации, так как в отличие от иных юридических лиц их правоспособность регламентируется не учредительными документами, а Конституцией, законодательными и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Каковы формы работы местных кенешей?

Основной организационно-правовой формой работы местных кенешей являются их сессии, которые должны проводиться не реже одного раза в квартал и по требованию не менее одной трети от общего числа депутатов местного кенеша. Причем местные кенеши могут проводить свои сессии чаще, но не вправе проводить реже установленного законодательством порядка. Сессии местных кенешей могут быть плановые, то есть по утвержденному в начале года плану либо внеплановые для рассмотрения вопросов, требующих безотлагательного решения.

Вместе с тем, деятельность местного кенеша не ограничивается лишь проведением пленарных заседаний в виде сессий, где должны совместно участвовать все депутаты. Очень большая работа ведется на заседаниях постоянных комиссий, когда депутаты обсуждают вопросы до вынесения их на сессию.

Проведение сессии местного кенеша представляет собой соответствующую организационную работу, которая ведется в период подготовки сессии, в процессе ее проведения и реализации принятых решений. И в этом вопросе ключевая роль отводится председателю кенеша, который не только возглав-

ляет местный кенеш, но и организует всю работу местного кенеша и его аппарата, а также решает организационные вопросы, связанные с деятельностью местного кенеша.

Отдельно устанавливается порядок проведения первых сессий. Так, первая сессия вновь образованного кенеша созывается председателем кенеша предыдущего созыва не позднее чем в двухнедельный срок после выборов депутатов местных кенешей, а на районном уровне — не позднее месячного срока. Первую сессию местного кенеша открывает старейший по возрасту депутат соответствующего местного кенеша.

Первая сессия местного кенеша вновь образованного района созывается Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики не позднее чем в трехнедельный срок со дня проведения выборов в кенеш вновь образованного района.

Первая сессия городского, поселкового и аильного кенешей во вновь образованных городах, поселке и аиле созывается председателем кенеша не позднее чем в двухнедельный срок со дня выборов в соответствующий кенеш.

Первая сессия районного кенеша созывается Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики не позднее месячного срока со дня формирования аильных, поселковых, городских кенешей.

В повестку дня первой сессии местного кенеша включаются, преимущественно, вопросы организационного характера такие как: избрание председателя кенеша и его заместителя, организация деятельности кенеша, количество образуемых постоянных и временных органов местного кенеша.

Сессии местных кенешей должны проводиться открыто и гласно, чтобы каждый из жителей территории мог непосредственно наблюдать за работой депутатов. Тем не менее, возможны случаи, когда местный кенеш вправе провести и закрытые сессии, как правило, такие сессии проводятся, если на повестку выносятся вопросы, имеющие государственную тайну и не подлежащие всеобщему оглашению.

Какие вопросы решаются исключительно на сессиях местных кенешей?

Местный кенеш, по своему назначению, является органом, коллегиально принимающим решения по вопросам, находящимся в его компетенции. Поэтому для принятия решения по той или иной проблеме проводится обсуждение, рассмотрение и утверждение соответствующих решений, по каждому из которых депутат местного кенеша вправе высказать свои замечания и предложения. Законодательством Кыргызской

гызыстана установлен перечень вопросов, которые решаются исключительно на сессиях:

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

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

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

— установление порядка распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, осуществление контроля за ее использованием;

— принятие регламента кенеша;

— избрание и освобождение от обязанностей председателя кенеша и его заместителя, за исключением случаев, установленных законодательством;

— досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством;

— 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.

Эти вопросы присущи всем местным кенешам независимо от их административно-территориального статуса. Однако законодательством республики для местных кенешей первичного уровня (села, поселки и города), в том числе для города Бишкек устанавливается дополнительный круг вопросов, входящих в их компетенцию.

В частности, 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 Бишкек — и глав районных администраций;

— устанавливают дифференцированные ставки налога на городские земли в пределах базовых ставок налога на городские земли, установленных законодательством;

— устанавливают порядок сдачи в аренду земель, находящихся в муниципальной собственности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

— утверждают программу приватизации объектов муниципальной 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.

А кенеши города районного значения, поселка, аила дополнительно к своим полномочиям общего характера, вправе:

— давать согласие на назначение заместителей главы местного самоуправления;

— отменять решения главы местного самоуправления города районного значения, поселка, аила в случае превышения ими своих полномочий;

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

Кроме того, аильные и поселковые кенеши вправе в пределах общей суммы земельного налога, установленного для аила, поселка, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района, устанавливать дифференцированные ставки за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв, а также порядок сдачи в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов, пастбищ для соответствующей территории, за исключением пастбищ, расположенных в зоне интенсивного пользования и отгонных пастбищ. А местные кенеши городов районного значения вправе устанавливать, в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством, дифференцированные ставки налога на городские земли соответствующей территории, а также порядок сдачи в аренду земель, находящихся в муниципальной собственности города.

Вправе ли местный кенеш создавать свои органы?

В соответствии с законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года местные кенеши вправе создавать различные органы в форме комиссий постоянного

Депутат местного кенеша приобретает свои полномочия в результате избрания его в местный кенеш на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок, установленный законодательством республики. Депутатом местного кенеша может быть избран любой гражданин Кыргызской Республики достигший 20 летнего возраста и проживающий на территории соответствующего местного кенеша, выдвинутый избирателями по месту работы, службы, учебы и жительства соответствующего избирательного округа, политическими партиями, избирательными блоками либо по самостоятельной инициативе.

Полномочия депутата начинаются со дня открытия первой сессии соответствующего кенеша и заканчиваются в день открытия первой сессии кенеша следующего созыва. Полномочия депутата, избранного (в порядке замещения) вместо выбывшего, начинаются со дня очередного после выборов депутата пленарного заседания кенеша и до завершения срока полномочий кенеша, в который он избран.

В соответствии с законодательством республики депутат местного кенеша имеет право:

- 1) избирать и быть избранным в органы соответствующего местного кенеша;
- 2) предлагать вопросы для рассмотрения местным кенешем и его органами;
- 3) вносить предложения и замечания по повестке дня заседания местного кенеша и его органов, порядку рассмотрения обсуждаемых вопросов и их существу;
- 4) вносить для рассмотрения проекты решений, других принимаемых местным кенешем или его органами документов, поправки к ним;
- 5) высказывать мнение по персональному составу образуемых местным кенешем органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых местным кенешем;
- 6) ставить вопрос о недоверии органам, образованным местным кенешем, лицам, входящим в их состав, а также лицам, избранным, назначенным или утвержденным местным кенешем;
- 7) принимать участие в дебатах, обращаться с запросами, задавать вопросы докладчикам, содокладчикам, председательствующему на заседании;
- 8) 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 ком-

петенцию соответствующего местного кенеша, других органов и должностных лиц, действующих на его территории;

9) выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки;

10) 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.

Депутат местного кенеша вправе ставить в местном кенеше и его органах вопрос о необходимости проведения проверок, в пределах компетенции соответствующего местного кенеша, деятельности, расположенных на его территории предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, а также государственных органов и органов объединений граждан.

Основными формами реализации установленных полномочий и деятельности депутата местного кенеша является работа со своими избирателями, на сессии в процессе обсуждения и принятия решений по вопросам, внесенным в повестку дня, в постоянных и временных комиссиях местного кенеша, а также с соответствующими жалобами, заявлениями и обращениями.

Депутат местного кенеша осуществляет свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью. Однако в случае избрания депутата местного кенеша на выборную должность в соответствующем кенеше, то он исполняет свои обязанности на профессиональной основе.

С какими должностями несовместим статус депутата местного кенеша?

Правовой статус депутата местного кенеша, соответствующим образом, ограничивается принципом несовместимости с отдельными должностями.

В частности, законодательство Кыргызской Республики устанавливает, что депутат местного кенеша не вправе быть:

- депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- аудитором Счетной палаты Кыргызской Республики;
- членом Правительства Кыргызской Республики;
- главой местной государственной администрации;
- заместителем главы местной государственной администрации;
- руководителем структурного подразделения местной государственной администрации;
- руководителем территориального подразделения центрального органа исполнительной власти;

- мэром города;
- первым вице-мэром и вице-мэром города;
- главой органа местного самоуправления;
- первым заместителем и заместителем главы органа местного самоуправления;
- руководителем структурного подразделения мэрии города, городской, сельской и поселковой управы;
- руководителем департамента, управления, отдела;
- прокурором;
- судьей;
- сотрудником правоохранительных органов.

В том числе, одно и то же лицо может быть депутатом лишь в одном аильном, поселковом или городском кенеше за исключением того, что депутат аильного, поселкового, городского районного значения кенеша, обладая своими полномочиями, одновременно является депутатом районного кенеша.

Каким образом строятся взаимоотношения депутата и местного кенеша?

Депутат местного кенеша, избранный, в установленном законодательством порядке, в состав местного кенеша, участвует в работе местного кенеша, постоянных комиссий и других его органов в состав которых он входит, всесторонне содействует реализации их решений, выполняет поручения кенеша и его органов.

Местный кенеш и его органы содействуют депутатам в их деятельности путем: создания соответствующих условий; обеспечения депутатов документами, справочно-информационными и другими материалами, необходимыми для эффективного осуществления депутатских полномочий; организуют изучение депутатами действующего законодательства, опыта работы местных кенешей.

Местный кенеш вправе заслушивать отчеты депутата о выполнении решений и поручений соответствующего кенеша. Местный кенеш по предварительному заключению мандатной комиссии, комиссии по вопросам депутатской деятельности и этики может, в случае неисполнения депутатом своих обязанностей в местном кенеше, систематического нарушения им установленного порядка работы, принять следующее решение: частичного или полного лишения депутата на определенный период ежемесячных выплат как депутату; сообщении избирателям об отношении их депутата к исполнению своих обязанностей.

С другой стороны, взаимоотношения депутата и местного кенеша тесно переплетены, так, что при изменении статуса

административно-территориальной единицы и изменении статуса местного кенеша изменяется и статус депутата. К примеру, на практике не редко, с целью оптимизации административно-территориального управления, некоторые территории либо упраздняются, либо преобразуются. Так, в случае отнесения населенных пунктов к категории городов республиканского или областного подчинения на их территории прекращаются полномочия депутатов местного кенеша, которому был подчинен этот населенный пункт. Образуются местные кенеши с обновленным административно-правовым статусом и проводятся соответствующие выборы.

В чем различие между понятиями депутатский запрос и вопрос?

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, руководителям отделов, управлений и других служб местной государственной администрации решить вопрос, дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, имеющим общественное значение и относящимся к ведению местного кенеша. Депутатский запрос подлежит включению в повестку дня пленарного заседания местного кенеша, по нему может проводиться обсуждение и принимается решение. Запрос может быть внесен депутатом или группой депутатов в письменной или устной форме. 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.

Депутатский вопрос — это средство получения депутатом информации или разъяснения по той либо иной проблеме. В отличие от депутатского запроса, депутатский вопрос не включается в повестку дня сессий, не обсуждается и решение по нему не принимается. Ответ на вопрос может быть оглашен на сессии местного кенеша или дан депутату в индивидуальном порядке.

Каким образом реагируют государственные и иные органы и их должностные лица на обращения депутата?

Депутат местного кенеша вправе обращаться в организации и учреждения независимо от формы собственности, находящиеся на территории местного кенеша с целью получения соответствующей информации либо разъяснения. Государственные и иные органы, должностные лица обязаны рассмотреть обращение депутата и дать ему ответ незамедлительно, а в случае необходимости дополнительного изучения или проверки — не позднее чем в месячный срок. Руководители предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории соответствующего местного кенеша, по просьбе депутата предоставляют ему справочные материалы и иную информацию, необходимые для осуществления депутатских полномочий.

Должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления и объединений граждан, администрации предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, а также работники милиции, к которым обращено требование депутата, обязаны незамедлительно принять меры к устраниению нарушений, а при необходимости — к привлечению виновных к ответственности с последующим информированием об этом депутата.

Вместе с тем, такого рода обращения, требования не должны выходить за рамки депутатской деятельности, ибо на практике встречаются и случаи когда, используя общественный статус, решаются свои личные цели.

Вправе ли администрация предприятия, где трудится депутат, по своей инициативе освободить его от занимаемой должности?

Депутат местного кенеша, в соответствии с установленным порядком, осуществляет свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью. Следовательно, на него распространяются все нормы трудового законодательства, однако обретенный статус депутата местного кенеша несколько корректирует возможность применения отдельных норм кодекса о труде. В частности, депутат местного кенеша не может быть по инициативе администрации (собственника) предприятия, учреждения, организации, учебного заведения:

- уволен с работы или освобожден от занимаемой должности;
- исключен из колхоза, кооператива или учебного заведения (кроме случаев полной ликвидации предприятия, учреждения, организации);

— переведен в порядке дисциплинарного взыскания на нижеоплачиваемую работу (должность).

Если депутат местного кенеша является военнослужащим или относится к категории граждан, служба которых регулируется уставами и положениями, то командование (или администрация) не вправе не только уволить со службы, но и понизить в звании или должности в порядке дисциплинарного взыскания.

В случае инициирования администрацией предприятия, учреждения, организации, учебного заведения, воинской части таких действий в отношении депутата местного кенеша, администрация должна получить предварительное согласие местного кенеша, а в период между пленарными заседаниями местного кенеша — председателя местного кенеша, по предварительным заключениям мандатной комиссии, комиссии по вопросам депутатской деятельности и этики.

Более того, администрация предприятия (учреждения, организации) не вправе без соответствующего согласия уволить с работы (должности) или перевести на другую работу (должность) не только депутата местного кенеша, но данные ограничения распространяются и на зарегистрированных в установленном порядке кандидатов в депутаты, участвующих в избирательном процессе. К тому же по истечении выборов кандидат в депутаты вправе вернуться на прежнее место работы и занять ту должность, которую занимал до выборов.

В каком стажу относится время работы депутата на выборной должности в местном кенеше?

Депутатская деятельность в местном кенеше может быть как на общественной, так и на профессиональной основе. Профессиональной и, соответственно, оплачиваемой из местного бюджета работой депутатская деятельность становится в случае избрания депутата на выборную должность в соответствующем кенеше.

Время работы депутата на выборной должности в местном кенеше засчитывается в общий и непрерывный стаж работы (службы) депутата, а также стаж работы (службы) по той специальности, по которой он работал до избрания на выборную должность в местном кенеше. Кроме того, за депутатом сохраняются все права и льготы, которыми пользуются работники соответствующего предприятия, учреждения, организации.

Вместе с тем, профессиональная работа депутата на выборной должности имеет свой установленный законодательный срок, с истечением которого завершается профессиональная

деятельность депутата в местном кенеше. В этом случае местный кенеш обязан в последующем трудоустроить депутата, который был избран на выборную должность местного кенеша.

В каких случаях прекращаются досрочно полномочия депутата местного кенеша?

Полномочия депутата местного кенеша прекращаются досрочно в случаях: утраты депутатом гражданства Кыргызской Республики; избрания или назначения депутата на должность, занятие которой по закону не совместимо с исполнением депутатских полномочий; избрания его депутатом другого кенеша за исключением случаев, предусмотренных законодательством республики; признания судом депутата недееспособным или безвестно отсутствующим, а также умершим; вступления в силу обвинительного приговора суда о лишении свободы лица, являющегося депутатом; выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики; роспуска местного кенеша.

Полномочия депутата местного кенеша могут прекращаться досрочно также по решению соответствующего кенеша в связи: с вступлением в силу обвинительного приговора суда, согласно которому депутат осужден к наказанию, не связанному с лишением свободы; с прекращением работы на территории соответствующего кенеша в случае постоянного проживания за ее пределами за исключением депутатов районных в городских кенешах, работающих и проживающих на территории города; с личным заявлением депутата о сложении им депутатских полномочий.

Более того, депутаты местного кенеша, большинством голосов от их общего числа, вправе возбудить вопрос об отзыве депутата соответствующего кенеша по причине его систематического отсутствия без уважительных причин на сессиях местного кенеша в течение одного года, а также за неисполнение решений и поручений местного кенеша.

Проводятся ли выборы вместо досрочно выбывшего депутата?

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики выборы не проводятся, а применяется принцип замещения вакантного мандата депутата местного кенеша. Смысл данного принципа в том, что согласно Кодекса о выборах в Кыргызской Республике в случае досрочного выбытия депутата местного кенеша его мандат постановлением областной, Бишкекской, Ошской городских избирательных комиссий передается следующему за избранными депутатами кандидату, получив-

шему наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по соответствующему многомандатному избирательному округу. В случае если кандидатов не осталось, то мандат остается вакантным до следующих выборов.

Следует отметить, что в избирательной практике встречаются как одномандатные избирательные округа, где избирается один депутат, так и многомандатные избирательные округа, откуда избирается несколько депутатов, причем за каждого из них избиратели голосуют персонально. В частности, в Кыргызской Республике для проведения выборов депутатов местных кенешей различных территориальных уровней (область, район, город, поселок и село) применяется система многомандатных избирательных округов с примерным равенством числа избирателей на один мандат. Так, на уровне области и города Бишкека — до двадцати многомандатных избирательных округов в каждой области, городе Бишкеке. На уровне района и города областного значения — до десяти многомандатных избирательных округов в каждом районе, городе. На уровне города районного значения, поселка и села — до семи многомандатных избирательных округов в каждом городе, поселке, аиле.

Вправе ли депутаты местного кенеша, работающие в государственных органах, использовать в своих целях служебное положение во время участия в выборах в местные кенеши?

В случае если депутат кенеша, находящийся на государственной службе или на службе в органах местного самоуправления, либо работающий в средствах массовой информации изъявил желание либо его повторно выдвинули избиратели кандидатом в депутаты, то он не вправе использовать свое служебное положение в собственных целях. В силу этого зарегистрированные кандидаты в депутаты, на время участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей, что должно быть подтверждено представленной в соответствующую избирательную комиссию заверенной копией приказа (распоряжения). При этом необходимо отметить, что, в соответствии с Кодексом о выборах в Кыргызской Республике, под использованием преимуществ должностного или служебного положения понимается:

— привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных служащих для осуществления в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

— использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае если иные кандидаты не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

— использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

— бесплатное или на льготных условиях использование для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанным транспортом в соответствии с законодательством о государственной охране, а также на депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;

— проведение сбора подписей, предвыборной агитации государственными служащими или служащими органов местного самоуправления в ходе служебных командировок;

— преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами) к средствам массовой информации в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

Кому подотчетен депутат местного кенеша?

Депутат, как выборное лицо, представляющее интересы и волю избравших его людей должен соответствующим образом отчитываться, прежде всего, перед своими избирателями, которым он периодически, но не менее чем один раз в год, отчитывается о своей работе. Однако отчет депутата может быть проведен в любое время по требованию коллектива или объединения граждан, выдвинувших его кандидатом в депутаты, а также по требованию собрания избирателей. В то же время депутат и его избиратели вправе самостоятельно определить форму и периодичность проведения отчетных собраний. Так как процедура отчета депутата это не только информирование о проделанной работе за определенный период, но и возможность определения, уточнения интересов и желаний избирателей.

Кроме того, отчет депутата вправе заслушивать местный кенеш и, если перед избирателями депутат отчитывается о своей депутатской деятельности по выполнению предвыборных обещаний, наказов избирателей, то перед соответствующим кенешем о выполнении решений и поручений этого кенеша.

ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (МЭРИЯ, ГОРУПРАВА, АЙЫЛ ОКМОТУ)

Что представляют собой исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления Кыргызской Республики?

Местное самоуправление — это, прежде всего, система управления и решения соответствующих задач на определенной территории. Поэтому неотъемлемым элементом любой управлеченческой структуры должны являться органы, непосредственно исполняющие или осуществляющие оперативное управление. Так, в соответствии со статьей 2 закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года «исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления — орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления, а также делегированных государственных полномочий, осуществляющий исполнительную власть на соответствующей территории. Исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления являются айыл окмоту, городские управы и мэрии».

В системе местного самоуправления Кыргызстана важная роль отводится мэрии, городским и сельским управам (шаар и айыл окмоту), выполняющим функции оперативно-распорядительного характера по реализации дел местного и общегосударственного значения. При этом в городе республиканского (Бишкек, Ош) или областного значения действуют мэрии, образованные на базе городских государственных администраций, как исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, возглавляемые мэрами, и обеспечивающие их деятельность по реализации соответствующих исполнительских функций и полномочий. В городах районного значения действуют городские управы, образованные при городских кенешах. В силу этого городской управой руководит глава города, который одновременно исполняет и функции председателя городского кенеша. В аиле и поселке образованы при аильных и поселковых кенешах — айыл окмоту, подотчетные в своей деятельности соответствующим аильным или поселковым кенешам, а по делегированным государственным полномочиям — главе государственной администрации района или мэру города.

Что составляет компетенцию исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления — мэрии, городской управы, айыл окмоту?

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики компетенция исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, несмотря на разнообразие их форм, в принципе, одинакова и заключается в том, чтобы организовать оперативное управление и жизнедеятельный процесс на соответствующей территории. Исходя из этого, компетенцию исполнительных органов местного самоуправления можно рассматривать, выделяя финансово-экономическую, социально-культурную и организационно-правовую сферу.

В частности, в финансово-экономической сфере исполнительные органы занимаются: — разработкой проекта бюджета территории и исполняют его после утверждения местным кенешем; — разработкой проектов программ социально-экономического развития территории, социальной защиты населения и обеспечивают их выполнение после утверждения местным кенешем; — привлекают инвестиции и гранты для развития территории; — разработкой и осуществлением мероприятий по рациональному использованию земель и объектов муниципальной собственности, а также земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий; — участием 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.

В сфере социально-культурного обеспечения жизни территории исполнительные органы осуществляют: — организацию функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставление жителям социальных и культурных услуг; — разработку и реализацию генерального плана застройки территории, контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; — выполнение мероприятий по охране памятников истории, архитектуры и культуры; — разработку и осуществление мероприятий по развитию жилого фонда, жилищно-муниципального хозяйства и благоустройства; — обеспечение мобилизационных и организационно-практических мер по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий, а также иные социально-культурные полномочия.

В сфере организационно-правовой деятельности исполнительная власть местного самоуправления: — издает в рамках своих полномочий соответствующие правовые акты; — занимается кадровыми вопросами; — организует различные мероприятия республиканского и местного значения; — осу-

ществляет взаимодействие с органами государственной власти и иными органами управления; — обеспечивает исполнение решений государственных и местных органов власти, а также способствует реализации выборными должностными лицами соответствующих функций; осуществляет работу с жителями и т.д.

Спектр компетенции исполнительных органов местного самоуправления не ограничивается лишь вышеуказанным, а достаточно широк, ибо она (компетенция) понимается как совокупность прав и обязанностей в области исполнительно-распорядительной и управленческой деятельности на соответствующей территории. В силу чего компетенция исполнительной власти местного самоуправления может быть выражена как через установленные законодательством республики полномочия присущие непосредственно исполнительному органу, так и через полномочия выборного должностного лица, деятельность которого обеспечивает исполнительный орган.

Каков правовой статус мэра города?

Мэр — это выборное должностное лицо в системе органов местного самоуправления города республиканского или областного значения, руководитель исполнительно-распорядительного органа — мэрии, ответственный за проведение в городе государственной политики и осуществление функций исполнительной власти в пределах полномочий, делегированных ему государством. Как выборное должностное лицо местного самоуправления, мэр избирается на эту должность косвенным путем, посредством городского кенеша. В частности, выборы мэра города Бишкека и Оша, города областного значения осуществляются депутатами городского кенеша путем тайного голосования сроком на 4 года из числа кандидатур, представляемых Президентом Кыргызской Республики на альтернативной основе. Для признания выборов мэра города состоявшимся необходимо участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша. При этом чтобы избраться на должность мэра нужно простое большинство голосов соответствующих депутатов.

Депутаты городского кенеша выбирают мэра города республиканского либо областного значения путем тайного голосования, исключающего возможность контроля за его волеизъявлением. Следовательно, поддержать или не поддержать представленную кандидатуру на должность мэра города является исключительным и личным правом депутата местного кенеша. В случае если представленные кандидату-

ры на должность мэра города не нашли должной поддержки среди депутатов городского кенеша, назначаются новые выборы и вносятся новые кандидатуры.

Мэр города, являясь должностным лицом города, проводящим государственную политику и осуществляющим оперативное руководство городом, имеет ключевое значение в организации жизнедеятельности на территории. Так как, согласно статьи 35 закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, мэр города:

«— организует соблюдение и выполнение Конституции и законов Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, 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, органов государственной противопожарной службы, системы казначейства, 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 муниципальной 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 Бишкек ходатайствует в установленном порядке перед Президентом Кыргызской Республики о награждении государственными наградами;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики».

В каких случаях мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности?

Мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности:

- на основании личного заявления;
- по представлению Правительства Кыргызской Республики за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, delegированных государственных полномочий, с согласия сессии городского кенеша большинством в две трети голосов от общего числа депутатов;
- на основании выступившего в силу обвинительного приговора суда;
- в случае признания его судом недееспособным;
- в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;
- в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;
- в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики или утраты гражданства Кыргызской Республики;
- в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;
- по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша.

При этом, следует отметить, что право досрочного освобождения мэра города принадлежит Президенту Кыргызской Республики.

Вместе с тем, правом инициирования досрочного освобождения мэра обладает городской кенеш, который по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов

кенеша вправе выразить недоверие мэру города и направить свое решение Президенту Кыргызской Республики. В случае выражения недоверия мэру городским кенешем, Президент Кыргызской Республики в двухнедельный срок досрочно освобождает его от должности либо дает городскому кенешу обоснованный отказ. Если Президент республики не согласен с доводами городского кенеша, то кенеш вправе повторно поставить на голосование депутатов вопрос о вотуме доверия мэру и, в случае обратного выражения недоверие мэру города, Президент Кыргызской Республики обязан в двухнедельный срок освободить его от занимаемой должности.

В случае наступления условий для досрочного освобождения мэра от должности, Президент Кыргызской Республики до проведения выборов нового мэра может назначить своим актом исполняющего обязанности мэра на срок до 4 месяцев.

Кто вправе избираться на должность главы местного самоуправления города, поселка и села?

Право быть избранным на должность главы местного самоуправления города районного значения, поселка и села присуще каждому гражданину Кыргызской Республики соответствующему установленным законодательством условиям. А именно, в соответствии со статьей 88 Кодекса о выборах КР, быть гражданином Кыргызской Республики в возрасте не моложе 25 и не старше 65 лет.

В свою очередь, следует отметить, что условий для занятия должности главы местного самоуправления одно время было больше. Так, главой местного самоуправления села и города районного подчинения мог быть избран гражданин Кыргызской Республики не моложе 25 лет и не старше 60 лет, при этом имеющий высшее или средне-специальное образование, стаж работы в органах государственной власти или местного самоуправления не менее 2 лет. Однако практика показала неэффективность ограничений по образованию и стажу работы, что, в итоге, привело к их отмене.

Выборы главы местного самоуправления назначаются Президентом Кыргызской Республики не менее чем за 60 календарных дней до дня выборов. В случае досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления выборы назначаются Центральной избирательной комиссией не позднее одного месяца с момента образования вакансии. С момента назначения выборов начинается выдвижение кандидатов на должность главы местного самоуправления и заканчивается за 35 календарных дней до дня выборов. Право выдвижения кандидатов на должность главы местного самоуправления принадлежит:

— собранию избирателей по месту работы, службы, учёбы или жительства, если на нем присутствовало не менее 25 человек;

— съезду (конференции) политической партии либо съездию (конференции) ее регионального (аильного, городского, районного, областного) отделения;

— гражданину в форме самовыдвижения на должность главы местного самоуправления путем подачи в окружную избирательную комиссию заявления о намерении баллотироваться.

После выдвижения кандидат или его уполномоченный представитель не позднее чем за 30 календарных дней до дня выборов должен соответствующим образом зарегистрироваться в окружной избирательной комиссии, куда представляет, согласно пункту 1 статьи 27 Кодекса о выборах КР, следующие документы;

1) протокол с решением съезда (конференции) политической партии, избирательного блока, собрания избирателей о выдвижении кандидата при выборах депутатов местных кенешей и глав местного самоуправления, а также собрания (конференции) регионального отделения политической партии;

2) заявление о согласии баллотироваться кандидатом. В заявлении кандидата должно содержаться обязательство о прекращении им, в случае его избрания, деятельности, не совместимой со статусом выборной должности с представлением решения вышестоящего органа об их увольнении с занимаемых должностей.

3) биографические данные кандидатов с указанием их фамилий, имени, отчества, даты рождения, места работы, занимаемой должности (рода занятий) и места жительства;

4) документ, подтверждающий внесение избирательного залога;

5) заявление о намерении баллотироваться кандидатом в случае самовыдвижения.

Кандидат на должность главы местного самоуправления до регистрации и после проверки представленных документов из личных средств либо средств своего избирательного фонда вносит в специальный фонд областной, Бишкекской городской избирательных комиссий избирательный залог в пятидесятикратном размере установленной законодательством минимальной месячной заработной платы. Внесенный избирательный залог возвращается после проведения выборов кандидату, если за его кандидатуру проголосовало не менее 15 процентов избирателей, включенных в списки избирателей, устанавливаемых по протоколу районной, городской избирательной комиссии. Оставшаяся сумма залога не

подлежит зачету в бюджет и используется областной, Бишкекской городской избирательными комиссиями целевым назначением на подготовку и проведение выборов, совершенствование избирательной системы.

После соблюдения всех установленных процедур проводятся соответствующие выборы, где избранным на должность главы местного самоуправления признается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Каковы полномочия главы местного самоуправления города районного значения, поселка, села?

Полномочия главы местного самоуправления города районного значения, поселка и села определены законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В частности, глава местного самоуправления города районного значения является выборным должностным лицом на соответствующей территории, главой города, выполняющим функции председателя городского кенеша с правом совещательного голоса и руководящим городской управой. Кроме того, он: обеспечивает выполнение Конституции и законодательства Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, 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 муниципальной 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 местного самоуправления аила и поселка: руководит деятельностью айыл окумоту и несет ответственность за ее результаты; представляет аильному, поселковому кенешам проект аильного, поселкового бюджетов, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешами об общем состоянии дел в аиле, поселке, исполнении местного бюджета и использовании муниципальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения; не реже одного раза в год отчитывается перед населением о результатах своей деятельности на курултае местного сообщества; несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий; вносит в местный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных учреждений и организаций; решает иные вопросы в рамках законодательства Кыргызской Республики.

К тому же до последних изменений от 2 февраля 2006 года, внесенных в закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», глава местного самоуправления поселка и села вправе был одновременно осуществлять и функции председателя сельского либо поселкового кенеша.

В каких случаях глава местного самоуправления города районного значения, поселка и села может быть досрочно освобожден от занимаемой должности?

Процедура и основания освобождения глав местного самоуправления города районного значения, поселка и села, в общем, одинаковы, за исключением того, что окончательное решение о досрочном освобождении главы города принадлежит Президенту Кыргызской Республики, а главы поселка или села губернатору — главе государственной администрации области.

Основаниями для досрочного освобождения главы местного самоуправления являются: личное заявление; невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, делегированных государственных полномочий, с согласия сессии городского либо аильного, поселкового ке-

неша большинством в две трети голосов от общего числа депутатов; вступление в силу обвинительного приговора суда; признания главы местного самоуправления судом недееспособным; в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти; в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики; в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики или утраты гражданства Кыргызской Республики; в случае невозможности исполнения своих должностных обязанностей в результате стойкой нетрудоспособности; по требованию не менее одной трети избирателей города, поселка или села; по требованию не менее двух третей от общего числа депутатов городского, поселкового, сельского кенеша.

Причем, необходимо отметить, что требование депутатов соответствующего кенеша о досрочном освобождении главы местного самоуправления от занимаемой должности не всегда может быть поддержано тем должностным лицом, который принимает окончательное решение. В частности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, Президенту Кыргызской Республики принадлежит, как право согласиться с решением кенеша и освободить главу города от занимаемой должности, так и не соглашаться с решением кенеша. В случае не согласия Президента страны с решением кенеша, он обязан в двухнедельный срок обосновать свой отказ и представить его на рассмотрение соответствующего городского кенеша. Однако в случае повторного выражения депутатами городского кенеша недоверия главе города Президент Кыргызской Республики обязан в двухнедельный срок освободить его от занимаемой должности и назначить новые выборы. Такая же процедура и в отношении глав местного самоуправления поселка и села, только, как уже было отмечено, решение о досрочном освобождении главы села или поселка принимается губернатором — главой государственной областной администрации.

Вправе ли исполнительный либо представительный орган местного самоуправления отстранить от должности руководителей территориальных подразделений государственных органов власти?

Одним из главных конституционных принципов осуществления государственной власти является принцип разграничения функций государственных органов власти и местного самоуправления. Развивая данный конституционный тезис, законодательство Кыргызской Республики правом отстране-

ния от должностей руководителей территориальных подразделений государственных органов власти не наделила ни исполнительный, ни представительный орган местного самоуправления. Тем не менее, в соответствии с законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», на уровне города правом не отстранения, а инициирования вопроса об отстранении от должности должностных лиц территориальных подразделений государственной власти, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности, органа внутренних дел, органов Государственной противопожарной службы, системы казначейства, таможенных органов и органов государственной статистики Кыргызской Республики, в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей обладает мэр города. На уровне села и поселка с главой территории должно быть согласовано не только назначение, но и освобождение от занимаемой должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных учреждений и организаций.

Кроме того, местный кенеш, как представительный орган самоуправления, выражаящий волю соответствующего сообщества, вправе заслушивать на сессиях работу территориальных подразделений государственной власти (архитектура, образование, здравоохранение и т.д.) и, на основе признания их деятельности неудовлетворительной, выносить решение о выражении недоверия руководителям таких подразделений.

Окончательное же решение об освобождении руководителя территориального подразделения государственной власти все же остается за соответствующим государственным органом.

Каково понятие айыл башчысы?

В Кыргызской Республике отдельные села, составляя единую административно-территориальную единицу, тем не менее, могут быть расположены друг от друга на значительном расстоянии, что иногда затрудняет процесс управления территорией. Поэтому, с целью организации оперативного управления местными делами отдельно расположенных населенных пунктов, согласно закону КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и в пределах фонда заработной платы айыл окмоту, по решению аильных и поселковых кенешей могут вводиться должности айыл башчысы (старосты аила). Он назначается главой местного самоуправления села, поселка и исполняет соответствующие функции, делегированные ему решением айыл окмоту.

Однако работать айыл башчысы (старостой аила) может не каждый, а только тот, кто пользуется определенным уважением у жителей, в связи с этим законодатель предусмотрел, как обязательное условие при назначении айыл башчысы (старосты аила), получение согласия у жителей на сходе соответствующего села.

Правовой статус и правовое регулирование деятельности айыл башчысы (старосты аила) регламентируется Типовым положением об айыл башчысы (старосте аила), утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 6 октября 2006 года № 720 (см. приложение № 1). Тем не менее, за местным сообществом и его органами остается право разработать и принять, на основе типового, собственное положение, где, исходя из местных установившихся традиций и обычаев, заложить нормы, регулирующие дополнительно статус айыл башчысы (старосты аила).

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Что понимается под территориальным общественным самоуправлением?

Одной из форм осуществления местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление. Согласно законодательства Кыргызской Республики под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства — на части территории аила, поселка, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в делах местного значения через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления. К органам территориального общественного самоуправления отнесены советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные комитеты, кондоминиумы и другие органы, создаваемые жителями соответствующей территории, исходя из местных условий и традиций.

Деятельность органов территориального общественного самоуправления ограничена границами определенной микротерритории, жители которой, изъявив желание о самоорганизации, вправе определить территорию деятельности своего органа территориального общественного самоуправления. Вместе с тем, о своем решении жители должны известить местный кенеш, ибо установление границ деятельности органов территориального общественного самоуправления на-

ходится в компетенции соответствующего кенеша. И только после установления границ и соответствующей учетной регистрации в местном кенеше орган территориального общественного самоуправления может считаться образованным, причем подобная регистрация не предоставляет прав юридического лица. В случае намерения получения прав юридического лица орган территориального общественного самоуправления должен пройти процедуру регистрации в учреждениях юстиции.

Органы территориального общественного самоуправления, как добровольные объединения граждан, вправе самостоятельно определять свою структуру и количество работников. Они финансируются за счет: собственной хозяйственной деятельности; поступлений от физических и юридических лиц; средств местного бюджета, направляемых органам территориального общественного самоуправления по договорам с местными органами власти; а также иных источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.

В своей деятельности органы территориального общественного самоуправления подотчетны: общему собранию граждан, их избравшим; местному кенешу, зарегистрировавшему их, как орган территориального общественного самоуправления. Кроме того, если публичные органы власти и управления на договорной основе наделили органы территориального общественного самоуправления своими функциями по осуществлению социально-экономического развития территории, то они вправе требовать отчеты, обусловленные условиями взаимного договора.

Какие функции могут выполнять органы территориального общественного самоуправления Кыргызстана?

Органы территориального общественного самоуправления:

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

— готовят рекомендации и выходят с ходатайством в соответствующие местные кенеши, их исполнительно-распорядительные органы, местные государственные администрации, а также в государственные органы, на предприятия, в организации, учреждения по вопросам, относящимся к ведению органов территориального общественного самоуправления;

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

— осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Правомочны ли органы территориального общественного самоуправления вести хозяйственную деятельность?

В случае приобретения органами территориального общественного самоуправления статуса юридического лица, они вправе заниматься хозяйственной деятельностью, в том числе:

— открывать счета в учреждениях банков;

— самостоятельно осуществлять хозяйственную деятельность по социально-экономическому развитию территории, создавать в этих целях хозрасчетные подразделения;

— учреждать в установленном порядке малые предприятия, кооперативы, клубы по интересам, любительские объединения, центры досуга, другие предприятия и организации;

— взаимодействовать на договорной основе с соответствующими местными кенешами, их исполнительно-распорядительными органами, местной государственной администрацией, а также предприятиями, учреждениями, организациями, кооперативами и другими хозяйствующими субъектами;

— выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству своей территории, строительству и ремонту жилого фонда и объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения — с использованием предусмотренных на эти цели средств местного бюджета и собственных финансовых ресурсов;

— сдавать в аренду здания, сооружения, нежилые помещения, находящиеся в его собственности;

— кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для развития социальной инфраструктуры территории, создавать фонд местной инициативы.

При этом, следует отметить, что территориальные органы общественного самоуправления в случае регистрации их в качестве юридического лица, облагаются соответствующими налогами, предусмотренными для некоммерческих организаций.

Обязаны ли местные органы власти при выделении участков под строительство согласовывать свои решения с органом территориального общественного самоуправления?

В случае если решением местного кенеша определены границы деятельности органа территориального общественного самоуправления, то на данной территории строительство и иные действия местных органов власти должны быть согласованы с органом территориального общественного самоуправления.

В частности, в соответствии с положением «О вопросах развития территории, обязательных для предварительного согласования с органами территориального общественного самоуправления в Кыргызской Республике», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 октября 2001 года № 625 в перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без предварительного согласования с территориальными органами общественного самоуправления относится: предоставление разрешения на отвод земли на территории соответствующего органа территориального общественного самоуправления для строительства и расширения на этой территории предприятий и других объектов производственно-го и социально-культурного назначения.

Какие формы непосредственного осуществления местного самоуправления распространены в Кыргызстане?

Важнейшими формами непосредственного осуществления местного самоуправления являются обсуждение всех важных вопросов общественной жизни и реализации принятых решений путем народных курултаев, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии.

В Кыргызстане наиболее распространенной формой непосредственного участия граждан в самоуправлении являются народные курултаи. Курултаи, как представительная форма самоуправления, формируются путем избрания жителями своих делегатов на курултай, где обсуждаются самые важные вопросы жизнедеятельности местного сообщества. Деятельность курултаев регулируется положением «О народном курултае представителей местных сообществ Кыргызской Республики», утвержденным указом Президента КР от 2 мая 2001 г.

Другой распространенной формой участия жителей в местном самоуправлении являются сходы или собрания жите-

лей. Сходы — это прямая форма участия членов местного сообщества в управлении делами местного значения путем обсуждения вопросов жизнеобеспечения и жизнедеятельности сообщества и принятия по ним рекомендаций или решений на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, квартала, микрорайона или села.

До принятия закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года в систему непосредственного волеизъявления местного сообщества входили и местные референдумы. Референдум (от лат. *referendum* — то, что должно быть сообщено) — форма обращения к избирательному корпусу с целью принятия окончательного решения по вопросам общественной жизни. Подобная форма выражения воли населения в обсуждении и принятии решений на местном уровне приобрело достаточно широкую известность в мировом сообществе. Референдумы отличаются от иных форм непосредственного участия граждан в решении тех или иных вопросов тем, что решения принятые таким путем по своей сути являются императивными, т.е. обязательными для исполнения и не требующими подтверждения какими-либо органами, за исключением отдельных случаев.

СУДЫ АКСАКАЛОВ

Каково понятие судов аксакалов?

Одной из особенностей местного самоуправления Кыргызской Республики является то, что в системе самоуправления получило свое развитие такая форма общественного разрешения споров на местах как суды аксакалов.

Правовой статус судов аксакалов регулируется законом Кыргызской Республики «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 года. В соответствии с которым, суды аксакалов — это создаваемые на добровольных началах и на основе выборности и самоуправления общественные органы, призванные осуществлять рассмотрение материалов, направляемых им в установленном порядке судом, прокурором, органами внутренних дел и другими государственными органами и их должностными лицами в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики.

Основная цель образования подобных судов рассмотрение незначительных по степени тяжести правонарушений, а также воспитание сограждан путем убеждения и общественного воздействия, достижения примирения сторон и вынесение справедливого, не противоречащего закону решения.

Суды аксакалов могут быть образованы по инициативе и на основании решения собрания граждан, а также местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории аилов, поселков и городов. Тем не менее, в целях упорядочения создания судов аксакалов, законодательством республики установлены некоторые правила их создания, которые различаются в зависимости от статуса территории.

В частности, в аилах и поселках суды аксакалов создаются по принципу: один населенный пункт — один суд аксакалов либо один айыл окмоту — один суд аксакалов. В городах суды аксакалов создаются по количеству жителей: если количество жителей не превышает 25 тысяч — один суд аксакалов; если количество жителей составляет от 25 тысяч до 50 тысяч — два суда аксакалов и так далее. В городах, где имеются микрорайоны, суды аксакалов создаются независимо от количества жителей по принципу: один микрорайон — один суд аксакалов.

Количественный состав суда аксакалов должен быть не менее 5 и не более 9 человек, при этом их число должно быть обязательно нечетным. Право определения точного количества состава суда аксакалов принадлежит тому органу, при котором он образован.

В состав судов аксакалов могут быть избраны совершенолетние граждане Кыргызской Республики, пользующиеся уважением и авторитетом среди населения аилов, поселков и городов, по деловым и моральным качествам способные выполнять задачи, поставленные перед судами аксакалов, причем не устанавливается ограничений по возрасту, принадлежности к полу, вероисповеданию, имущественному и должностному положению, национальности и т. д.

Суды аксакалов регистрируются районными (городскими) кенешами. Для этого судам аксакалов необходимо предоставить: протокол собрания жителей данного населенного пункта либо протокол конференции соответствующего Совета общественности, подтверждающий учреждение суда аксакалов и избрание его членов; справку государственного органа о наличии количественного состава проживающих на данной территории; заявление об учетной регистрации суда аксакалов, подписанное избранными членами суда аксакалов; копии паспортов избранных членов суда аксакалов.

Суды аксакалов не реже одного раза в год отчитываются о своей деятельности перед органами, учредившими их: общими собраниями граждан; конференциями Советов общественности; сессиями аильных, поселковых, городских кенешей.

Каковы функции и классификация дел рассматриваемых судами аксакалов?

В функции судов аксакалов входит рассмотрение и вынесение решений по:

— направляемым местными судами материалам по гражданским делам в порядке, предусмотренном гражданско-процессуальным законодательством;

— направляемым судами, прокурорами, органами следствия и дознания с санкции прокурора материалам, по которым были прекращены уголовные дела, для применения мер общественного воздействия в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;

— делам по заявлению самих граждан (с согласия сторон) для разрешения имущественных и семейных споров с целью достижения примирения сторон.

Дела, рассматриваемые судами аксакалов можно классифицировать следующим образом:

— дела, связанные с имущественными спорами;

— дела, связанные семейно-брачными вопросами;

— дела, связанные с административными правонарушениями.

Исходя из этого, суды аксакалов вправе рассматривать следующие дела:

а) об имущественных спорах между гражданами, в частности: — взыскание имущественного долга; — истребование имущества из чужого незаконного владения; — возврат имущества из чужого незаконного владения; — возврат имущества, переданного на хранение; — взыскание арендной платы; — возмещение за причиненный имуществу вред;

б) о разделе общего совместного имущества супругами;

в) о невыполнении родителями и другими членами семьи обязанностей по воспитанию и содержанию детей;

г) о невыполнении совершеннолетними детьми обязанностей по содержанию нетрудоспособных родителей или лиц, воспитавших и содержавших их в установленном порядке;

д) о спорах по поливу между пользователями земельных участков;

е) об оплате выполненной работы по трудовому соглашению;

ж) об имущественных спорах, связанных с национальными традициями и обычаями в области брачно-семейных отношений.

Основаниями для рассмотрения судами аксакалов вышеуказанных дел являются:

а) представление соответствующих айыл окмоту, местных кенешей;

- б) материалы, переданные государственными органами или их должностными лицами, которым представлено право налагать административные взыскания;
- в) материалы, переданные в установленном порядке органами дознания и следствия, а также судом;
- г) заявления граждан;
- д) заявления других судов аксакалов.

Каков порядок рассмотрения и вынесения решения по делам, находящимся в компетенции судов аксакалов?

С момента поступления дел в суд аксакалов, он должен в 15-дневный срок рассмотреть и вынести решение по существу дела. При этом суд аксакалов обязан ознакомить лицо, привлекаемое к суду аксакалов, а также потерпевшего и других участников спора, с имеющимися материалами. В случаях необходимости срок рассмотрения дела может быть продлен на срок истребования материалов либо представления участниками суда дополнительных сведений, но не более чем на 15 дней.

В соответствии с порядком работы судов аксакалов разбирательство в судах аксакалов открытое. Вместе с тем, допускается рассмотрение дела на закрытых заседаниях по следующим основаниям: по мотивированному решению суда; ходатайству одной из сторон по делам лиц, не достигших шестнадцати лет; семейным спорам, в целях предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле.

При рассмотрении соответствующих дел законодательством Кыргызской Республики для судов аксакалов определен принцип коллегиальности, который означает, что председатель суда аксакалов не вправе рассматривать и принимать решение единолично. С этой целью устанавливается нечетное количество членов судов аксакалов, которые правомочны рассматривать дела при наличии не менее двух третей от своего состава.

При вынесении решения судом аксакалов голос каждого члена суда аксакала, включая голос председательствующего является равным. И ситуация с равенством голосов на практике, почти, исключается, в связи с тем, что законодательство, регулирующее деятельность судов аксакалов, установило принцип нечетного количества при формировании состава суда, а также принятие решений суда большинством голосов.

Суд аксакалов свое решение должен основывать только на доказательствах, рассмотренных в судебном заседании. В случае если решение суда было вынесено на основании материалов, не рассмотренных в судебном заседании, то такое решение является незаконным.

Какие меры воздействия может принять суд аксакалов?

Мерами воздействия, применяемыми судами аксакалов, являются: вынесение предупреждения; обязательство о принесении публичного извинения потерпевшей стороне; объявление общественного порицания; возмещение причиненного материального ущерба.

Кроме того, действенной мерой воздействия являются денежные штрафы, налагаемые судом аксакалов в размере до трех минимальных заработных плат, установленных законодательством Кыргызской Республики. В случае применения в качестве наказания уплаты денежных штрафов, они поступают в бюджет соответствующего села, поселка или города. Если суд аксакалов был образован при совете общественности территориального самоуправления, то денежные штрафы распределяются следующим образом: 30 процентов — в бюджет местного кенеша первичного уровня, на территории которого находится суд аксакалов; 70 процентов — на счет Совета общественности территориального самоуправления, при котором создан суд аксакалов.

Указанный перечень мер общественного воздействия является исчерпывающим, то есть не подлежит самостоятельному дополнительному расширению.

Вправе ли гражданин, дело которого рассматривается в суде аксакалов, выразить свое недоверие одному из членов суда и требовать его отвода?

Любой гражданин, дело которого разбирается в суде аксакалов, вправе заявить об отводе того члена суда, который, по его мнению, каким-либо образом заинтересован в исходе рассматриваемого дела. Решение об отводе члена суда аксакалов производится по решению самого суда аксакалов, который рассматривает заявление об отводе, изучает все доводы заявителя, по итогам которого принимает большинством голосов его членов решение по существу.

Законодательством устанавливаются и другие случаи, по которым член суда аксакалов не вправе участвовать в разбирательстве дела. Так, член суда аксакалов не может участвовать в рассмотрении материалов (дел), если он является близким родственником спорящих сторон.

Гражданин, в отношении которого принято решение судом аксакалов, вправе в течение 10 дней со дня вынесения решения обжаловать такое решение в районный или городской суд, на территории которого образован суд аксакалов. Причем решение суда аксакалов может быть обжаловано и иными лицами, участвующими в деле.

В случае если решение суда аксакалов не исполняется, вправе ли суд аксакалов принять решение о принудительном его исполнении?

Вопросы принудительного исполнения решения не входят в компетенцию суда аксакалов, а принимаются районным или городским судом, на территории которого находится суд аксакалов.

С этой целью подается заявление о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения суда аксакалов в районный или городской суд по территориальности стороны, в пользу которой вынесено решение. Такое заявление должно быть подано в течение месяца со дня окончания срока исполнения решения. По результатам рассмотрения заявления в месячный срок со дня его получения районным или городским судом, судья единолично выносит определение о выдаче исполнительного листа либо об отказе в выдаче такового.

По каким основаниям член суда аксакалов может быть исключен из состава суда?

Член суда аксакалов может быть исключен из его состава по следующим основаниям: отказ от членства суда аксакалов; смерть члена суда аксакалов; окончание срока полномочий; изменение местожительства (переезд с данного населенного пункта); привлечение к уголовной ответственности и осуждение; отзыв члена суда аксакалов.

Правом отзыва члена суда аксакалов обладает собрание жителей, выдвинувшее его в свое время, в случае: если он не справляется с возложенными на него обязанностями; в связи с недостойным поведением; при совершении правонарушения и других проступков, несовместимых со званием члена суда аксакалов.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Каково понятие нормативного правового акта?

Нормативный правовой акт — это письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение и отмену правовых норм, т.е. общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение.

Нормативные правовые акты Кыргызской Республики имеют свойственные им признаки, характеризующие их: по

официальному характеру документа; правомочности субъекта; общеобязательности норм принятого акта; длительности действия и многократности применения его норм; по своей юридической силе.

Официальный характер акта предполагает надлежащее его оформление и соответствие установленным законодательством требованиям, таким как: указание на форму акта (закон, указ, постановление и др.), на орган, принявший акт, наличие заголовка, обозначающего предмет регулирования, а также дату, место принятия акта и его регистрационный номер, подписи лиц, официально уполномоченных подписывать соответствующие нормативные правовые акты.

Правомочность субъекта выражается в том, что только соответствующий правотворческий орган или субъект права может обладать правотворческой компетенцией.

Общеобязательность указывает на отсутствие персонифицированного объекта, на который распространяется действие акта, то есть предписания нормативного акта являются общеобязательными для всех тех, кто вступил в действие данного акта. Следовательно, характеризуются длительностью действия и многократностью применения.

Согласно закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» нормативные правовые акты имеют свою систему, куда входят: Конституция Кыргызской Республики; конституционные законы Кыргызской Республики; законы Кыргызской Республики; постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; указы Президента Кыргызской Республики; постановления Правительства Кыргызской Республики; акты министерств, государственных комитетов, Фонда государственного имущества и административных ведомств Кыргызской Республики; решения местных государственных администраций и органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции и направленные на установление, изменение и отмену правовых норм.

Какие виды нормативных правовых актов вправе издавать органы местного самоуправления?

Одним из признаков нормативных правовых актов местного самоуправления является форма (вид) акта. Анализ соответствующего законодательства и литературы позволяет выделить следующие виды правовых актов, которые вправе в пределах своей компетенции принимать органы местного самоуправления:

Устав местного сообщества — основной нормативно-правовой акт, определяющий статус местного сообщества;

Регламент местного кенеша — правовой процессуальный акт, регулирующий порядок работы представительного органа местного самоуправления, внесения и рассмотрения вопросов на его сессиях, образования комиссии и др.;

Положение — нормативно-правовой акт, детально регламентирующий какую-либо группу вопросов, касающихся правового статуса, организацию, порядок деятельности определенных субъектов, а также определяющий их взаимоотношения с другими органами, организациями, учреждениями и гражданами;

Правила — нормативно-правовой акт, достаточно полно регламентирующий порядок организации какого-либо вида деятельности;

Решение — нормативный правовой акт, принимаемый представительным органом местного самоуправления или непосредственно на курултае либо сходе жителей;

Постановление — нормативный правовой акт, принимаемый соответствующим органом местного самоуправления, имеющий нормативное содержание и общее значение, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также связанный с решением крупных вопросов экономического и социального развития, охраны общественно-го порядка, использованием муниципальной собственности и финансовых ресурсов и т.п.;

Распоряжение — акт оперативно-конкретного характера;

Приказы и инструкции — акты оперативно-распорядительного характера;

Договор — соглашение двух или нескольких субъектов об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

Издаваемые органами местного самоуправления (местные кенеши, мэрия, городская управа, айыл окмоту) в пределах собственной компетенции акты обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, территориальными органами государственной власти и управления, должностными лицами, а также расположенными на этой территории предприятиями, организациями, учреждениями независимо от форм собственности.

Обязательно ли органам местного самоуправления регистрировать все свои издаваемые акты в органах юстиции?

В соответствии с разъяснением (инструкцией), утвержденной Министерством юстиции КР, направлению на государственную регистрацию подлежат акты всех видов (при-

казы, инструкции, положения, постановления, разъяснения и т.п.), если в них имеется одна или более норм следующего содержания:

а) затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические, культурные и иные права, свободы и законные интересы граждан, гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции и в законодательных актах Кыргызской Республики, а также устанавливающие вновь либо изменяющие, дополняющие или отменяющие организационно-правовой механизм реализации этих прав, свобод и законных интересов, действующий на момент представления акта на регистрацию;

б) носящие межведомственный характер, т.е. являющиеся обязательными для других органов исполнительной власти, иных органов управления, а также для предприятий, учреждений, организаций, не входящих в систему органов исполнительной власти, утвердившего нормативный правовой акт.

Таким образом, органы местного самоуправления регистрируют в органах юстиции только те нормативные правовые акты, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина либо носят межведомственный характер.

Какой орган вправе отменить либо приостановить правовые акты органов местного самоуправления?

Право отмены или приостановления нормативного правового акта, прежде всего, принадлежит тому органу, который его принял. В силу чего органы местного самоуправления вправе самостоятельно отменять собственные решения в случае их противоречия законодательству Кыргызской Республики.

Тем не менее, есть и структуры государственного или местного значения правомочные отменять либо приостанавливать акты местного самоуправления. В частности, решения органов местного самоуправления, противоречащие Конституции Кыргызской Республики, отменяются Конституционным судом Кыргызской Республики.

В случае противоречия решений местного кенеша действующему законодательству Кыргызской Республики, они могут быть отменены судом общей юрисдикции. Решения местного кенеша и распоряжения председателя местного кенеша, противоречащие законодательству Кыргызской Республики, отменяются сессией местного кенеша.

Решения мэра города либо главы местного самоуправления города районного значения, поселка и села в случае превы-

шения ими своих полномочий отменяются местным кенешем, а в случае противоречия законодательству страны судом. Кроме того, исполнение актов айыл окмоту, противоречащих законодательству Кыргызской Республики, может быть приостановлено до вынесения решения судом: аильными или поселковыми кенешами; главами государственных администраций района, области; мэром города, если соответствующее село или поселок входят в административно-территориальную единицу города.

Приостанавливает ли протест прокурора действие акта, принятого органом местного самоуправления?

Основной задачей Прокуратуры Кыргызской Республики, как государственного органа в системе исполнительной власти, является осуществление надзора за точным и единообразным исполнением законодательных актов министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и другими органами, создаваемыми при Правительстве Кыргызской Республики, местной государственной администрацией, а также органами местного самоуправления, гражданами и общественными объединениями, должностными лицами, хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности.

Протест прокурора является одним из основных правовых средств устранения нарушений закона, выявленных прокурором при осуществлении общего надзора. В протесте прокурор обязан выразить и обосновать свое несогласие с опротестованным актом, противоречащим законодательству и изложить требование об отмене или изменении данного акта, либо прекращении незаконного действия и восстановления нарушенного права.

В соответствие с законом Кыргызской Республики «О Прокуратуре Кыргызской Республики» протест прокурора приостанавливает действие опротестованного правового акта. Протест на противоречащий закону правовой акт приносится прокурором или его заместителем в орган, издавший этот акт, либо в вышестоящий орган. В случае отклонения — прокурор вправе обратиться в суд. В таком же порядке приносится протест на незаконное действие должностного лица.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Вправе ли органы местного самоуправления отклонить протест прокурора?

Органы местного самоуправления либо должностные лица на решения которых вынесен протест прокурора, обязаны рассмотреть протест не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. В результате рассмотрения органы местного самоуправления вправе как принять его, так и отклонить с обязательным сообщением о результатах рассмотрения в письменной форме прокурору.

В случае если протест прокурора принесен на решение коллегиального органа (местный кенеш), то при рассмотрении протеста таким органом о дне заседания сообщается прокурору, который вправе принять участие в его рассмотрении.

ГЛАВА 6

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

(муниципальная собственность, земельные отношения, социально-экономическое и бюджетное прогнозирование)

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Каково понятие муниципальной собственности?

Муниципальная собственность — это отдельная, наряду с государственной, частной и другими видами собственности, конституционно закрепленная самостоятельная форма собственности. Равнозначность ее с другими формами собственности свидетельствует о том, что муниципальная собственность признается и защищается государством всеми имеющимися законными средствами. Правовой режим муниципальной собственности в Кыргызстане определяется гражданским законодательством республики, в частности, Гражданским кодексом КР, законом КР «О муниципальной собственности на имущество», а также рядом подзаконных актов, утверждаемых указами Президента и постановлениями Правительства Кыргызской Республики.

Под муниципальной собственностью понимается собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения социально-экономических потребностей населения. Следовательно, объектом муниципальной собственности может быть не всякое имущество, а только то, которое необходимо для удовлетворения потребностей сообщества.

Муниципальная собственность, в некотором роде, имеет сходства с государственной собственностью. Во-первых, она так же, как и государственная, призвана обеспечивать достижение общественных, публичных интересов. Именно это качество отличает собственность сообществ от частной, использование которой подчинено индивидуальным интересам частника. Во вторых, право государственной и муниципальной собственности осуществляется органами публичной власти,

создаваемыми соответственно государством и местным сообществом.

Государственная собственность может преобразоваться в муниципальную так же, как муниципальная, при соответствующем согласии органов местного самоуправления, в государственную, на основе определенных нормативных правовых актов. Однако в состав муниципальной собственности не могут быть переданы те государственные объекты, которые имеют стратегическое значение для всей страны.

Вместе с тем, муниципальная собственность имеет свои отличия от иных форм собственности. В частности, муниципальная собственность является собственностью только того сообщества, которое проживает на определенной территории. Тогда как государственная собственность принадлежит всему народу в лице государства, а частная принадлежит только одному или нескольким собственникам. Население соответствующей территории участвует в управлении муниципальным имуществом косвенным путем, то есть через систему выборных органов и должностных лиц, формируемых самим населением. При этом органы местного самоуправления вправе вынести вопросы управления и распоряжения муниципальной собственностью на обсуждение местного сообщества.

Какими правомочиями обладает собственник муниципального имущества?

Право собственности, в соответствии с Гражданским Кодексом Кыргызской Республики, есть признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. В силу чего собственник в отношении своего имущества обладает: правом владения; правом пользования; правом распоряжения.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики правомочия владения, пользования и распоряжения имеют разный юридический смысл и предоставляют субъекту различные возможности по отношению к объекту собственности.

Право владения представляет собой юридически обеспеченную возможность фактически обладать имуществом.

Право пользования представляет собой юридически обеспеченную возможность извлекать из имущества его полезные естественные свойства, а также получать выгоду.

В свою очередь, право распоряжения предоставляет соб-

ственнику юридически обеспеченную возможность определять дальнейшую судьбу имущества. Причем, следует отметить, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, но только не противоречащие законодательству и не нарушающие права и законные интересы других лиц. Под любыми законными действиями собственника в отношении своего имущества понимается возможность продать, подарить, заложить, отдать в аренду и т.д.

Как разграничены полномочия между органами местного самоуправления в осуществлении права на муниципальную собственность?

Полномочия органов местного самоуправления по осуществлению права на муниципальную собственность разграничены согласно статусу каждого органа. А именно, местный кенеш, как орган, определяющий и вырабатывающий политику на территории, осуществляет действия устанавливающие порядок пользования и распоряжения муниципальным имуществом, в том числе определяет дальнейшую судьбу имущества. Кроме того, в соответствии со статьей 19 закона КР «О муниципальной собственности на имущество», местный кенеш также: осуществляет контроль за использованием муниципальной собственности; дает согласие на представление объектов муниципальной собственности в ипотеку или залог; утверждает программу приватизации; устанавливает порядок страхования муниципальной собственности; утверждает цены и тарифы на коммунальные услуги, оказываемые муниципальными предприятиями и учреждениями, а также иными юридическими и физическими лицами, использующими муниципальную собственность; устанавливает порядок списания муниципальной собственности; утверждает по представлению главы местного самоуправления руководителя органа по управлению муниципальным имуществом; осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики и уставом местного сообщества.

В свою очередь, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления или лицо, находящееся в структуре исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, компетенция которого устанавливается положением, утвержденным местным кенешем, осуществляет управление и распоряжение объектами муниципальной собственности. А также: разрабатывает и представляет на рас-

смотрение местного кенеша проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих порядок предоставления прав на объекты муниципальной собственности, программы приватизации и иных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью; осуществляет руководство, координацию и контроль за созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией муниципальных предприятий и учреждений, а также управление акциями акционерных обществ, находящимися в муниципальной собственности; заключает договоры, связанные с управлением и распоряжением муниципальной собственностью; ведет реестр объектов муниципальной собственности, а также иной учет объектов муниципальной собственности в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики; осуществляет страхование муниципальной собственности, предпринимает иные меры по обеспечению сохранности муниципальной собственности; осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики и уставом местного сообщества.

Какое имущество может находиться в муниципальной собственности?

Состав муниципальной собственности достаточно обширен, ибо в собственности сообщества может находиться как имущество, расположенное на соответствующей территории, так и существует возможность владения собственностью за пределами своей территории либо иметь соответствующие доли в каком-либо имуществе. В частности, в соответствии с законом КР «О муниципальной собственности на имущество», в муниципальной 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-муниципального, 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;

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 муниципального имущества в предусмотренных соответствующими проектами границах, а также неосвоенные земли;

— объекты незавершенного строительства;

— иные объекты, необходимые для предоставления услуг населению.

Каковы способы формирования муниципальной собственности?

Законодательство Кыргызской Республики, устанавливая различные способы формирования муниципальной собственности, не ограничивает их количество. Тем не менее, одним из основных способов формирования собственности сообществ является передача объектов государственной собственности органам местного самоуправления. Причем объекты государственной собственности, за исключением объектов, имеющих общественно-государственную важность и стратегическое значение, могут быть переданы местному самоуправлению с согласия местного кенеша и в результате наступления соответствующих условий:

— когда собственность необходима для осуществления функций местного самоуправления;

— когда собственность имеет культурную или историческую ценность, или используется в других общественно полезных целях;

— когда государство обеспечивает органы местного самоуправления необходимыми финансовыми средствами для управления и распоряжения собственностью самостоятельно, а также посредством соглашения с третьей стороной.

Муниципальная собственность может быть сформирована и: за счет средств, поступающих в местный бюджет в виде местных налогов, сборов и других установленных законодательством Кыргызской Республики обязательных платежей; сумм, вносимых гражданами и юридическими лицами, государственными органами и учреждениями за аренду и пользование муниципальным имуществом; дивидендов и процентов, средств, вырученных от реализации конфискованного в установленном законом порядке имущества, пожертвований, других поступлений, не запрещенных законодательством. А также посредством либо приобретения объектов в собственность от граждан и юридических лиц по гражданско-правовым сделкам (купля-продажа, мена, дарение, неисполнение другой стороной своих договорных обязательств), либо в результате строительства, производства или создания новых объектов за счет средств органов местного самоуправления.

В том числе муниципальная собственность формируется посредством лишения права собственности или другого принудительного изъятия собственности по обязательствам перед органами местного самоуправления или иным способом по решению суда. В случае признания соответствующим образом объекта бесхозным, такой объект имеет полное право стать муниципальным имуществом.

Что такое реестр объектов муниципальной собственности?

Реестр объектов и имущества муниципальной собственности это база данных, содержащая перечни объектов муниципальной собственности. Наличие и ведение реестра муниципальной собственности является обязательным требованием для органов местного самоуправления, так как позволяет эффективно вести учет и управление объектами, находящимися в собственности местных сообществ. Поэтому чтобы правильно заполнять и вести реестр, законодательством Кыргызской Республики, устанавливаются соответствующие параметры, содержащие такие основные данные, как:

- описание объектов;
- указание местонахождения объектов;
- документы, подтверждающие права на объекты муниципальной собственности, которыми обладают органы местного самоуправления и другие юридические или физические лица;
- перечень ограничений на использование объектов;
- оценочная стоимость объектов;

— информация, связанная со спецификой и использованием объектов муниципальной собственности на имущество.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (айыл окмоту, городские управы и мэрии) вправе устанавливать порядок создания и ведения реестров, однако установленный порядок вводится в действие только после утверждения на сессии соответствующего кенеша.

Реестр муниципальной собственности должен быть открыт для ознакомления и доступа членов местного сообщества, так как муниципальная собственность есть собственность сообщества.

С какой целью разрабатываются программы приватизации муниципального имущества?

Программы приватизации муниципального имущества разрабатываются с целью более эффективного управления и распоряжения объектами муниципальной собственности. На основе программы приватизации органы местного самоуправления могут рассчитать необходимость капиталовложений в развитие территории, инвестиционную привлекательность соответствующих объектов, спрогнозировать объем поступления доходов и т.д. Таким образом, программа является одним из ключевых документов, закрепляющих экономический способ приумножения финансово-экономических ресурсов местного самоуправления.

Разработку программы приватизации муниципального имущества осуществляют исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, которая должна рассматриваться и утверждаться на сессии местного кенеша. После утверждения программы местный кенеш вправе запрашивать и заслушивать отчеты о ходе реализации программы приватизации. Только после таких согласованных действий муниципальных органов, можно запускать программу приватизации в действие, ибо подобного рода легализация программы позволяет сочетать экономические и административно-правовые меры.

Программа приватизации должна включать в себя такие основные параметры, как:

- цели и задачи политики органов местного самоуправления в области приватизации;

- порядок осуществления приватизации муниципальной собственности и проведения торгов;

- классификацию объектов муниципальной собственно-

сти по: объектам муниципальной собственности, подлежащим приватизации; объектам муниципальной собственности, которые закрепляются в муниципальной собственности до принятия решения об их приватизации; объектам муниципальной собственности, приватизация которых запрещена;

— прогноз поступления средств от приватизации муниципальной собственности;

— прогноз поступления инвестиций вследствие приватизации муниципальной собственности.

Программа приватизации может содержать и иные сведения установленные по решению органов местного самоуправления.

Средства, поступившие от приватизации муниципальной собственности, вносятся в доход бюджета местного самоуправления, то есть приватизационные средства зачисляются в бюджет того органа местного самоуправления, в собственности которого находился объект муниципального имущества.

Каково понятие и порядок аренды муниципального имущества?

Аренда, в общем смысле, является одним из видов использования собственником своего имущества, в результате которой собственник передает свое право пользования имуществом другому лицу за определенную плату или на иных условиях. В зависимости от вида и целей использования имущества может быть аренда транспорта, зданий, земли, предприятий, оборудования и т.д.

Муниципальная собственность, по своему назначению, должна удовлетворять потребности местного сообщества, а для этого ее необходимо эффективно использовать, где одним из способов установлено предоставление в аренду и пользование объектов муниципальной собственности физическим либо юридическим лицам. Причем в аренду может быть предоставлено не всякое имущество сообщества, в частности, органы местного самоуправления не вправе представлять в пользование и аренду общее имущество собственников помещений многоквартирного дома, включая земельные участки при многоквартирном доме.

Предоставление объектов муниципальной собственности в пользование и аренду производится решениями местных кенешей путем проведения торгов, за исключением случаев закрепления имущества за предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управле-

ния. При проведении торгов и заключении договоров об аренде или пользовании недвижимым муниципальным имуществом сроком на один год и более применяются соответствующие процедуры. Так, орган местного самоуправления публикует объявление о своем намерении принимать заявки на право аренды или пользования недвижимой муниципальной собственностью, причем письменное уведомление должно быть вывешено в общественных местах и опубликовано в местных средствах массовой информации не позднее 30 дней до даты продажи. В нем обязательно указывается наименование собственности, ее местонахождение и описание, минимальная цена приобретения права аренды или пользования, условия или ограничения, установленные на право аренды или пользования, время и место проведения тендера.

После того как истек срок подачи заявок, конверты с запечатанными в них заявками вскрываются публично в доступном общественном месте. Право аренды или пользования предоставляется лицу, предложившему наибольшую цену и удовлетворяющему условиям, установленным для данной сделки. Общественности сообщается о результатах конкурса, включая имя (наименование) лица, выигравшего конкурс, цену, любые условия и ограничения по данной сделке, посредством письменного уведомления, помещаемого в общественных местах, и посредством введения данной информации в местный реестр объектов муниципальной собственности на имущество.

Все доходы от предоставления права аренды или пользования муниципальным имуществом, за вычетом комиссионных, оплаты юридических услуг или других расходов, необходимых для совершения сделки, поступают в местный бюджет. Лицо, которому муниципальное имущество предоставлено в пользование или аренду, несет ответственность за регистрацию сделки в государственном регистрационном органе, а также за любые регистрационные расходы. Не соблюдение условий оформления сделок, в том числе и договора аренды муниципального имущества ведет к тому, что сделка считается ничтожной, то есть не имеющей юридической силы.

Что означает прекращение права на муниципальную собственность?

Прекращение права на муниципальную собственность означает, что право собственности на имущество утрачивается собственником этого имущества. Для того чтобы право

собственности прекратило свое действие, необходимо наступление соответствующих оснований и таковыми являются:

- отчуждение имущества в государственную собственность, а также в собственность других юридических лиц и граждан;
- гибели или уничтожения имущества, либо утраты права собственности на имущество;
- лишения прав на имущество по обязательствам органов местного самоуправления;
- упразднения органов местного самоуправления, обладающих правами на муниципальную собственность.

Эти основания не являются окончательными, возможны и иные случаи, не предусмотренные в настоящее время, но возможные в будущем, если законодатель решит расширить перечень обстоятельств, прекращающих право на муниципальную собственность.

Что происходит с муниципальной собственностью в случае преобразования или объединения соответствующей территории?

В случае преобразования или объединения органов местного самоуправления, принадлежащая им муниципальная собственность, передается без компенсации правопреемнику соответствующего органа местного самоуправления. В случае упразднения органов местного самоуправления, при которых нет правопреемника, муниципальная собственность передается государству без компенсации.

Передача муниципальной собственности правопреемнику органа местного самоуправления или государству осуществляется государственной комиссией, порядок образования которой и состав ее полномочий определяется Правительством Кыргызской Республики.

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Кто осуществляет право собственности на земли, находящиеся в административно-территориальных границах села, поселка, города?

Земля, как один из самых важнейших имущественных объектов страны, может иметь разнообразную форму собственности и, следовательно, субъектов владения. Конституция Кыргызской Республики закрепила, что земля может находиться в государственной, муниципальной, частной и

иной (Прим.: профсоюзная, акционерная, коллективная и т.д.) форме собственности. Исходя из этого, можно сказать, что на территории села, поселка или города земли по форме собственности могут быть государственными, муниципальными, частными или иными, тем самым, право собственности на земли могут осуществлять разные субъекты.

В частности, на всей территории республики право собственности на земли, находящиеся в государственной собственности, осуществляет Правительство Кыргызской Республики и местные государственные администрации. К землям, имеющим государственную форму собственности, согласно Земельному кодексу Кыргызской Республики, относятся: земли лесного и водного фондов; земли особо охраняемых природных территорий; земли запаса; земли пограничной зоны; земли Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий; пастбища при сельских населенных пунктах; пастбища в зоне интенсивного использования; отгонные пастбища; земли государственных племенных, семеноводческих, экспериментальных хозяйств, опытных станций и полигонов, опорных пунктов учебных заведений и научно-исследовательских институтов сельскохозяйственного профиля, образованных на землях Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, за исключением земель, предоставленных гражданам, проживающим и работающим в указанных хозяйствах, в качестве земельных долей. К землям, имеющим государственную собственность, также могут быть отнесены и другие земли, не переданные в частную и муниципальную собственность.

В свою очередь, к муниципальным землям законодательство Кыргызской Республики относит все земли, расположенные в административно-территориальных границах аила, поселка и города, не находящиеся в государственной, частной или иной форме собственности. Управление и распоряжение землями, находящимися в муниципальной собственности, осуществляют: в границах аильного и поселкового кенешей — айыл окмоту; в границах городов — городские управы и мэрии. К тому же в некоторых случаях (земли ФПС) органы местного самоуправления могут по поручению государственного органа осуществлять управление и распоряжение землями, находящимися в государственной собственности и расположенные в границах сел, поселков и городов.

Следует отметить, что, хотя землепользователи независимо от формы собственности равноправны в осуществлении права собственности на принадлежащую им землю. Тем не ме-

нее, законодательство республики предусматривает некоторые особенности правового статуса землепользователей с государственной и муниципальной формой собственностью в части того, что в отличие от иных юридических и физических лиц государственные и муниципальные землепользователи:

— осуществляют хозяйствование на земельном участке с учетом целевого назначения данного участка и уставных целей землепользователя;

— не вправе отчуждать, а также передавать в ипотеку свое право пользования земельным участком, за исключением случаев, когда это связано с отчуждением либо залогом в установленном порядке расположенного на земельном участке здания и сооружения;

— не вправе передавать во временное безвозмездное пользование находящийся в их пользовании земельный участок, кроме случаев предоставления служебного земельного надела;

— не допускается передача в аренду другому лицу земельного участка, на котором расположены здание и сооружение, без соответствующей сдачи в аренду самого здания или сооружения;

— не допускается передача в аренду другому лицу здания и сооружения, расположенного на земельном участке, без соответствующей передачи права пользования земельным участком, который закреплен за этим зданием и сооружением.

Земельный участок, находящийся в пользовании у государственного или муниципального землепользователя, не может быть предметом взыскания по искам кредиторов, включая банкротство землепользователя, за исключением случаев обращения взыскания на принадлежащие ему здания и сооружения.

Каковы полномочия органов местного самоуправления (местных кенешей, мэрий, горуправ, айыл окмоту) в сфере земельных отношений?

В соответствии с установленной законодательством компетенцией, местные кенеши первичного уровня (город, поселок, село): рассматривают предложения по административно-территориальному устройству города и генеральные планы проекта застройки города; разрабатывают совместно с исполнительными органами программы по рациональному использованию земель и утверждают проекты детальной планировки и застройки города.

В поселках и селах сельские кенеши: устанавливают размеры земельных участков для ведения личного подсобного

хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома; утверждают земельный кадастр; решают другие вопросы в области земельных отношений в пределах своей компетенции.

Районный кенеш: рассматривает предложения по административно-территориальному устройству аильного, поселкового кенеша и района; утверждает с согласия аильного, поселкового кенеша генеральные планы проектов застройки сельских населенных пунктов и поселков; определяет предельные размеры земельного участка, предоставляемого в собственность физическому лицу; разрабатывает совместно с районной государственной администрацией программы по рациональному использованию земель

В свою очередь исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, с учетом местности (сельской или городской), непосредственно осуществляют оперативное управление и распоряжение соответствующими землями.

Так, сельские исполнительно-распорядительные органы самоуправления — айыл оқмоту, в соответствии с земельным законодательством Кыргызской Республики, вправе осуществлять: предоставление земельного участка в собственность и в пользование с ограничениями, установленными законодательством; предоставление в пользование пастбищ при сельских населенных пунктах и установление порядка их использования, за исключением пастбищ, расположенных в зоне интенсивного пользования, и отгонных пастбищ; организация землеустройства; осуществление контроля за использованием и охраной земель; проведение земельной реформы; управление и распоряжение землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд; отвод, на основании генерального плана проекта застройки сельского населенного пункта, земельного участка для застройки в границах сельского населенного пункта и поселка после согласования с органом архитектуры и строительства (главным архитектором района); решение других вопросов в сфере регулирования земельных отношений, предусмотренных законодательством.

Городские исполнительно-распорядительные органы самоуправления (мэрии, городские управы) вправе осуществлять: предоставление земельного участка в собственность и в пользование в соответствии с генпланом города, проектом детальной планировки и застройки города; утверждение земельного и градостроительного кадастра, схем и проектов землеустройства; разработка совместно с городским кенешем программ по рациональному использованию земель и их

выполнение, разработка и ведение градостроительного кадастра; осуществление контроля за использованием и охраной земель; выдача разрешения на проведение проектно-изыскательских работ; решение других вопросов в сфере регулирования земельных отношений, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Каковы способы предоставления земельных участков?

Земельные участки, согласно типовому положению «О порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 февраля 2004 года, предоставляются специальным уполномоченным органом в собственность или в пользование на возмездной или безвозмездной основе.

В первом случае (на возмездной основе) земельные участки предоставляются путем продажи на торгах, которые проводятся в форме открытых аукционов или конкурса с предложением условий.

Аукцион — форма торгов, при которой победителем является лицо, предложившее наивысшую цену. На аукционе осуществляется продажа земельных участков, объекта торгов участнику аукциона, предложившему наибольшую цену, при этом от покупателя требуется использование земельных участков с учетом целевого назначения, утвержденного землеустроительной и градостроительной документациями и установленных ограничений и обременений.

Конкурс — продажа объектов в случаях, когда от покупателей требуется выполнение определенных условий по отношению к объекту торгов. На конкурсе осуществляется предоставление земельных участков, объекта торгов, участнику конкурса, предложившему лучшие условия, предварительно определяемые местной комиссией по согласованию с уполномоченным органом.

Если земельные участки предоставляются из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, то проводятся торги в форме коммерческого или инвестиционного конкурса. Особенностью коммерческого конкурса является объявление победителем того заявителя, который предложил наибольшую сумму арендной платы, при обязательном соблюдении определенных конкурсных условий. Особенностью же инвестиционного конкурса является, кроме обязательств соблюдения определенных конкурсных условий, обязательство

заявителя вложить определенные инвестиции и улучшения за период аренды в земельный участок. Инвестиционный конкурс проводится преимущественно по отношению к земельным участкам, использование которых требует инвестиций в инфраструктуру, улучшения качественных показателей земельного участка, выполнения мелиоративных мероприятий, работ по восстановлению дренажной сети, насосных станций и т.д.

Земельные участки из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий могут предоставляться и вне конкурса малоимущим гражданам, проживающим на территории аильного кенеша, по решению соответствующего аильного или поселкового кенеша.

Предоставление земельных участков возможно и на безвозмездной основе. В частности, земельный участок может быть безвозмездно предоставлен уполномоченным органом гражданам Кыргызской Республики один раз на всей территории Кыргызской Республики: для строительства и обслуживания жилого дома и ведения личного подсобного хозяйства, дачного строительства по установленным нормам, а также гражданам, имеющим право на земельную долю в размере, определенном Правительством Кыргызской Республики. Малопродуктивные сельскохозяйственные угодья могут быть предоставлены гражданам Кыргызской Республики в собственность уполномоченным органом безвозмездно для освоения и ведения сельскохозяйственного производства. Граждане Кыргызской Республики, нуждающиеся в безвозмездном получении земельного участка, подают об этом заявление в уполномоченный орган по месту нахождения земельного участка. Уполномоченный орган рассматривает заявление о безвозмездном предоставлении земельного участка и предоставляет его в порядке очередности при наличии свободных земель.

В том числе на безвозмездной основе земельные участки предоставляются в пользование государственным и муниципальным землепользователям, а также иным юридическим лицам, имеющим право на получение таких земельных участков. В этом случае государственные и муниципальные землепользователи, а также иные юридические лица ходатайствуют перед соответствующим уполномоченным органом по месту нахождения земельного участка. В ходатайстве о предоставлении земельного участка указывается цель, для которой он необходим, размеры, место расположения участка с приложением документов, подтверждающих необходимость предоставления участка, а также предполагаемый срок его

использования. Данные ходатайства рассматриваются и решаются уполномоченным органом в срок до трех месяцев с момента их поступления.

Какие документы являются удостоверяющими право на земельный участок?

При предоставлении уполномоченным органом земельного участка в собственность или пользование документами, удостоверяющими право на земельный участок, согласно статьи 31 Земельного кодекса КР, являются:

— государственный акт о праве частной собственности на земельный участок и бессрочного (без указания срока) пользования земельным участком в случае предоставления земельного участка в частную собственность в бессрочное (без указания срока) пользование;

— удостоверение на право временного пользования земельным участком или договор аренды при срочном (временном) землепользовании;

— свидетельство о праве частной собственности на земельный участок при предоставлении земельной доли.

Уполномоченный орган направляет копии документов о предоставлении прав на земельный участок в государственный орган по регистрации прав на недвижимость и несет ответственность за их представление. Причем в документе, удостоверяющем право на земельный участок, указывается целевое использование земель. А также одновременно с документом, удостоверяющим право на земельный участок, по желанию собственника земельного участка или землепользователя может выдаваться сертификат качества для земель сельскохозяйственного назначения.

На какой срок могут быть предоставлены земельные участки?

Земельные участки могут быть предоставлены как с указанием срока, так и без указания срока. Земельные участки с указанием срока, то есть ограниченные во времени, могут быть предоставлены юридическим и физическим лицам сроком до 50 лет и различаются: по краткосрочности — до 5 лет, среднесрочности — до 15 лет и долгосрочности — до 50 лет. При этом земли сельскохозяйственного назначения из Фонда перераспределения предоставляются в аренду, как правило, на срок не менее 5 лет и могут быть переданы в краткосрочную аренду на срок от 5 до 7 лет или среднесроч-

ную аренду — до 10 лет. Исключением являются земельные участки орошаемой пашни, которые предоставляются только в краткосрочную аренду сроком на 5 лет, а также земельные участки из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, срок аренды которых не может превышать 7 лет, в случае предоставления их малоимущим гражданам, проживающим на территории соответствующего аильного кенеша.

Земли общего пользования населенных пунктов не предоставляются в собственность, а передаются в краткосрочную аренду сроком до 5 лет с разрешением на строительство строений и сооружений облегченного типа. По истечении срока временного пользования земельным участком по согласованию сторон, возможно, его продление.

Земельные участки могут предоставляться и без указания срока, то есть в бессрочное пользование. В бессрочное пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным землепользователям, имущество за которыми закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также иным физическим и юридическим лицам. Земельное законодательство запрещает предоставление земельных участков в бессрочное пользование иностранным лицам.

Каков порядок предоставления в аренду земельных участков из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий?

Предоставление в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий производится по решению аильного, поселкового кенеша, который выступает в качестве арендодателя. Айыл окмоту же, как исполнительный орган местного самоуправления, исполняет решение кенеша и, с целью предоставления права аренды на земельный участок из Фонда, формирует конкурсную комиссию, в состав которой входят:

а) глава соответствующего айыл окмоту — председатель комиссии;

б) все депутаты соответствующего аильного, поселкового кенеша;

в) по одному представителю местных органов Госреестра Кыргызской Республики, Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики, Министерства финансов Кыргызской Республики;

г) представители общественности и НПО.

Причем решения конкурсной комиссии по предоставлению права аренды на земельный участок из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий должны быть утверждены аильным, поселковым кенешем. При этом арендный договор должен в обязательном порядке содержать:

— четко указанные количественные и качественные параметры предмета аренды — земельного участка, то есть обозначать местоположение земельного участка, его целевое назначение, границы, кадастровый номер, и другие признаки, позволяющие точно идентифицировать соответствующий земельный участок;

— соответствующие приложения являющиеся неотъемлемой частью договора аренды, в том числе схема земельного участка, позволяющая определить местоположение земельного участка на местности;

— график уплаты арендных платежей в случае заключения договора аренды на основании коммерческого конкурса;

— обязательства арендатора на основании инвестиционного конкурса по исполнению конкретных конкурсных и инвестиционных условий и передаче в надлежащем состоянии земельного участка с улучшениями по окончании срока аренды в случае заключения договора аренды.

Земельные участки из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий могут быть предоставлены в аренду землепользователям в следующих размерах: физическим лицам на орошаемых землях — до 25 гектаров, а на богарных землях — до 50 гектаров; юридическим лицам на орошаемых землях — до 50 гектаров, а на богарных землях — до 100 гектаров.

Что может являться основанием для досрочного расторжения договора аренды земельного участка из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий?

Основаниями для инициирования досрочного расторжения договора аренды земельным участком могут быть следующие нарушения:

— пользование имуществом с существенным нарушением условий договора аренды, конкурсных и инвестиционных условий;

— существенное ухудшение плодородия почв;

— не внесение арендной платы в течение установленного договором срока платежа;

— не выполнение обязательств по инвестициям в земель-

ный участок в соответствии с обязательствами, установленными договором аренды.

При этом арендодатель предварительно выносит письменное предупреждение арендатору об устраниении выявленных нарушений и в случае не устранения арендатором в 30-дневный срок нарушений обращается в суд для досрочного расторжения договора аренды земельного участка.

Что вправе осуществлять собственник или землепользователь на своем земельном участке?

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики собственник или землепользователь земельного участка на основании документов, удостоверяющих его право на земельный участок, в том числе договоров, вправе:

— самостоятельно хозяйствовать на земле, используя ее по целевому назначению;

— осуществлять право собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных и иных культур и насаждений, на произведенную сельскохозяйственную и иную культуру, полученную в результате использования земельного участка, и доходы от ее реализации;

— использовать, в установленном порядке, находящиеся на земельном участке мелкие месторождения общераспространенных полезных ископаемых, имеющих выход на дневную (земную) поверхность, лесные угодья, водные объекты, а также эксплуатировать другие полезные свойства земли;

— в установленном порядке возводить здания и сооружения, не противоречащие целевому назначению земельного участка, с соблюдением архитектурно-планировочных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных специальных требований (норм, правил, нормативов);

— проводить оросительные, осушительные, культурно-технические и другие мелиоративные работы в соответствии с установленными строительными, экологическими, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;

— совершать гражданско-правовые сделки с правом на земельный участок с ограничениями, установленными законодательством;

— пресекать любые попытки нарушения права на земельный участок, вторжения на земельный участок помимо его воли;

— на возмещение убытков в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Вправе ли собственник земли сельскохозяйственного назначения продать свою долю или участок?

В соответствии с законом КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» земли сельскохозяйственного назначения являются объектом купли-продажи, кроме земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий. Земли Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий не продаются, за исключением, когда земельные участки Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий могут быть переданы в собственность гражданам Кыргызской Республики по предложению местных кенешей и на основании решения Правительства Кыргызской Республики, утвержденного Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Собственник земельного участка сельскохозяйственного назначения имеет право продать его единым контуром земельной площади, без дробления. Покупателем земель сельскохозяйственного назначения, согласно законодательства, выступает гражданин Кыргызской Республики, достигший 18 лет и проживающий в сельской местности.

Вправе ли собственник земельного участка, на котором находится определенное здание, продать здание, оставив за собой право на земельный участок?

Законодательство Кыргызской Республики устанавливает, что здания и сооружения неотделимы от права на земельный участок, закрепленного за этим зданием и сооружением. Собственник здания и сооружения имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться этим зданием и сооружением по своему усмотрению в порядке установленным законодательством.

Вместе с тем, в случае перехода права собственности на здание и сооружение или какой-то ее части другому юридическому или физическому лицу, оно приобретает право и на земельный участок, закрепленный за этим зданием и сооружением. При этом новый собственник приобретает соответствующие права на здание и земельный участок на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник здания и сооружения, если иное не предусмотрено соглашением сторон.

Возможна ли перепродажа земель сельскохозяйственного назначения?

Законодательством Кыргызской Республики разрешена перепродажа земель сельскохозяйственного назначения.

Как устанавливает закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», если при покупке земель сельскохозяйственного назначения для использования по назначению не требовалось уплачивать государственную пошлину, то в случае перепродажи приобретенного земельного участка (земельной доли) покупатель земель сельскохозяйственного назначения платит государственную пошлину в зависимости от покупной стоимости земельного участка (земельной доли): в течение первого года в размере 40 процентов; второго года — 20 процентов; третьего года — 10 процентов.

Вправе ли собственник земли сельскохозяйственного назначения заложить свою землю?

Земельные доли и участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности граждан Кыргызской Республики, могут быть объектом залога. Законодательством Кыргызской Республики определены специализированные учреждения, которые вправе получать в залог земельные участки сельскохозяйственного назначения. К учреждениям, имеющим право получения в залог земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения относятся исключительно банки и специализированные сельскохозяйственные финансовые организации, получившие лицензии у Национального банка Кыргызской Республики.

В случае перехода к банкам и специализированным сельскохозяйственным финансовым организациям права владения земельными долями и участками сельскохозяйственного назначения они обязаны продавать их на открытых аукционных торгах, так как не имеют права использовать земли и распоряжаться ими по собственному усмотрению.

Вправе ли собственник земельного участка осуществлять землепользование на бесплатной основе?

В соответствии с земельным законодательством, землепользование в Кыргызской Республике является платным для всех юридических и физических лиц. Землепользователи вносят оплату за пользование землей в виде земельного налога или налога на недвижимость, или арендной платы. Размер земельного налога устанавливается в зависимости: от качества (плодородия) почв; месторасположения земельного участка; доступности инженерных коммуникаций.

Вместе с тем, законодательство предоставляет право освобождения от уплаты земельных налогов государственным или муниципальным землепользователям, в том числе и

образованным органами местного самоуправления в случае финансирования их из бюджета.

Каковы обязательства собственника или землепользователя земельного участка?

Собственник земельного участка и землепользователь имеют не только права, но и определенные обязательства по отношению к своему земельному участку. Законодательство Кыргызской Республики обязывает собственника и землепользователя земельного участка:

- обеспечить использование земли в соответствии с целевым назначением и условиями ее предоставления;
- соблюдать требования по охране окружающей природной среды;
- не ухудшать плодородие почв, применять системы земледелия и использовать рациональные методы возделывания культур;
- своевременно вносить земельный налог или арендную плату за землю;
- не нарушать права собственников смежных земельных участков, землепользователей и иных лиц;
- соблюдать порядок пользования лесными, водными и другими природными ресурсами;
- соблюдать при осуществлении на земельном участке строительства, действующие архитектурно-планировочные, строительные, экологические, санитарно-гигиенические и иные специальные требования (нормы, правила, нормативы);
- своевременно представлять в государственные органы сведения о состоянии и использовании земель и природных ресурсов;
- обеспечивать предоставление сервитута в порядке, установленном законодательством;
- иметь другие обязанности, предусмотренные законодательством и документами о праве на земельный участок.

Каковы основания прекращения права на земельный участок?

Основаниями для прекращения права на земельный участок могут быть следующие случаи:

- отчуждения права на земельный участок другому лицу;
- обращения взыскания на земельный участок, находящийся в собственности или на праве пользования, по требованиям кредиторов в соответствии с законодательством;
- смерти собственника земельного участка или землепользователя при отсутствии наследников;

- добровольного отказа собственника или землепользователя от права на земельный участок;
- истечения срока пользования земельным участком;
- прекращения трудовых и приравненных к ним отношений, в связи с которыми был предоставлен служебный земельный надел;
- невозможности дальнейшего использования земельного участка в результате стихийного бедствия;
- при изъятии земельного участка по основаниям, предусмотренным законодательством;
- ликвидации государственного или муниципального землепользователя, общественного объединения, общественно-го фонда и религиозной организации;
- при выходе из гражданства Кыргызской Республики собственника земельного участка сельскохозяйственного назначения или земельного участка, за исключением случая ипотечного жилищного строительства.

При этом законодательством Кыргызской Республики предусмотрен механизм принудительного прекращения права на земельный участок путем изъятия земельного участка по решению суда. Данный способ прекращения права является исключительной мерой и применяется только судом, после того, как собственник земельного участка или землепользователь не отреагировали должным образом на вынесенное уполномоченным органом письменное предупреждение об устранении собственником земельного участка имеющегося нарушения. А также, если привлечение собственника земельного участка или землепользователя к административной ответственности не принесло результатов.

В свою очередь предупреждение уполномоченного органа должно отражать: нарушение, допущенное собственником земельного участка или землепользователем, и меры, необходимые для его устранения; сроки, в которые нарушение должно быть устранено; последствия неисполнения предупреждения; способ обжалования данного предупреждения собственником земельного участка или землепользователем.

Каковы основания изъятия земельного участка?

Основаниями для изъятия земельного участка являются:

- использование земельного участка в нарушение его целевого назначения с выплатой собственнику земельного участка или землепользователю стоимости права на земельный участок за вычетом затрат, связанных с изъятием земельного участка и организацией проведения торгов;
- изъятие (выкуп) земельного участка для государствен-

ных и общественных нужд с выплатой стоимости права на земельный участок и возмещения убытков. В частности, в случае принятия государством решения о разработке запасов полезных ископаемых обнаруженных на землях, находящихся в частной или иной собственности, оно вправе изъять земельный участок. При этом должно компенсировать понесенные собственником или землепользователем убытки и предоставить другой равноценный земельный участок;

— не использование земельного участка или части земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет. Изъятие производится с выплатой собственнику земельного участка или землепользователю стоимости права на земельный участок за вычетом затрат, связанных с изъятием земельного участка и организацией проведения торгов;

— не использование земельного участка в течение установленного срока, предоставленного для несельскохозяйственного производства, в соответствии с градостроительным законодательством. Изъятие производится с выплатой собственнику земельного участка или землепользователю стоимости права на земельный участок за вычетом затрат, связанных с изъятием земельного участка и организацией проведения торгов;

— не внесение земельного налога в течение сроков, установленных налоговым законодательством;

— не внесение страховых взносов в течение сроков, установленных Законом Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию».

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И БЮДЖЕТНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

Что такое экономический прогноз?

Под экономическим прогнозом понимается процесс разработки обоснованных направлений социально-экономического развития республики, области, района, населенного пункта (город, поселок, айыл окмоту). Экономический прогноз является одним из инструментов, на основе которого устанавливаются цели и направления развития на перспективу различных секторов экономики (промышленность, сельское хозяйство и др.). С его помощью проводится комплексный анализ региональной ситуации, учитываемый при подготовке отраслевых и региональных программ развития, включая разработку бюджета.

Экономические прогнозы подразделяются на долгосрочные, к которым, в частности, можно отнести прогноз в рамках Комплексных основ развития Кыргызской Республики. Среднесрочные — прогноз в рамках Национальной стратегии сокращения бедности. Краткосрочные, разрабатываемые на ежегодной основе (прогноз разработки бюджета).

Какова роль экономического прогноза в местном бюджетном и социально-экономическом развитии территории?

Роль экономического прогноза выражается в том, что на основе прогноза потенциала регионов (административно-территориальных единиц) и доходной части территории, возможна коррекция целей и приоритетов в осуществлении региональной и общегосударственной экономической политики.

Региональный прогноз служит ориентиром для Правительства в осуществлении региональной и общегосударственной экономической политики. К тому же, учитывая процессы осуществления финансовой децентрализации и перехода на двухуровневый бюджет, роль экономических прогнозов усиливается. А именно, показатели экономического прогноза рассматриваются в качестве индикаторов для оценки размера выравнивающего гранта и наиболее полного выявления доходного потенциала местных бюджетов. Причем отсутствие соответствующей базы экономических показателей оценки доходного потенциала, может привести к предоставлению искаженной информации по собственным доходам и, в целом, отразится на формировании доходов госбюджета и, соответственно, приведет к увеличению дефицита республиканского бюджета.

Какие экономические показатели являются основой для прогноза социально-экономического развития территории?

Для прогноза социально-экономического развития территории используются две составляющие: валовый внутренний продукт (ВВП) и валовый региональный продукт (ВРП), рассчитываемые по производству и по использованию.

Основными показателями при формировании и прогнозировании доходов местных бюджетов являются: стоимость валовой продукции промышленности; сельского хозяйства; стоимость розничного товарооборота и платных услуг; фонд оплаты труда.

При прогнозе социально-экономического развития территории учитываются такие факторы, как: природно-климати-

тические условия и географическое расположение; доступ к имеющимся ресурсам (коммуникации, финансы, информация и др.); размещение производственной инфраструктуры. Эти факторы имеют существенное значение для реализации политики выравнивания регионов, где в числе основных инструментов сокращения разрыва регионов используются: выравнивающие гранты; стимулирующие (долевые) гранты; программы социально-экономического развития регионов; поддержка высокогорных и отдаленных населенных пунктов, путем компенсации дополнительных затрат.

Какой экономический показатель является основным на уровне территорий?

Основным экономическим показателем, прогнозируемым на уровне территорий, является валовой региональный продукт (ВРП), состоящий из:

- валовой продукции промышленности;
- валовой продукции сельского хозяйства;
- объемов и услуг розничного товарооборота;
- объемов оказываемых населением платных услуг.

На каких принципах должен строится прогноз доходов бюджета?

Поступления бюджетных доходов влияют на общую макроэкономическую ситуацию, а также в значительной степени зависят от нее. Прогнозирование показателей доходной части бюджета — это ключевая часть процесса выработки налогово-бюджетной политики, так как на основе прогнозных оценок совокупных поступлений доходов бюджета производится планирование бюджетных мероприятий.

Исходя из этого, прогнозирование доходов должно строиться на основе следующих принципов:

- прогноза экономических показателей, таких как объем валового внутреннего продукта, производства, объем розничного товарооборота, денежные доходы населения и т.д., так как экономический рост отражает потенциал доходов;
- прогноза доходов, отражающего фискальную политику, основанную на общей государственной политике в области доходов. Местные органы самоуправления в пределах своих полномочий могут устанавливать целевые значения по администрированию отдельных видов доходов;
- прогноза доходов, который должен быть реалистичным для исполнения. Необоснованное завышение прогноза

по доходам приводит к неоправданному риску увеличения бюджетного дефицита, так как планирование расходной части бюджета находится в тесной взаимосвязи с доходными поступлениями.

Какие существуют методы прогнозирования доходов бюджета?

В международной практике распространены различные методы и подходы прогнозирования доходов, которые условно можно разделить на следующие виды: моделирование, синтетический подход прогноза, комплексный метод прогноза, экспертная оценка и другие.

Одними из самых распространенных методов при прогнозировании доходов бюджета (в условиях Кыргызстана и недостаточности необходимых данных) могут стать: прогноз на основе эластичности налога; прогноз, основанный на эффективной ставке налога; регрессионный анализ и т.д.

Что представляет собой среднесрочный прогноз бюджета в Кыргызстане?

Среднесрочный прогноз бюджета представляет собой инструмент управления государственными финансами, позволяющий Правительству Кыргызской Республики иметь представление о будущих объемах ресурсов с целью планирования предстоящих расходов в целом и по каждой отрасли, четко определить приоритетные направления деятельности государства, особенно в части приоритетных инвестиционных проектов.

Среднесрочный прогноз бюджета составляется на три года, следующих за текущим, и должен отражать показатели текущего бюджетного года и трех последующих лет. Среднесрочный прогноз бюджета пересматривается не реже одного раза в полгода в случае изменения налогово-бюджетной политики и экономической ситуации.

Какие показатели служат основой для разработки среднесрочного прогноза бюджета?

Разработка среднесрочного прогноза бюджета осуществляется на основе показателей экономического прогноза.

Среднесрочный прогноз должен содержать следующие показатели:

а) доходы бюджета с выделением основных видов налогов и других доходов;

б) расходы бюджета в разрезе основных групп расходов с выделением текущих расходов, бюджет развития (в том числе капитальные вложения, геологоразведочные работы, наука и др.);

в) дефицит бюджета и источники его покрытия.

Для чего используется среднесрочный прогноз бюджета?

Среднесрочный прогноз бюджета используется для определения доходной и расходной частей бюджета на предстоящий год.

Какова процедура рассмотрения и одобрения среднесрочного прогноза бюджета?

Министерство экономики и финансов Кыргызской Республики не позднее 1 мая текущего года представляет в Совет по экономической политике при Правительстве Кыргызской Республики среднесрочный прогноз бюджета. Совет до 15 мая рассматривает среднесрочный прогноз бюджета, после чего представляет его на одобрение Президенту Кыргызской Республики.

Какие программы социально-экономического развития страны реализуются в Кыргызстане?

В рамках экономического развития в Кыргызской Республике существуют несколько программ развития.

Комплексная основа развития (КОР) — это долгосрочная стратегия, направленная на достижение политического и социального благополучия, экономического благосостояния народа Кыргызстана в условиях главенства принципов свободы, человеческого достоинства и равных возможностей каждого. Целями Комплексной основы развития являются: эффективное и прозрачное государственное управление; обеспечение защиты и человеческое развитие; экономический рост.

Национальная стратегия сокращения бедности (НССБ) основными направлениями которой являются: формирование эффективного государственного управления; строительство справедливого общества; обеспечение устойчивого экономического роста; развитие регионов; обеспечение безопасности страны; партнерство и участие в реализации НССБ; ресурсное обеспечение.

Стратегия Развития Страны (СРС) является важнейшим концептуальным документом, определяющим среднесрочное

видение Кыргызской Республики, основные направления развития и деятельности страны на 2006-2010 годы. Стратегия разработана государственными органами с участием всех заинтересованных сторон и одобрена в августе 2006 года на Национальном совете Кыргызской Республики. Общая цель стратегии заключается в повышении уровня и качества жизни граждан путем устойчивого экономического роста, создания условий для полноценной занятости, получения высоких и устойчивых доходов, доступности широкого спектра социальных услуг и соблюдение высоких стандартов жизни в благоприятной для здоровья окружающей среде.

ГЛАВА 7

ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ (бюджет, налоги, казначейство)

БЮДЖЕТ

Каково понятие термина «бюджет»?

Бюджет, по своему назначению и содержанию, имеет огромное значение для развития государства. В общем смысле под бюджетом (от англ. budget — сумка, кошелек), применительно к публичным финансам, понимается централизованный денежный фонд, утверждаемый законом или решениями местных представительных органов, формируемый на том или ином уровне для обеспечения функций и задач соответствующих органов власти (государственных и муниципальных) и создаваемый за счет налогов, сборов, других обязательных платежей и иных поступлений, предусмотренных законодательством страны.

Бюджет — основа функционирования государства и его территорий, важнейший источник денежных средств, находящийся в полном и непосредственном распоряжении органов государственной и муниципальной власти.

Бюджет, как главный финансовый план страны, закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений, координирует и организует деятельность всех звеньев финансовой системы. В хозяйственной практике бюджет рассматривается и используется государством как важнейший инструмент финансового регулирования.

В свою очередь, бюджет имеет соответствующую систему, состоящую из республиканского и местных бюджетов, являющихся основой государственного (консолидированного) бюджета.

Каково понятие бюджетной системы и его структуры?

Под бюджетной системой понимается совокупность бюджетов различных территориальных уровней, основанная на

экономических отношениях, государственном устройстве и регулируемая нормами права.

Структура бюджетной системы взаимосвязана с формой государственного устройства, то есть внутреннего строения государства. В этом смысле бюджетная система представляет собой совокупность отношений, возникающих между различными территориальными образованиями в процессе формирования, утверждения и исполнения бюджета.

Бюджетную систему Кыргызской Республики составляют самостоятельные республиканские и местные бюджеты, включаемые в государственный (консолидированный) бюджет страны. Основой самостоятельности бюджетов является наличие, установленных законодательством Кыргызской Республики, собственных источников доходов у всех звеньев бюджетной системы. Таким образом, структура бюджетной системы Кыргызской Республики состоит из:

— государственного (консолидированного) бюджета — являющегося сводом бюджетов всех уровней (республиканского и местного) бюджетной системы, основным финансовым планом образования и использования фонда его денежных средств и представляющего собой сметы доходов и расходов государства;

— республиканского бюджета — централизованного денежного фонда, утвержденного соответствующим законом и предназначенного для финансирования органов государственной власти;

— местного бюджета — представляющего собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к органам местного самоуправления.

Естественно, бюджетная система имеет свои принципы построения и развития, к числу которых можно отнести:

— принцип единства бюджетной системы, который означает единство правовой базы, денежной системы, использования единой бюджетной классификации, единых принципов бюджетной процедуры;

— принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджета, который закрепляет соответствующие виды доходов и полномочий по осуществлению расходов за различными субъектами бюджетной системы;

— принцип самостоятельности бюджетов предусматривает наличие, установленных законодательством Кыргызской Республики, собственных источников доходов у всех звеньев бюджетной системы;

— принцип полноты бюджетов отражается в том, что все

доходы и расходы бюджетов, а также иные обязательные платежи, определенные бюджетным и налоговым законодательством и иными актами Кыргызской Республики, подлежат обязательному и полному отражению в соответствующих бюджетах;

— принцип адресности и целевого характера бюджета заключается в том, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей средств на финансирование конкретных целей и направлений;

— принцип гласности бюджета обеспечивается публикацией утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении.

Что понимается под местным бюджетом?

Местный бюджет, в соответствии с современным отечественным пониманием закрепленным в законодательстве Кыргызской Республики, представляет собой бюджет местного сообщества аила, поселка и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

Тем не менее, местные бюджеты, традиционно, обусловлены и взаимосвязаны с административно-территориальным делением страны, в силу чего в Кыргызстане, до настоящего времени, они подразделялись на следующие уровни:

— областной бюджет, который состоит из областного бюджета, бюджета районов и городов областного значения;

— районный бюджет, который состоит из районного бюджета, бюджета городов районного подчинения, аильных и поселковых бюджетов;

— городской бюджет, который состоит из городского бюджета, бюджета районов в городах;

— поселковый или аильный бюджет.

Вместе с тем, необходимо отметить, что, начиная с 2007 года возможен переход на двухуровневую систему бюджетных взаимоотношений (республиканский и местный бюджет), смысл которой, заключается в том, чтобы передать полномочия по управлению бюджетами органам местного самоуправления, а также повышение роли и ответственности их в социально-экономическом развитии своей территории и наращивании бюджетного потенциала.

Какова структура местных бюджетов?

По своей структуре местный бюджет состоит из доходов и расходов.

Доходами местного бюджета являются денежные средства от налоговых, неналоговых и иных источников, а также безвозмездных перечислений, поступающих в местный бюджет на безвозвратной основе.

Доходная часть местных бюджетов состоит из закрепленных и регулируемых доходов, финансовой помощи в различных формах трансфертов (грантов), средств фонда финансовой поддержки местных сообществ, заемных и других средств.

К закрепленным доходам относятся виды доходов, закрепленные законодательством Кыргызской Республики на постоянной основе к местным бюджетам полностью.

В свою очередь к регулируемым доходам местного бюджета отнесены доходы от отчислений общегосударственных налогов и иных платежей в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, а также на долговременный период, по установленным законодательством Кыргызской Республики нормативам.

Расходами местного бюджета являются денежные средства, поступившие в местный бюджет и направляемые на финансовое обеспечение функций и компетенции местных органов власти.

Что понимается под бюджетным процессом?

Под бюджетным процессом, традиционно, понимается совокупность следующих друг за другом этапов формирования и исполнения бюджета, начиная со стадии разработки до процедуры утверждения отчета об исполнении.

Бюджетный процесс, как регламентированная законом категория, представляет собой особую деятельность субъектов бюджетных отношений по организации процедур составления и рассмотрения проектов бюджетов, их утверждению и исполнению, а также контроля за их исполнением. Бюджетный процесс регламентируется соответствующим законодательством, предписывающим определенный порядок его осуществления.

Бюджетный процесс подразделяется на определенные этапы или стадии:

- составление проектов бюджета;
- рассмотрение проектов бюджета;
- утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;
- подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Каждый этап имеет свое назначение, все они должны быть

соблюдены и выполнены в сроки, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

Что представляет собой бюджетный процесс на местном уровне?

В основе организации местного бюджетного процесса лежат общие принципы, присущие для бюджетов всех уровней. И потому местный бюджетный процесс представляет собой особую деятельность субъектов территориальных бюджетных отношений по организации процедур составления и рассмотрения проектов бюджетов, их утверждению и исполнению, а также контроля за их исполнением. Следовательно, начальным этапом местного бюджетного процесса является составление проектов местных бюджетов.

Работа по составлению проектов местных бюджетов осуществляется местными государственными администрациями и органами местного самоуправления через свои финансовые органы.

Проекты местных бюджетов представляются соответствующими органами на рассмотрение местным кенешам. Причем на предварительной стадии этапа рассмотрения проекта местного бюджета, бюджетные комиссии соответствующих местных кенешей заслушивают доклады руководителей управлений и отделов органов местного самоуправления, рассматривают предложения, касающиеся изменения доходов и расходов бюджета, составляют и представляют соответствующим кенешам заключения по проектам бюджета. На основании представлений местных органов власти и заключения бюджетной комиссии местные кенеши на своих сессиях рассматривают проекты соответствующих бюджетов на предстоящий год и принимают решения.

Принятие решений местными кенешами по утверждению местных бюджетов является очередным этапом в бюджетном процессе. На этом этапе соответствующие местные кенеши утверждают:

- соответственно бюджеты своего территориального уровня в общей сумме доходов и общей сумме расходов с выделением бюджета текущих расходов и бюджета развития, а также, при необходимости, размер превышения доходов над расходами;

- источники доходов и направления расходов определенной территории в порядке, установленном законодательством;

- размер оборотной кассовой наличности на конец года по местным бюджетам.

Кроме того, соответствующим образом, утверждаются нормативы отчислений от общегосударственных налогов и других доходов, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, а также суммы категориальных, выравнивающих грантов, выделяемых из республиканского бюджета.

Утвержденные местные бюджеты представляются в установленном законодательством порядке в финансовые органы вышестоящего территориального уровня для включения в сводные бюджеты.

Предпоследней стадией бюджетного процесса является исполнение местных бюджетов, которое осуществляется органами местного самоуправления через региональные отделения Казначейства, налоговые и таможенные органы, местные финансовые органы в соответствии с расписями доходов и расходов, составленными на основании утвержденных бюджетов.

При этом необходимо отметить, что, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, вмешательство в процесс разработки и утверждения бюджетов местными кенешами вышестоящих органов не допускается, за исключением исключительных случаев. Это случаи, связанные с несоблюдением местными кенешами нормативов отчислений от общегосударственных налогов и других доходов, а также размеров грантов.

Заключительным этапом бюджетного процесса считается составление и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов. Отчеты об исполнении местных бюджетов всех уровней составляют соответствующие финансовые органы. Бюджетные комиссии местных кенешей рассматривают отчет об исполнении бюджета, составляют заключения и представляют их соответствующему кенешу. Местные кенеши утверждают отчеты по представлению местных государственных администраций, органов местного самоуправления, а также по заключениям и докладам бюджетных комиссий.

Отчеты об исполнении местных бюджетов представляются Министерству финансов Кыргызской Республики и его территориальные подразделения в срок не позднее 1 марта года, следующего за отчетным.

Кто является участником бюджетного процесса?

Законодательство Кыргызской Республики устанавливает определенный порядок и последовательность вступления в бюджетные отношения различных субъектов, являющихся участниками бюджетного процесса в зависимости от их

функционального назначения и закрепленных бюджетных полномочий.

Субъектами или участниками бюджетного процесса являются: Президент Кыргызской Республики; Жогорку Кенеш Кыргызской Республики; Правительство Кыргызской Республики; органы денежно-кредитного регулирования; органы финансового контроля; органы местного самоуправления; и иные органы, на которые законодательством Кыргызской Республики возложены бюджетные и иные полномочия.

При этом на республиканском уровне участниками бюджетного процесса являются: Президент Кыргызской Республики; Правительство Кыргызской Республики (в лице Министерства экономики и финансов КР); Жогорку Кенеш Кыргызской Республики; Бюджетные учреждения, финансируемые из республиканского бюджета; Счётная палата Кыргызской Республики; Граждане.

На местном уровне — исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (айыл окумоту, городские управы, мэрии); представительные органы местного самоуправления (местные кенеши); местные финансовые органы; бюджетные учреждения, финансируемые из местного бюджета; местное сообщество.

Что такое бюджетная классификация?

Бюджетная классификация — группировка доходов и расходов, источников финансирования дефицита бюджета в зависимости от общих принципов. Используется для составления плана и отчета по исполнению бюджета, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы (экономическая классификация, функциональная классификация, административная классификация).

Классификация доходов и расходов бюджета включает 7 видов бюджетной классификации:

I. Классификация структуры операций по доходам;

II. Классификация функции органов государственного управления;

III. Экономическая классификация государственных расходов и ссуд за вычетом погашения;

IV. Классификационная структура операций, связанных с финансированием (по типу долгового обязательства);

V. Классификационная структура непогашенного долга (по типу долгового обязательства);

VI. Классификационная структура непогашенного долга (по типу долгового инструмента);

VII. Административная классификация органов управления.

В соответствии с бюджетной классификацией предусмотрены следующие основные разделы по доходам бюджета:

- общие доходы;
- текущие доходы;
- налоговые и неналоговые поступления;
- доходы от операции с капиталом;
- полученные официальные трансферты.

Какова структура доходной части государственного, республиканского и местного бюджетов и их отличие?

Доходная часть государственного бюджета состоит из доходной части республиканского и местных бюджетов.

Государственный бюджет	Республиканский бюджет	Местный бюджет
1.Налоговые поступления (ГНИ, ГТИ);	1. Налоговые поступления (ГНИ, ГТИ);	1.Налоговые поступления (ГНИ);
2.Неналоговые поступления (ГНИ и др.);	2.Неналоговые поступления (ГНИ и др.);	2.Неналоговые поступления (ГНИ и др.);
3.Доходы от операций с капиталом;	3.Доходы от операций с капиталом;	3.Доходы от операций с капиталом;
4.Полученные официальные трансферты;	4.Полученные официальные трансферты;	4.Полученные официальные трансферты (выравнивающие и категриальные гранты и т.д.)

По структуре государственный и республиканский бюджет одинаковы. В отношении республиканского и местного бюджета отличие состоит в том, что в местном бюджете не учитываются поступления, собираемые таможенными органами. Кроме того, местный бюджет утверждается без дефицита, тогда, как республиканский бюджет может утверждаться как с дефицитом, так и с профицитом.

Каковы источники формирования доходов местного бюджета?

Доходная часть местных бюджетов формируется за счет следующих источников:

- местные налоги и сборы;
- земельный налог;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, земель, находящихся на территории местного сообщества;

- государственная пошлина в размерах, установленных законодательством Кыргызской Республики;
- доходы бюджетных организаций местного подчинения от специальных средств, включаемые в доходную часть местных бюджетов в установленном законодательством порядке;
- доходы от использования имущества, находящегося в собственности органов местного самоуправления;
- доходы от продажи имущества или иноговозмездного отчуждения имущества, находящегося в собственности органов местного самоуправления;
- доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;
- средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации и иные суммы принудительного взыскания;
- все виды налогов и сборов, поступающие от вновь созданных на праве оперативного управления или хозяйственного ведения предприятий и организаций, в течение первых пяти лет их работы;
- подоходный налог в виде платы за патент, поступающий от частных предпринимателей;
- доходы от приватизации государственного имущества, находящегося на территории местного самоуправления, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации, в размерах, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;
- неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты в виде сборов, платежей, доходов и санкций согласно законодательства;
- отчисления по нормативам единым для всех видов общегосударственных налогов и других доходов, а также от сумм, поступивших от штрафов, пени и других санкций, налагаемых налоговыми органами поенным видам налогов и других доходов;
- иные неналоговые доходы и безвозмездные перечисления.

Какова структура расходных обязательств в бюджетной системе Кыргызской Республике?

В Кыргызской Республике установлены следующая структура распределения бюджетных полномочий по функциям:

1. Функции Правительства — расходные обязательства Правительства Кыргызской Республики, финансируемые из республиканского бюджета;

2. Смешанные функции — расходные обязательства Правительства Кыргызской Республики и органов местного самоуправления, финансируемые из республиканского и местных бюджетов;

3. Местные функции — расходные обязательства органов местного самоуправления, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов.

Из республиканского и местных бюджетов финансируются мероприятия, в отношении которых Правительство Кыргызской Республики разделяет ответственность по финансированию посредством грантов, устанавливаемых законодательством республики.

Средства местных бюджетов, направляемые на решение органами местного самоуправления дел местного значения, то есть:

- на государственные услуги общего назначения, предусматривающие ассигнования на содержание аппаратов органов местного самоуправления, региональных архивов;

- на содержание, находящихся в ведении органов местного самоуправления предприятий, учреждений и организаций: образования; социального страхования и социальног обещания; культуры, физкультуры, телевидения, радиовещания, издательств; жилищно-коммунального; сельского, водного, лесного хозяйства, рыболовства и охоты; транспорт;

- прочие мероприятия, не отнесенные к основным группам;

- расходы, учитывающие операции, связанные с выдачей и погашением бюджетных ссуд, приобретением акций государства, приватизацией муниципальной собственности.

Кем и в каких случаях выделяются бюджетные ссуды местным бюджетам?

Бюджетные ссуды выдаются тогда, когда в процессе исполнения бюджетов возникают трудности с финансированием первоочередных расходов.

Решение о выдаче бюджетной ссуды местным бюджетам принимается Министерством экономики и финансов Кыргызской Республики.

Какие статьи относятся к категории защищенных статей?

К категории защищенных статей расходов бюджета относятся:

- заработка плата;
- денежные довольствия;
- отчисления в Социальный фонд КР;
- стипендии;
- пособия;
- медикаменты и перевязочные средства;
- питание;
- пенсии;
- дотации Социальному фонду КР.

Что представляют собой гранты (трансферты)?

Гранты (трансферты) — это система бюджетных взаимоотношений по реализации общегосударственной политики и приоритетов между республиканским и местными уровнями власти.

В соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики трансферты или гранты подразделяются на следующие виды:

- категориальные гранты, направляемые на финансирование минимальных услуг определенного характера на местном уровне;
- выравнивающие гранты, предназначенные как система выравнивания доходов между бюджетами отдельных регионов;
- стимулирующие (долевые) гранты, предусмотренные для стимулирования эффективности расходования бюджетных средств и мобилизации местных источников доходов на основе долевого софинансирования части расходов местных бюджетов по приоритетным направлениям.

Различия между этими грантами проводятся по целевому обеспечению, где к целевым грантам относятся категориальные и стимулирующие (долевые) гранты. А к нецелевым относится выравнивающий грант.

Посредством категориальных грантов финансируется минимальный уровень услуг определенного характера на местном уровне. Категориальные гранты выделяются на сферы образования для обеспечения минимального уровня представляемых услуг и направляются на финансирование заработной платы работникам образования и отчислений в Социальный фонд Кыргызской Республики.

В свою очередь, стимулирующие гранты направлены на поощрение местных органов в целях оптимального и эффективного расходования бюджетных средств.

Выравнивающий грант предназначен для выравнивания доходов между бюджетами отдельных регионов республики и применяется для поддерживания стабильного экономического положения местных органов власти в вопросах финансирования услуг социальной сферы.

Выравнивающие гранты устанавливаются для экономически маломощных территорий как средства, предназначенные для выравнивания доходов между бюджетами разных регионов республики, и предусмотрены только для тех регионов, которые не в состоянии собственными доходами покрыть свои расходы. Такие же регионы республики, как город Бишкек, Ош, Чуйская и Ысык-Кульская области, не получают выравнивающих грантов, так как их доходы позволяют покрывать утвержденные бюджетом расходы.

Что понимается под бюджетным годом?

Бюджетный год — это период, на который государство или органы местного самоуправления планируют доходы и расходы. В Кыргызской Республике бюджетный год равен календарному году, т.е. промежутку времени с 1 января по 31 декабря включительно. (Для примера: бюджетный год в США начинается с 1 октября по 30 сентября, в Японии с 1 апреля по 31 марта).

Могут ли создаваться резервные фонды в местных бюджетах?

Для покрытия непредвиденных расходов в местных бюджетах могут образовываться резервные фонды органов местного самоуправления в пределах до 1 процента к объёму их расходов (без учета резервных фондов).

Каков порядок образования фонда оплаты труда бюджетных учреждений?

Фонд оплаты труда бюджетных учреждений образовывается согласно утвержденных нормативно-правовых актов Кыргызской Республики. В органах управления фонд оплаты труда определяется на основе штатного расписания, утверждаемого на планируемый год вышестоящей организацией, если нет вышестоящей организации, руководителем

учреждения. Определяется численность работников на начало года и конец года и на его основе рассчитывается среднегодовая численность работников. После установления среднегодовой численности определяется, на основании данных о фонде заработной платы по соответствующим должностям, предусмотренным в штатном расписании учреждения, средняя плановая ставка заработной платы.

В учреждениях социальной сферы заработка плата определяется на основании Единой тарифной сетки (ЕТС), в соответствии с которой составляются тарификационные списки отражающие: стаж работы по специальности; размер годовой нагрузки и среднемесячной ставки.

Для учителей устанавливается размер заработной платы в порядке, определенным Законом КР «Об образовании» и на основе Единой тарифной сетки (ЕТС) с учетом образования, педагогического стажа, итогов аттестации и т.д. Причем органы местного самоуправления, за счет средств местного бюджета могут устанавливать надбавки и доплаты к заработной плате учителям в рамках каждой категории.

Каков порядок определения общих расходов бюджетных учреждений по статьям экономической классификации?

Одним из основных показателей, определяющих объем расходов по смете бюджетного учреждения, является экономическая классификация (количество учащихся в школах, ПТУ, детей в детских садах, воспитанников в школах-интернатах и т.д.). На основании этих данных определяется среднегодовой контингент.

Одним из основных расходов бюджетных учреждений являются расходы по статье 1101 «Заработка плата». В учреждениях социальной сферы они зависят от образования, стажа работы, ставки заработной платы. При этом, в первую очередь, определяется фонд заработной платы педагогического персонала, зависящий от числа групп обучения (в училищах), класс — комплектов (в школах), числа оплачиваемых часов на класс-комплект и средней стоимости педагогического часа, определяемый на основании Единой тарифной сетки. На начало учебного года составляется тарификационный список, являющийся основным документом для определения размера годовой учебной нагрузки и среднемесячной ставки преподавателей в учебном году.

Отдельно рассчитывается заработка плата учебно-вспомогательного, административно-обслуживающего и прочего персонала, которая определяется на основе штатного распи-

сания. Устанавливается среднегодовая численность работников, а также средняя ставка заработной платы, определяемая на основании данных о фонде заработной платы по соответствующим должностям, предусмотренным в штатном расписании учреждения.

Из фонда заработной платы производятся отчисления в Социальный Фонд по статье 1211.

В бюджетных учреждениях также проводятся расходы по другим статьям, таким как:

1311,1312 — «Командировочные расходы внутри страны, за границей». Ассигнования на указанную цель устанавливаются, как правило, не выше сумм, запланированных на предшествующий год. Определяется по перечню поездок, из норм на суточные расходы, оплату за проживание в гостинице и проезд дороги;

1321 — «Оборудование и материалы». По этой статье планируются расходы на приобретение инвентаря, оборудования, мебели, транспортных средств с учетом наличия имеющегося инвентаря и оборудования, перечня нового оборудования, намеченного для приобретения, исходя из цен, в планируемом году;

1322 — «Медикаменты». Расходы определяются на количество больных разного профиля лечения (пролеченный случай) и установленных норм медикаментов;

1323 — «Питание». Расходы определяются от количества дней пребывания детей, учащихся, больных и т.д., и норм питания. Пример: Для исчисления питания определяется среднегодовой контингент детей в детских дошкольных учреждениях, среднее число дней питания на 1 ребенка, эти данные умножаются и, таким образом, определяются детодни. В свою очередь дето-дни умножаются на норму питания одного ребенка в день;

1324 — «Вещевое имущество». Расходы определяются в основном для силовых структур и зависят от количества обмундирования по наименованиям и цены приобретения;

1334-1339 — «Коммунальные услуги». По этим статьям расходов проводятся особые расчеты на отопление, освещение, водопользование, газ, исходя из установленных материальных норм потребления и действующих государственных цен и тарифов;

1333 — «Транспорт». По этой статье определяются расходы на наем и содержание служебного транспорта;

1341 — «Прочие услуги». Определяются затраты на приобретение и услуги не классифицированные по другим статьям бюджетной классификации. К ним относятся мелкие

хозяйственные и канцелярские принадлежности, часть операционных расходов и т.д.;

4004 — «Капитальный ремонт». Ассигнования на капитальный ремонт зданий, сооружений определяются на основании перечня работ, которые требуют первоочередного выполнения в соответствии с составленными дефектными актами и ценами.

Что понимается под «специальными средствами»?

Специальными средствами являются средства, получаемые бюджетными учреждениями помимо ассигнований, выделяемых из государственного бюджета.

Данные средства включаются в государственный бюджет и выделяются в доходной и расходной части бюджета отдельной строкой. К специальным средствам относятся доходы бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности.

Специальные средства расходуются строго по целевому назначению.

Право иметь специальные средства предоставляется при условии, если расходы, связанные с реализацией продукции, выполнением работ, оказанием услуг или с осуществлением иной деятельности, полностью обеспечиваются получаемыми доходами, а также представления обоснованных расчетов по формированию и использованию специальных средств.

Специальные средства образуются только при наличии разрешений.

Разрешение на открытие счета по специальным средствам с установлением источников доходов и определением целей, на которые они могут расходоваться, даются:

— учреждениям, состоящим на республиканском бюджете, — Министерством экономики и финансов Кыргызской Республики;

— учреждениям, состоящим на местных бюджетах, — финансовыми управлениями (отделами) органов местного самоуправления.

Бюджетные учреждения, имеющие специальные средства, ежегодно составляют сметы по каждому виду специальных средств в порядке и нормам, устанавливаемым Министерством экономики и финансов Кыргызской Республики, и представляют их в вышестоящие органы одновременно с проектом сметы расходов бюджетного учреждения.

На основе смет специальных средств бюджетных учреждений вышестоящие органы составляют сводные сметы специальных средств.

Утверждение смет (сводных смет) специальных средств производится:

— по учреждениям, состоящим на республиканском бюджете, — Министерством экономики и финансов КР;

— по учреждениям, состоящим на местных бюджетах, — финансовыми управлениями (отделами) органов местного самоуправления.

Расходование специальных средств до утверждения смет специальных средств запрещается. В случае если до 1 января смета специальных средств, представленная бюджетным учреждением, не утверждена, ему разрешается до утверждения сметы, но не позднее 1 апреля, производить расходы в пределах сумм, указанных в представленной смете, но не выше одной двенадцатой части годовой суммы расходов ежемесячно при условии перечисления средств в бюджет.

Бюджетные учреждения обязаны расходовать специальные средства в пределах утвержденных смет и фактического поступления доходов по каждому виду специальных средств. Действие смет специальных средств прекращается 31 декабря. Остатки специальных средств, образовавшиеся к концу года на специальном счете, переносятся в доходную часть сметы соответствующего вида специальных средств будущего года.

Бюджетному учреждению открывается один специальный казначейский счет на все виды специальных средств.

Казначейство, по согласованию с Национальным банком Кыргызской Республики, определяет региональные отделения коммерческих банков в г. Бишкек, в других городах и селах Кыргызской Республики, действующих в качестве агентов Национального банка Кыргызской Республики по осуществлению финансовых операций органов государственной власти и местного самоуправления. В таких банках-агентах учитываются как бюджетные, так и специальные средства бюджетных учреждений.

Если в учреждениях за один день совершаются операции по специальным средствам на сумму свыше 5000 сом, то денежные средства в банк следует сдавать ежедневно, а если менее указанной суммы, то в течение 3 дней, при этом использование этих средств до их сдачи в банк-агент не разрешается.

Упразднение специальных средств производится органами, которым предоставлено право давать разрешения на их образование: Министерством экономики и финансов Кыргыз-

ской Республики для учреждений, состоящих на республиканском бюджете и территориальными финансовыми управлениями (отделами) для учреждений, состоящих на местном бюджете.

Допускается ли проводить передвижку по статьям расходов специальных средств?

Законодательством Кыргызской Республики допускается такой вид операции, но только с согласия определенных органов. В частности, передвижение сметных средств из сметы одного вида специальных средств в смету другого вида специальных средств и средств между статьями расходов внутри одного вида сметы специальных средств производится по согласованию:

- с Министерством экономики и финансов Кыргызской Республики по учреждениям, состоящим на республиканском бюджете;
- с финансовыми управлениями (отделами) органов местного самоуправления по учреждениям, состоящим на местных бюджетах.

Какой государственный орган вправе осуществлять проверку исполнения местных бюджетов?

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики проверка составления и исполнения местных бюджетов осуществляется Счетной палатой Кыргызской Республики.

Что представляет собой контроль за исполнением местного бюджета?

Контроль за исполнением местного бюджета является одним из важных инструментов бюджетного процесса, способствующему более эффективному и ответственному отношению к управлению бюджетом. Осуществление контроля различается по форме и контролирующими субъектам. В частности, различают:

- государственный контроль, когда государственные органы власти через свои институты контролируют расходование средств, выделенных на те или иные цели;
- местный контроль, когда местное самоуправление через свои представительные органы контролирует исполнение местного бюджета;
- общественный контроль, когда сообщество инициирует заслушивание отчетов об исполнении бюджета и т.д.

По форме контроля различают:

— предварительный контроль, который осуществляется на стадии подготовки, обсуждения и утверждения проекта местного бюджета;

— текущий контроль, осуществляется в ходе исполнения местного бюджета по срокам и рассмотрения отдельных вопросов на заседаниях постоянных комиссий, рабочих групп, в связи с депутатскими запросами и т.д.;

— последующий контроль проводится в форме заслушивания и утверждения отчетов об исполнении местного бюджета.

Право контроля за исполнением местного бюджета конституционно принадлежит местным кенешам, которые вправе:

— получать от исполнительных органов местной власти необходимые материалы при рассмотрении и утверждении бюджета;

— получать от органов, исполняющих бюджеты, текущую информацию об исполнении бюджета;

— утверждать или не утверждать отчет об исполнении бюджета;

— оценивать деятельность органов и должностных лиц, ответственных за исполнение местного бюджета.

Кто несет ответственность за несбалансированность местного бюджета, а также за ненадлежащее исполнение бюджета и нарушение финансовой дисциплины?

По обязательствам, возникшим в связи с несбалансированностью местного бюджета, ответственность несут органы местного самоуправления. За расходование бюджетных средств, за нарушение финансовой дисциплины и невыполнение обязанностей, связанных с исполнением бюджета, ответственность возлагается на должностных лиц — руководителей органов местного самоуправления.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики и в зависимости от тяжести правонарушения, возможно, применение дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

НАЛОГИ

Каково понятие налогов и сборов?

Налоги — безвозмездные и обязательные платежи на одноразовой или регулярной основе, взимаемые центральны-

ми или местными органами публичной власти с юридических и физических лиц.

Характерными признаками налогов являются обязательность и безвозмездность платежей, в свою очередь понимаемые как то, что плательщик обязан уплачивать установленные государством платежи, причем не получая за выплаченные налоги никаких материальных и иных прав.

Налоги являются обязательными платежами от доходов (оборотов), получаемых юридическими и физическими лицами в пользу государственного (республиканского и местного) бюджета. Собираемые налоги вносятся, согласно налоговому законодательству, в соответствующий бюджет — республиканский или местный, в совокупности, составляющие государственный бюджет.

Сборы — это обязательные денежные взносы преимущественно разового характера, установленные государством и взимаемые с юридических и физических лиц за определенные услуги, оказываемые им государственными органами, органами местного самоуправления и иными уполномоченными органами, а также должностными лицами.

Отличие сборов в том, что, если налоги поступают в бюджетный фонд, то сборы, как правило, носят целевой характер и формируют целевые денежные фонды.

Каково понятие прямых и косвенных налогов?

Прямые налоги — налоги, уплачиваемые непосредственно с доходов или имущества налогоплательщика (например: подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль с юридических лиц).

Косвенные (потребительские) налоги — налоги на товары, работы и услуги, устанавливаемые в виде к надбавки к цене или тарифу, непосредственно не связанные с доходами или имуществом налогоплательщика (например: НДС, налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж и др.).

Каковы основные функции налогов?

Налоги, как экономическая категория, исторически связаны с существованием государства, так как налоги возникли с появлением государства, как средство покрытия расходов по выполнению общегосударственных задач и функций.

Схематично налоговые функции можно представить следующим образом:



Каждая из функций предназначена для определенных целей:

- фискальная функция, предназначена для формирования доходной части бюджетов всех уровней;
- распределительная функция выражается в распределении налоговых платежей между разными субъектами, отраслями экономики, регионами и государства в целом;
- регулирующая функция предназначена для активного влияния государства на экономические и социальные процессы;
- социальная функция направлена на обеспечение и защиту конституционных прав граждан, путем определенного выравнивания доходов и уровня жизни;
- контрольная функция, предназначена для того, чтобы оценивать эффективность каждого налога.

Какие способы взимания налогов практикуются в современной налоговой системе?

В налоговой системе практикуются несколько способов взимания налогов. К ним относятся такие, как:

- кадастровый способ, основанный на реестре, содержащего перечень объектов налогообложения, классифицируемых по внешним признакам (размер участка земли, иная недвижимость и т.д.);
- изъятие налога до получения субъектом дохода, изъятие у источника выплаты дохода (к примеру, исчисление подоходного налога);
- декларационный способ, когда изъятие налога осущес-

ствляется после представления налогоплательщиком декларации о всех полученных доходах за год;

— изъятие в момент расходования доходов, то есть изъятие совершается в момент совершения покупок (налог с оборота, с продаж и т.д.);

— изъятие в момент потребления, к примеру, налог с владельцев автотранспортных средств;

— административный способ, когда налоговые органы просчитывают возможный доход и рассчитывают подлежащий с потенциального дохода налог.

Каким образом классифицируются налоги?

Общепризнанно, налоги классифицируются следующим образом.

1. По уровню органа, устанавливающего и распоряжающегося налогом различаются: общегосударственные и местные;

2. По видам налогоплательщика налоги подразделяются на: налоги с юридических лиц; налоги с физических лиц;

3. По способу взимания налоги делятся на: прямые, которые взимаются с доходов или имущества граждан или юридических лиц и уплачиваются ими непосредственно; косвенные, которые взимаются путем прибавки к цене товаров (обычно предметов широкого потребления) и, тем самым, перекладываются на покупателей товаров, облагаемых налогом;

4. По объекту налогообложения выделяют налоги: с дохода; с имущества; за выполнение определенных действий (гражданско-правовые сделки и т.д.); рентные; на потребление; на ввоз и вывоз товаров через таможенную границу;

5. По порядку отражения в бухгалтерском учете налоги подразделяются на: относимые на увеличение цены товара (работы, услуги), то есть косвенные налоги; относимые на себестоимость (издержки) продукции; относимые на финансовые результаты (чистая прибыль, с доходов от капитала, с доходов физических лиц); уплачиваемые за счет чистой прибыли;

6. По характеру использования выделяют: общие налоги, которые обезличиваются в бюджетах различных уровней; специальные, целевые, поступающие во внебюджетные фонды;

7. По периодичности взимания налоги могут быть: регулярными и нерегулярными.

Какие налоги взимаются в Кыргызской Республике?

В Кыргызской Республике взимаются следующие налоги:

- общегосударственные, по которым ставки налогов, объекты налогообложения, налогоплательщики, методы сбора определяются Налоговым кодексом Кыргызской Республики;
- местные налоги, применяемые местными кенешами в соответствии с Налоговым кодексом Кыргызской Республики.

К общегосударственным налогам относятся:

- 1) подоходный налог с физических лиц;
- 2) налог на прибыль юридических лиц;
- 3) налог на добавленную стоимость;
- 4) акцизный налог;
- 5) земельный налог;
- 6) налог на выплаченные проценты;
- 7) налог на доходы нерезидентов, не связанных с постоянным учреждением в Кыргызстане;
- 8) налог за пользование автомобильными дорогами;
- 9) отчисления в фонд предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

К местным налогам, до последних изменений в налоговом законодательстве, были отнесены:

- 1) курортный налог;
- 2) налог на рекламу;
- 3) сбор с владельцев собак;
- 4) сбор за право проведения местных аукционов и лотерей, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях;
- 5) сбор за парковку автотранспорта;
- 6) налог на право использования местной символики;
- 7) сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах;
- 8) сбор за вывоз мусора с территории населенных пунктов;
- 9) налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению;
- 10) гостиничный налог;
- 11) налог на право охоты и рыболовства;
- 12) налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье;
- 13) налогообложение видео салонов и концертно-зрелищных мероприятий;
- 14) налог за оказание платных услуг населению и с различных продаж;
- 15) налог на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части;
- 16) налог с владельцев транспортных средств.

В настоящее время количество местных налогов существенно уменьшено. В частности, в налоговом законодательстве остались лишь только 8 из прежнего количества местных налогов и сборов. В их числе: курортный налог; налог на рекламу; сбор за парковку автотранспорта; сбор за вывоз мусора с территории населенных пунктов; гостиничный налог; налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж; налог с владельцев транспортных средств, а также налог на недвижимое имущество.

Кроме вышеуказанных налогов, взимаемых в соответствии с Налоговым кодексом Кыргызской Республики предусмотрены, установленные законодательством республики, соответствующие платежи: отчисления на развитие и воспроизведение МСБ, арендная плата за землю, госпошлина, другие неналоговые платежи.

В том числе следует заметить, что все налоги, действующие в Кыргызской Республике, по своей сути, являются либо регулируемыми, т.е. расщепляются в соответствии с установленными законодательством нормативами распределения средств между разными уровнями бюджета (пример: в бюджете страны на 2006 год, общегосударственные налоги поступают в республиканский в размере — 65%, в местный — 35%). Либо закрепленными, т.е. это те местные налоги и сборы, которые поступают 100% в местные бюджеты.

Право введения или отмены налогов на территории Кыргызской Республики принадлежит исключительно Жогорку Кенешу Кыргызской Республики.

Каков порядок уплаты и исчисления местных налогов?

Порядок исчисления и уплаты местных налогов и сборов определяется местными органами власти. Суммы этих платежей исчисляются, исходя из установленных ставок, по каждому виду налога, сбора и объекта налогообложения. Сроки уплаты местных налогов и сборов устанавливаются органами местного самоуправления в зависимости от вида и размера платежа и объекта налогообложения.

Суммы местных налогов и сборов зачисляются в порядке установленном законодательством Кыргызской Республики в районные бюджеты районов, городские бюджеты городов либо бюджеты поселковых и сельских населенных пунктов.

Что понимается под подоходным налогом?

Подоходный налог — это налог на доходы физического лица, полученные им в течение календарного года. Подоходный на-

лог является общегосударственным налогом и взимается на всей территории Кыргызской Республики по единым ставкам.

Кто является плательщиком подоходного налога?

Плательщиками подоходного налога являются все физические лица — резиденты и нерезиденты Кыргызской Республики, имеющие доходы от занятости, инвестиций и экономической деятельности. В соответствии с налоговым законодательством республики резидентами считаются граждане нашей страны, иностранцы и лица без гражданства, непрерывно проживающие на территории Кыргызстана 183 и более дней в течение календарного года.

Нерезидентами считаются лица, непрерывно проживающие на территории Кыргызстана менее 183 дней в течение календарного года.

Таким образом, плательщиками подоходного налога являются:

- работающие на постоянной основе по месту основной работы (службы, учебы), а также работающие по совместительству в качестве рабочих и служащих, в том числе сезонных и временных работников, внештатных работников, надомников, домработниц, нянь и т.д.;

- иностранцы, работающие в нашей стране на основе соглашений между правительствами Кыргызстана и зарубежных государств, а также трудовых договоров на выполнение работ и услуг;

- лица, выполняющие работы по гражданско-правовым договорам (договоров подряда, поручения, авторские договоры и т.д.);

- индивидуальные предприниматели;

- лица, работающие на основе патента.

Вместе с тем, не являются плательщиками подоходного налога члены крестьянских и фермерских хозяйств, их объединений, ассоциаций и других сельскохозяйственных формирований, для которых земля является основным средством производства и основным источником дохода.

В соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики к членам крестьянских и фермерских хозяйств относятся физические лица, вошедшие в эти организации с земельным наделом или имущественным паем, а также членами этих хозяйств, считаются супруги, дети, родители, родственники и другие лица, совместно ведущие хозяйство. При этом в состав крестьянского хозяйства не входят граждане, работающие в крестьянском хозяйстве по найму.

Члены крестьянских и фермерских хозяйств, их объединений, ассоциаций и других сельскохозяйственных формирований уплачивают только земельный налог.

Что понимается под земельным налогом?

Земельный налог — форма обязательной ежегодной платы в республиканский и местные бюджеты за право пользования земельным участком.

Объектом налогообложения являются земельные участки, сельскохозяйственные угодья и земли:

- населенных пунктов;
- промышленности, транспорта, связи, иного назначения, включая земли оборонного назначения;
- природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- лесного фонда;
- водного фонда;
- запаса.

Кто является плательщиком земельного налога?

Плательщиками земельного налога являются землепользователи независимо от форм собственности, право землепользования которых удостоверено специальным документом установленного образца «государственным актом, временным удостоверением, свидетельством на право пользования земельным участком или долей».

При предоставлении в аренду земель государственной и муниципальной собственности налог на землю платит арендатор.

Каковы принципы установления земельного налога и его базовых ставок?

Основными принципами, по которым устанавливается земельный налог, являются:

- размер земельного налога по сельскохозяйственным угодьям в зависимости от качества (плодородия) почв;
- месторасположение и площадь земельного участка, с учетом инфраструктуры и различной градостроительной ценности.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, по представлению Правительства Кыргызской Республики, ежегодно отдельным законом устанавливает базовые ставки земельного

налога и порядок его уплаты. Причем для населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий, отнесенных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики к высокогорным и отдаленным, при уплате земельного налога устанавливаются льготы в размере 50 процентов от базовой ставки земельного налога для данного района.

В случае предоставления земельных участков для пользования иностранным субъектам (государству), порядок и условия взимания налога за пользование земельными участками, определяются по соглашению между Кыргызской Республикой и соответствующими государствами с последующим утверждением Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Каковы сроки уплаты земельного налога?

Земельный налог является специфическим налогом, непосредственно зависящим от многих факторов, в их числе географические и природно-климатические условия использования земельных участков, качество и назначение земель.

В силу этого в отношении земель сельскохозяйственного назначения годовая сумма земельного налога установлена и уплачивается землепользователями поэтапно: в размере 10 процентов — до 25 июня, в размере 35 процентов — до 25 сентября и в размере 55 процентов — до 25 декабря текущего года.

За право пользования землями населенных пунктов и землями несельскохозяйственного назначения годовая сумма земельного налога уплачивается землепользователями равными долями не позднее 20 числа каждого месяца.

За право пользования приусадебными земельными участками, предоставленными гражданам в городской и сельской местностях, годовая сумма земельного налога уплачивается до 1 сентября текущего года.

Какие земли не подлежат земельному налогообложению?

В соответствии с Налоговым кодексом Кыргызской Республики определен перечень земель, не подлежащих налогообложению и, соответственно, освобожденных от уплаты земельного налога. К ним относятся:

— земли заповедников, резерваторов, природных, национальных и дендрологических парков, ботанических и зоологических садов, заказников, памятников природы, объектов историко-культурного назначения;

- нераспределенные земли запаса, занятые полосой следования вдоль государственной границы;
- земли общего пользования населенных пунктов, занятые защитными лесонасаждениями, водного и лесного фондов;
- земли путей сообщения, продуктопроводов, линий связи и электропередачи, а также земельные полосы вдоль дорог и сооружений, вводимых с целью поддержания в эксплуатационном состоянии указанных объектов, за исключением предоставленных для сельскохозяйственного использования или иной предпринимательской деятельности;
- земли кладбищ;
- скотопрогонов и скотоостановочных площадок;
- земли предприятий, организаций и учреждений, финансируемых за счет бюджета;
- земли организаций инвалидов, участников войны и приравненных к ним лиц, благотворительных организаций и исправительно-трудовых учреждений Министерства юстиции Кыргызской Республики;
- земли общества слепых и глухих;
- земли предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, получивших для сельскохозяйственных нужд нарушенные земли (требующие рекультивации), на срок, установленный местными кенешами.

КАЗНАЧЕЙСТВО

Каково основное предназначение системы казначейства?

Система казначейства Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики образована в целях совершенствования системы исполнения государственного бюджета, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения бюджета и приведения их к требованию международных стандартов, повышения оперативности в финансировании государственных учреждений.

Казначейство Кыргызской Республики представляет собой единую централизованную систему органов, состоящую из Центрального Казначейства (ЦК) и региональных отделений казначейства (РОК) в областях, районах и городах. Центральное Казначейство является структурным подразделением Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики. В настоящее время в системе казначейства существуют 65 отделений казначейств, из которых 56 районных отделений, 7 областных и 2 городских отделений казначейства республиканского значения.

Основными обязанностями и функциями Казначейства являются:

а) контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов, одобренных Жогорку Кенешем и местными кенешами с учетом последующих изменений;

б) отслеживание хода исполнения бюджетов и представление отчетов Министру финансов Кыргызской Республики и соответствующим органам государственной власти и местного самоуправления о ходе исполнения бюджетов;

в) упорядочение системы банковского обслуживания Правительства Кыргызской Республики и контроль над всеми правительственныеими банковскими счетами;

г) аккумуляция всех государственных денежных средств: включая бюджетные и внебюджетные средства в национальной и иностранной валюте;

д) управление и контроль за всеми движениями денежных средств, для своевременного осуществления расходов, одобренных Жогорку Кенешем КР и местными кенешами;

е) разработка положений по учету доходных и расходных операций органов государственной власти и местного самоуправления, происходящих как внутри страны, так и за рубежом, и контроль за их использованием;

ж) управление государственными активами, а также внутренним и внешним долгом государства и контроль за ними;

з) разработка и ведение системы классификации бюджета и счетов, соответствующих международным стандартам;

и) создание иерархического плана счетов Казначейства на основе метода двойной проводки и в соответствии с системой классификации бюджетов и счетов;

й) подготовка ежемесячных и годовых счетов Казначейства по операциям республиканских и местных органов управления;

к) создание эффективной внутренней ревизионно-аудиторской системы для обеспечения надлежащего ведения счетов по государственным финансовым операциям и другим документам всех республиканских и местных бюджетных организаций;

л) разработка руководящих положений и других нормативных документов Казначейства по ведению государственных финансовых операций, бухгалтерского учета, государственных банковских операций и внутреннего аудита;

м) компьютеризация операций Казначейства

Какова роль органов казначейства в исполнении бюджета?

В исполнении бюджета, как на местном, так и на республиканском уровне, органы казначейства осуществляют дей-

ствия, направленные на эффективное исполнение бюджета. В частности, органы казначейства:

- подготавливают отчеты о ходе поступления платежей в бюджет и исполнения бюджетных смет;
- предупреждают вышестоящие органы государственной власти о снижении доходных поступлений, задержке в погашении ссуд или перерасходу бюджетных средств против утвержденных смет;
- ведут отдельный учет доходов и расходов государственных органов власти и местного самоуправления;
- по согласованию с административными властями определяют для каждого бюджетного учреждения ближайший филиал казначейства, который осуществляет контроль за исполнением бюджета данного учреждения;
- представляют регулярную информацию о ходе исполнения бюджета соответствующим заинтересованным органам.

Кроме того, органы казначейства несут ответственность за осуществление эффективного контроля за исполнением бюджета, одобренного органами местного самоуправления.

Что такое Консолидированный фонд Кыргызской Республики?

Казначейство образует Консолидированный фонд Кыргызской Республики. В Консолидированный фонд направляются все доходы и поступления органов государственной власти и местного самоуправления. Все расчетные операции республиканских и местных организаций осуществляются из Консолидированного фонда.

Какой орган управляет и распоряжается Консолидированным фондом Кыргызской Республики?

Консолидированным фондом Кыргызской Республики управляет и распоряжается Центральное Казначейство от имени Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики. Казначейство также является владельцем счета Казначейства и дополнительных счетов, входящих в состав Консолидированного фонда. Ни Правительство Кыргызской Республики, ни Национальный банк Кыргызской Республики, ни другие учреждения или лица не имеют права производить операции по этим счетам без распоряжения Казначейства. А также ни одно республиканское или местное бюджетное учреждение, не имеет полномочий на снятие

средств из Консолидированного фонда за исключением случаев, предусмотренных положениями Казначейства.

Где находятся денежные ресурсы Консолидированного фонда?

Денежные ресурсы Консолидированного фонда находятся в Национальном банке Кыргызской Республики на едином текущем счете.

Казначейство вправе в исключительных случаях открывать дополнительные текущие счета в Национальном банке Кыргызской Республики для обслуживания платежей и поступления крупных государственных целевых фондов, таких как: Социальный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования. В случае если на подобных дополнительных счетах остаются средства, то они рассматриваются как неотъемлемая часть Консолидированного фонда, и их учет ведется в составе Консолидированного фонда.

Кем осуществляется кассовое исполнение бюджета?

Кассовое исполнение бюджета осуществляется Центральным Казначейством Министерства экономики и финансов КР и его региональными отделениями через банки-агенты.

Комиссионная плата за оказание услуги определяется Центральным Казначейством Министерства экономики и финансов КР на конкурсной основе.

Какова цель образования оборотной кассовой наличности и порядок ее утверждения?

Оборотная кассовая наличность используется для расчетно-кассовых операций.

Жогорку Кенеш КР, местные кенеши утверждают в составе бюджетов сверх предусмотренных расходов объем оборотной кассовой наличности за счет остатков средств по соответствующему бюджету.

Оборотная кассовая наличность может быть в течение года использована на покрытие временных кассовых разрывов и должна быть восстановлена в том же году до размеров, установленных при утверждении бюджетов.

Вправе ли органы местного самоуправления открывать банковские счета по своему усмотрению?

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрено, что без специального разрешения казначейства ни одно

республиканское или местное бюджетное учреждение, в том числе и органы местного самоуправления не имеют полномочий на открытие счета ни в одном банке.

Казначейство вправе, в интересах государства, отозвать ранее данные полномочия бюджетным учреждениям на открытие счета и закрыть все или любой из этих банковских счетов, независимо от того является ли он бюджетным, специальным, депозитным или другим счетом.

Вправе ли бюджетные организации иметь счета вне системы казначейства?

При наличии специального разрешения Центрального Казначейства, счёт бюджетному учреждению может быть открыт в коммерческом банке.

В каких банках учитываются специальные средства бюджетных учреждений?

Казначейство, по согласованию с Национальным банком Кыргызской Республики, определяет региональные отделения коммерческих банков в г. Бишкек, в других городах и селах Кыргызской Республики, действующих в качестве агентов Национального банка Кыргызской Республики по осуществлению финансовых операций органов государственной власти и местного самоуправления.

В таких банках-агентах учитываются как бюджетные, так и специальные средства бюджетных учреждений.

Каково понятие транзитного счета Казначейства?

Транзитные счета являются субсчетами текущего счета казначейства. В свою очередь текущий счет казначейства это единый счет, через который проводятся все государственные финансовые операции.

Все поступления и платежи государственного бюджета производятся с транзитного счета казначейства (ТСК). Каждое региональное отделение казначейства работает с назначенным банком — агентом через банковский счет называемым транзитным.

Транзитные счета казначейства ежедневно закрываются до нулевого баланса.

Какие предусмотрены основные виды государственной отчетности по исполнению местного бюджета?

В системе казначейства предусмотрены два основных вида отчетности:

— ежемесячная — региональные отделения казначейства отчитываются по доходам и расходам по бюджетным и специальным средствам по местному бюджету;

— ежеквартальная — региональные отделения казначейства отчитываются по доходам и расходам по бюджетным и специальным средствам по местному бюджету, бюджетные учреждения и организации, состоящие на местном бюджете, сдают балансовый отчет по бюджетным, специальным, основным средствам, материалам и детским учреждениям.

Отчет об исполнении республиканского бюджета составляется по кассовому исполнению или по открытым кредитам. Какая между ними разница?

Отчет об исполнении республиканского бюджета составляется по кассовому исполнению, так как кассовое исполнение является реальным расходом денежных средств, полученных бюджетным учреждением, в то время как открытые кредиты это право бюджетного учреждения (сумма, переведенная на счет учреждения) расходовать предоставленную сумму, а не сам расход.

Что понимается под расходным кассовым ордером?

Расходный кассовый ордер это первичный бухгалтерский документ, по которому подотчетное лицо получает денежную наличность из кассы. Ордер подписывается руководителем и главным бухгалтером учреждения или организации.

Что отражается по кредиту и дебету банковской выписки?

По кредиту банковской выписки отражаются доходные операции, а по дебету банковской выписки расходные операции, произведенные за текущий день.

Что является основанием для проведения зачета, возврата излишне уплаченных налогов и (или) сборов в бюджет?

Решение о зачете переплаты по налогам, в счет любых налоговых обязательств налогоплательщика перед государственным бюджетом, принимается налоговым органом без

заявления налогоплательщика. Зачет переплаты по налогам в счет уплаты, возникших обязательств по таможенным платежам, производится на основании заявления налогоплательщика. Основанием для выписки заключения являются результаты обследования.

При зачете переплаты по налогам в счет любых налоговых обязательств, налоговый орган выписывает заключение формы STI-012.

Решение о возврате суммы переплаты по налогам и сборам принимается налоговым органом при наличии заявления налогоплательщика. Основанием для выписки заключения являются результаты обследования. При возврате переплаченных сумм налоговый орган выписывает заключение формы STI-013.

Обследованию подлежат карточки лицевого счета, представленные налоговые расчеты, отчеты и декларации, а также налоговые платежные поручения, мемориальные ордера, подтверждающие уплату налогов в государственный бюджет.

ГЛАВА 8

ВОПРОСЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

(понятие, правовой статус, гарантии)

Каково понятие муниципальной службы и должности?

Муниципальной службой является профессиональная на постоянной основе деятельность граждан на соответствующих муниципальных должностях по исполнению полномочий органов местного самоуправления установленных законодательством Кыргызской Республики. В силу этого муниципальная служба является самостоятельным элементом местного самоуправления, не входящим в систему государственной службы и имеющим свои специфические задачи, прежде всего, связанные с решением вопросов местного значения, а также делегированных государственных полномочий.

Муниципальной должностью, в соответствии с законом КР «О муниципальной службе», считается соответствующая политическая или административная должность в представительных (местных кенешах) и исполнительно-распорядительных органах (айыл окмоту, горуправы, мэрии) местного самоуправления с установленными для каждой должности объемом полномочий и ответственности. При этом должности депутатов местных кенешей всех территориальных уровней, глав местного самоуправления аилов, поселков и городов, мэров городов и иных выборных должностных лиц, избираемых путем прямых или косвенных выборов относятся к политическим муниципальным должностям.

Для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и их выборных должностных лиц, занимающих политические должности, формируется административный персонал. В него входят все лица, занимающие административные муниципальные должности и назначаемые руководителем органа местного самоуправления путем заключения трудового договора (контракта) и по результатам проведенного конкурса.

К административным муниципальным должностям, в соответствии с утвержденным указом Президента КР от 28 июня 2006 года «Реестром политических и административных муниципальных должностей Кыргызской Республики», относятся: первый вице-мэр города республиканского, областного значения; вице-мэр города республиканского, областного значения; заместитель главы местного самоуправления города районного значения, поселка и аила; руководитель аппарата (управляющий делами); руководитель департамента, управления; ответственный секретарь кенеша города республиканского, областного и районного значения, а также районного кенеша; ответственный секретарь местного самоуправления аила, поселка; заместитель руководителя департамента, управления; заведующий отделом; заместитель заведующего отделом; советник мэра; заведующий сектором; помощник мэра; главный специалист; ведущий специалист; специалист; инспектор; айыл башчысы (староста аила).

Муниципальные служащие, занимающие административные должности, подлежат аттестации не чаще одного раза в два года и не реже одного раза в четыре года, причем проведение внеочередных аттестаций не допускается. Необходимость проведения таких аттестаций заключается в том, чтобы с одной стороны установить уровень профессиональной подготовки и обоснованность нахождения на занимаемой должности, с одновременным определением квалификационного разряда муниципальному служащему. С другой аттестация служит средством выявления перспективы служебного роста того или иного работника.

Какие правовые гарантии установлены для муниципальных служащих?

Важнейшим и необходимым критерием полного и эффективного обеспечения условий для осуществления местного самоуправления является система правовых гарантий предоставляемых государством. Целевое назначение правовых гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами: самостоятельность органов местного самоуправления в осуществлении собственных полномочий по решению дел местного значения; защиту соответствующих прав и создание благоприятных возможностей для их наиболее полной реализации.

Следовательно, правовые гарантии представляют собой инструмент обеспечения деятельности местного самоуправления, в том числе обеспечения эффективной работы муниципальной службы. Поэтому муниципальному служащему

законодательством республики гарантируются: условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей; заработка плата и иные выплаты; ежегодный оплачиваемый отпуск; обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей; защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

К тому же в случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников муниципальному служащему предоставляются такие же гарантии, которые установлены законодательством Кыргызской Республики о труде для работников, в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штата работников. В частности, при ликвидации, реорганизации органа местного самоуправления или сокращении его штата муниципальному служащему, в случае невозможности работать в том же органе местного самоуправления, должна быть предложена другая должность с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности. При невозможности трудоустройства муниципальному служащему, заключившему трудовой договор (контракт) на неопределенный срок, гарантируется переподготовка (переквалификация) за счет средств местного бюджета с сохранением на период переподготовки денежного содержания по занимаемой ранее должности. При увольнении в связи с ликвидацией органа местного самоуправления или сокращении его штата муниципальному служащему выплачивается компенсация в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Каков порядок поступления на муниципальную службу?

Как известно, в системе муниципальной службы существует два вида муниципальных должностей: политические и административные должности. Для каждого из них существует свой порядок поступления на работу. Так, для должностей политического характера (выборные должностные лица местного самоуправления — председатель местного ке-

неша, глава местного самоуправления села, поселка, города, руководитель исполнительного органа местного самоуправления) основным способом служит процедура общих прямых или косвенных выборов на соответствующую муниципальную должность. Для административных муниципальных должностей — замещение вакантной муниципальной должности в случае возникновения такой ситуации, причем замещение вакантной административной муниципальной должности проводится путем проведения конкурса.

Организация и проведение конкурса возлагаются на службу управления персоналом и соответствующую конкурсную комиссию, сформированную для осуществления отбора кандидатов на занятие вакантной должности. В первую очередь проводится внутренний конкурс среди лиц, числящихся во внутреннем резерве, при наличии не менее двух кандидатур, соответствующих предъявляемым для соответствующей муниципальной должности квалификационным требованиям.

Если конкурс не состоялся либо в случае отсутствия кандидатур, соответствующих предъявляемым квалификационным требованиям, проводится открытый конкурс. В объявлении о проведении открытого конкурса должно быть отражено: наименование и юридический адрес органа местного самоуправления; наименование вакантной административной муниципальной должности; квалификационные требования, предъявляемые к вакантной административной муниципальной должности; функциональные обязанности данной должности; перечень документов, необходимых для участия в конкурсе; место и время приема документов; место и время проведения конкурса.

В открытом конкурсе может участвовать любой гражданин Кыргызской Республики, отвечающий квалификационным требованиям для занятия соответствующей вакантной муниципальной должности. Для этого в конкурсную комиссию необходимо подать: личное заявление; листок по учету кадров с фотографией; копию паспорта или документа, удостоверяющего личность (оригинал паспорта или документа, удостоверяющего личность, предъявляется по прибытии на конкурс); копию трудовой книжки, копии документов об образовании, о повышении квалификации, о присвоении ученої степени и ученого звания, заверенные нотариально или по месту работы. В том числе гражданами, участвующими в конкурсе, могут быть дополнительно представлены рекомендательные письма,

По завершении приема документов от кандидатов проводится конкурс, который проходит в три этапа: — предвари-

тельное рассмотрение документов участников конкурса на соответствие установленным квалификационным требованиям к административной муниципальной должности; — тестирование кандидатов, решение практических задач либо выполнение других письменных заданий в порядке, установленном конкурсной комиссией; — собеседование с кандидатами, проводимое конкурсной комиссией.

В случае если в результате проведения открытого конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие требованиям, предъявляемым по административной муниципальной должности, на замещение которой он был объявлен, руководитель органа местного самоуправления может принять решение о проведении повторного конкурса.

Вправе ли органы местного самоуправления назначить испытательный срок лицу, поступающему на муниципальную службу?

Работнику, впервые поступающему на муниципальную службу и не имеющему стажа работы, могут назначить, в соответствии с законодательством республики, испытательный срок до трех месяцев с выплатой заработной платы по занимаемой муниципальной должности. Это необходимо для приобретения опыта и проверки профессиональных качеств принимаемого специалиста.

Если по истечении испытательного срока результат испытания будет признан неудовлетворительным, то работник может быть назначен на другую нижестоящую муниципальную должность либо уволен с муниципальной службы.

Из каких источников оплачивается труд муниципального служащего?

Муниципальная служба, как уже было отмечено, не входит в систему государственной службы, поэтому финансирование муниципальной службы преимущественно осуществляется за счет средств местного бюджета. Тем не менее, часть средств для финансирования покрывается за счет республиканского бюджета, ибо государство гарантирует обеспечение необходимых расходов для полноценного осуществления муниципальными служащими полномочий органов местного самоуправления. В частности, государство в обязательном порядке должно компенсировать органам местного самоуправления расходы, возникшие в результате исполнения муниципальными служащими делегированных государственных полномочий.

При этом заработка плата муниципальных служащих приравнивается к заработной плате государственных служащих по категориям соответствующего уровня. Тем самым денежное содержание муниципального служащего не должно существенно отличаться от оплаты государственного работника. Поэтому оно состоит:

— из должностного оклада, размер которого устанавливается руководителем органа местного самоуправления на основе типовых ставок, утвержденных Правительством Кыргызской Республики;

— из ежемесячных надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд, выслугу лет, почетные звания в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

— из персональных надбавок, устанавливаемых за результативность и интенсивность труда, а также особые профессиональные качества решением руководителя органа местного самоуправления на основе типовой шкалы надбавок, утвержденных соответствующим местным кенешем при наличии возможностей местного бюджета;

— из премий по результатам работы на основании решения руководителя соответствующего органа местного самоуправления либо местного кенеша;

— из иных выплат в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Местные кенеси могут устанавливать надбавки за особые условия муниципальной службы к заработной плате муниципального служащего и иные выплаты (материальная помощь, лечебные, льготы по оплате жилищно-муниципальных услуг), исходя из возможностей местного бюджета. В силу чего заработка плата муниципального служащего может оказаться и более высокой, нежели у государственного служащего.

Каков порядок предоставления отпуска муниципальному служащему?

Муниципальному служащему устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью тридцать календарных дней с выплатой пособия для оздоровления в установленном законодательством размере заработной платы.

При стаже работы на муниципальной службе более пяти, десяти и пятнадцати лет оплачиваемый отпуск увеличивается, соответственно, на два, четыре и шесть календарных дней. Причем в стаж муниципальной службы засчитывается: деятельность граждан в аппаратах партийных, советских, профсоюз-

ных и комсомольских органах бывшего СССР; на освобожденных должностях; на должностях в органах местного самоуправления; служба в Вооруженных Силах и правоохранительных органах СССР и Кыргызской Республики; а также исполнение депутатских обязанностей на постоянной основе. В случае поступления муниципального служащего на государственную службу стаж муниципальной службы засчитывается в стаж государственной службы с соответствующими для государственного служащего льготами и иными правами.

В отдельных случаях муниципальному служащему руководителем органа местного самоуправления может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы.

Порядок предоставления отпусков муниципальному служащему такой же, как и для всех работников, поэтому регулируется трудовым законодательством Кыргызской Республики. В частности, оплачиваемый отпуск должен предоставляться ежегодно. Право на использование отпуска за первый год работы возникает у работника по истечении 11 месяцев его непрерывной работы в данной организации. По соглашению сторон оплачиваемый отпуск работнику может быть предоставлен и до истечения 11 месяцев. До истечения 11 месяцев непрерывной работы оплачиваемый отпуск по заявлению работника должен быть предоставлен:

- 1) женщинам — перед отпуском по беременности и родам или непосредственно после него;
- 2) работникам в возрасте до 18 лет;
- 3) совместителям, если трудовой отпуск по основному месту работы приходится на период до 11 месяцев работы по совместительству;
- 4) работникам, усыновившим ребенка (детей) в возрасте до 3 месяцев;
- 5) в других случаях, предусмотренных законами.

Отпуск за второй и последующие годы работы может предоставляться в любое время рабочего года в соответствии с очередностью предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков, установленной в данной организации. Допускается, кроме отдельных случаев, предоставление отпуска пропорционально отработанной части рабочего года, но не менее 14 календарных дней. При авансировании основного отпуска до истечения 11 месяцев в первом рабочем году, дополнительные трудовые отпуска на которые имеет право работник, предоставляются пропорционально отработанной части рабочего года, если иное не предусмотрено соответствующими контрактами.

Каковы меры поощрения и ответственности муниципального служащего?

Система поощрений и ответственности является одним из действенных инструментов оптимизации деятельности муниципальных служащих, способствующих эффективной работе и карьерному росту либо соответствующей мерой воспитания и ограничения. Так, за успешное и добросовестное исполнение своих должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, а также другие достижения в работе, для муниципальных служащих законодательством предусматриваются такие поощрения, как:

- объявление благодарности;
- денежные премии в размере до пяти окладов; награждение ценным подарком;
- продвижение по службе путем занятия вышестоящей должности;
- представление к наградам Кыргызской Республики;
- а также иные поощрения, которые могут быть установлены самостоятельно органами местного самоуправления.

Вместе с тем, за должностной проступок, за неисполнение и ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей, нарушение трудовой дисциплины, превышение им должностных полномочий, несоблюдение установленных законодательством ограничений, связанных с муниципальной службой, на муниципального служащего налагаются следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- понижение классного чина;
- понижение в должности;
- понижение ежемесячных надбавок;
- увольнение с занимаемой должности.

Дисциплинарные взыскания на муниципального служащего налагаются должностным лицом, обладающим правом приема и увольнения. Порядок и условия применения мер дисциплинарного взыскания устанавливаются согласно трудовому законодательству Кыргызской Республики. А именно, согласно статьи 147 Трудового кодекса Кыргызской Республики, до применения дисциплинарного взыскания от работника должно быть затребовано письменное объяснение. Отказ представить такое объяснение оформляется актом и не может служить препятствием для применения взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее 1 месяца со дня обнаружения, не считая времени болезни работника или его пребывания в отпуске. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее 6 месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — не позднее 2 лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

При применении дисциплинарного взыскания учитывается тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая работа. Приказ (распоряжение, постановление) о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение 3 рабочих дней со дня его издания. В случае отказа работника подписать указанный приказ (распоряжение, постановление) составляется соответствующий акт. Следует особо отметить, что за каждый дисциплинарный проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Каковы основания прекращения муниципальной службы?

Для прекращения муниципальной службы необходимо наступления определенных условий, предусмотренных законом «О муниципальной службе» и соответствующими положениями трудового законодательства Кыргызской Республики.

На всех муниципальных работников распространяются нормы трудового кодекса, поэтому одними из условий прекращения работы в органах местного самоуправления являются основания, установленные статьей 79 Трудового кодекса КР.

В частности, основаниями для прекращения соответствующего трудового договора (контракта) являются:

- соглашение сторон;
- истечение срока трудового договора;
- инициатива работника или работодателя;
- перевод работника по его просьбе или с его согласия на работу к другому работодателю, или переход на выбранную (работу) должность;
- обстоятельства, не зависящие от воли сторон;
- отказ работника от перевода на другую работу вследствие состояния здоровья и в соответствии с медицинским заключением;

- отказ работника от продолжения работы в связи с изменением существенных условий труда;
- отказ работника от продолжения работы в организации в связи со сменой собственника, изменением ее подчиненности (подведомственности) и ее реорганизации;
- отказ работника от перевода в связи с перемещением работодателя в другую местность.

Помимо оснований, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики о труде, прекращение муниципальной службы, возможно, в случаях: прекращения гражданства Кыргызской Республики; несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего законодательством; разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Во всех случаях днем увольнения является последний день работы. Прекращение трудовой деятельности оформляется приказом (распоряжением, постановлением) работодателя.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация национальной модели местного самоуправления в Кыргызской Республике, несмотря на имеющийся пятнадцатилетний опыт его развития в стране, во многом остается сложным и противоречивым процессом. За прошедший период реформ отечественной системы местного самоуправления все еще наблюдается неустойчивость в этой сфере, нет широкого вовлечения общественности в данный процесс.

Идеи самоуправления по самоорганизации граждан для решения, в частности, местных, а, в целом, общегосударственных задач являются чрезвычайно важными и актуальными для любого государства. Тем не менее, сложность их развития и закрепления в общественной почве на фоне продолжающихся реформ системы публичного государственного и местного управления заключается не только в том, что многие самоуправленческие навыки необходимо укоренить в сознании людей, сообщества и направить в русло общего созидания. Но и, прежде всего, в отсутствии доступной информации, особенно в той части, которая информирует местные сообщества и их органы о возможностях самоуправления и имеющемся правовом инструментарии.

В силу чего в предложенной читателю книге сделана попытка освещения национального опыта становления и развития местного самоуправления Кыргызской Республики. Во многом мотивом для разработки данной книги именно в таком формате послужило практическое участие авторов в многочисленных обучающих семинарах, встречах с органами местного самоуправления и членами сообществ, когда их представители, стараясь понять сущность местного самоуправления, интересовались разными теоретическими и практическими вопросами.

Исходя из этого, авторы стремились в своем издании отразить лишь то, что, на их взгляд, характеризует основы местного самоуправления и позволяет понять его суть. Причем, анализируя своеобразие отечественных самоуправленческих принципов, учитывался исторический и политико-

правовой путь развития Кыргызстана, где каждый эволюционный этап соответственно своему времени влиял на становление принципов народовластия. Поэтому в работе над настоящей книгой использовался обширный специализированный литературный материал, действующая (а в некоторых случаях утратившая силу) нормативно-правовая база в сфере местного самоуправления, а также международный и практический опыт.

Вместе с тем, авторы, в свою очередь, надеются на отклики читателей, чтобы, с учетом потенциальных замечаний и предложений, а также изменений в законодательстве республики, в связи с принятием новой редакции Конституции Кыргызской Республики, возможно, в перспективе подготовить более детализированное и расширенное издание. Поэтому как, несмотря на все временные трудности, с которыми сталкивается сегодня местное самоуправление нашей страны, все же ее будущее оптимистично. Ибо в нем больше позитивного, объединяющего, созидающего начала для каждого из нас, а значит, для всего Кыргызстана.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Автономия — право руководствоваться собственными нормами и правилами в пределах установленных государством;

адат — название народных обычаев и народной юридической практики;

администрация — органы исполнительной власти, должностные лица государства, местного самоуправления;

административная жалоба — обращение в суд с жалобой на незаконность исполнительного административного правового акта с требованием его отмены;

административная комиссия — орган местной администрации, осуществляющий рассмотрение споров между участниками управления, обладающий правом наложения мер административной ответственности за нарушения правил;

административные методы воздействия — воздействие на систему общественных отношений и каждого хозяйствующего субъекта с помощью регламентирующих, командных и нормативных актов — законов, приказов, инструкций, указаний, постановлений, директивных планов и т.п.;

административный спор — судебный спор, возбуждаемый на основании административной жалобы против исполнительного административного правового акта с целью добиться его аннулирования по причине незаконного характера. Обжалование незаконных действий администрации в связи с превышением полномочий;

административно-территориальное устройство — разделение территории унитарного государства или субъектов федеративного государства на определенные части в соответствии с которым строится и функционирует система местных органов государства.

административная юрисдикция — деятельность органов государственного управления и органов местного самоуправления, их должностных лиц, установленная законодательными актами, по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке;

айыл оқмоту — исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, образованный при сельских и поселковых кенешах и осуществляющий исполнительную власть на территории села и поселка;

айыл башчысы (староста аиля) — лицо, назначенное главой местного самоуправления села, поселка с согласия схода жителей соответствующей территории с целью организации оперативного управления местными делами отдельно расположенных населенных пунктов;

аренда — предоставление какого-либо имущества (земельного участка, помещения и т.п.) во временное пользование за определенную плату на основе договора аренды;

аренда земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий — предоставление аильтынм, поселковым кенешем земельного участка арендатору с правом его использования для сельскохозяйственных целей на определенный период времени за определенную плату;

арендатор земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий — физическое или юридическое лицо Кыргызской Республики,

получившее в установленном порядке в аренду от арендодателя земельный участок из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

аукцион — форма торгов, при которой победителем является лицо, предложившее наивысшую цену;

Бюджет — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления;

бюджетный год — на территории Кыргызской Республики промежуток времени с 1 января по 31 декабря включительно;

бюджет инвестиционный — составная часть бюджета, включающая расходы и поступления, оказывающие воздействие на стоимость имущества (расходы на проведение строительных работ и приобретение материального имущества) и инвестиционные отчисления третьим лицам, доходы от продажи имущества, взносы, а также особые операции по финансированию (получение и погашение кредитов, отчисления в резервные фонды и изъятия из этих фондов);

бюджет текущих операций — составная часть бюджета, включающая в себя все текущие расходы, которые осуществляются в рамках предметов ведения (расходы на содержание персонала, текущие материальные расходы, расходы на социальные нужды и выплата процентов), а также текущие финансирования поступлений (налоги и сборы, административные тарифы и пошлины, дотации) в соответствии с бюджетной классификацией;

бюджетная заявка — запрос на выделение бюджетных средств на момент внесения проекта бюджета на рассмотрение представительного органа власти, содержащий финансово-экономическое обоснование, заключение главного распорядителя бюджетных средств и органа, исполняющего соответствующий бюджет;

бюджетная классификация — группировка доходов и расходов бюджета, источников покрытия его дефицита, используемая для составления и исполнения бюджета, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней, включающая функциональную и экономическую классификацию доходов, классификацию расходов бюджетов всех уровней, источников финансирования бюджетного дефицита, а также ведомственную классификацию расходов бюджета;

бюджетная роспись — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией;

бюджетная система Кыргызской Республики — регламентируемая нормами права система отношений по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению республиканского и местных бюджетов, внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Кыргызской Республики. Государственный бюджет Кыргызской Республики состоит из республиканского и местных бюджетов;

бюджетная ссуда — бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на определенный срок в пределах финансового года;

бюджетное назначение — объем бюджетных средств, подлежащих выделению в соответствии с утвержденным бюджетом и бюджетной росписью расходов конкретному получателю бюджетных средств на очередной финансовый год;

бюджетное поручение — документ главного распорядителя средств го-

сударственного бюджета (распорядителя средств государственного бюджета), которым осуществляется финансирование до нижестоящих распорядителей и получателей средств государственного бюджета, находящихся на республиканском и местном бюджетах;

бюджетное регулирование — процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы бюджетов, с учетом государственных минимальных социальных стандартов;

бюджетные ассигнования — бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств;

бюджетный кредит — форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах;

бюджетный процесс — регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением;

бюджетное учреждение — организация, созданная органами государственной власти или местного самоуправления для осуществления управлеченческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета на основе сметы доходов и расходов;

Власть — способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств — власти, авторитета, права, насилия. С другой стороны, понимается как политическое господство, система публичных органов;

взаиморасчеты — денежные средства, перечисляемые в местные бюджеты или из них в течение бюджетного года в связи с изменениями в доходах и/или расходах в силу решений/обязательств, принятых Правительством Кыргызской Республики или иными органами исполнительной власти, не предусмотренные в утвержденных бюджетах; и/или в силу изменений в уровне производства, ценах или других процессах, имеющих место в национальной экономике, и которые отличаются от бюджетного среднесрочного прогноза, используемого в качестве основы для формирования бюджета;

внебюджетные средства — 1) денежные средства государства, не включаемые в республиканский и местный бюджеты и используемые по определенному целевому назначению; 2) средства, находящиеся в распоряжении организации и учреждении, выделяемые не из республиканского и местного бюджетов, а формируемые за счет других источников;

внебюджетный фонд — обособленная часть финансовых ресурсов территории, не входящая в состав бюджета и имеющая самостоятельные источники формирования и целевое направление использования;

внебюджетные фонды органов местного самоуправления — фонды, создаваемые органами местного самоуправления на основе добровольных взносов для реализации социально-экономических программ и проектов, не предусмотренных местными бюджетами;

внешний долг — обязательства, возникающие в иностранной валюте;

внутренний долг — обязательства, возникающие в национальной валюте;

вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики;

встречная проверка — дополнительная проверка, проводимая уполномоченными должностными лицами;

моченным лицом у субъекта только с целью установления его финансово-хозяйственных отношений с другим проверяемым субъектом;

вступительные взносы — активы, передаваемые лицами при вступлении в некоммерческую организацию, основанную на членстве в размере и порядке, предусмотренном в учредительных документах данной организации, при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости;

выборы — процедура формирования гражданами представительных органов публичной власти;

выборное должностное лицо местного самоуправления — лицо, избранное населением непосредственно или местным кенешем;

выравнивающие гранты — трансферты, предоставляемые из республиканского бюджета, для обеспечения финансирования расходов местных бюджетов в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами с целью поддержания стабильного социально-экономического положения;

Глава местного самоуправления — высшее выборное должностное лицо в системе органов местного самоуправления на территории аида, поселка и города районного значения, избираемое гражданами Кыргызской Республики на основе всеобщего равного, прямого избирательного права при тайном голосовании;

главный распорядитель средств местного бюджета — местный орган территориального самоуправления Кыргызской Республики, имеющий право распределять ассигнования по направлениям, по получателям средств местного бюджета, находящимся в его ведении;

городская управа — исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления в городах районного значения, образованный при городском кенеше для осуществления исполнительной власти на соответствующей территории;

государство — политико-правовая организация общества, обеспечивающая его единство и территориальную целостность, обладающая суверенитетом, осуществляющая власть, управление и регулирование в обществе. К основным признакам государства относятся: неразрывная связь, взаимозависимость и взаимодействие государства и права; наличие у государства публичной (политической) власти; государственный суверенитет; территориальная организация населения; система налогов, сборов, займов;

государственный аппарат — система органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи;

государственный бюджет Кыргызской Республики — основной финансовый план образования и использования фонда государственных денежных средств, представляющий собой смету доходов и расходов соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления;

государственная власть — один из ключевых элементов государства, наделение его органов властными функциями по управлению делами всего населения в масштабах всей территории страны для обеспечения ее стабильности и целостности. Государственная власть — это высшая власть в обществе и общеобязательность ее решений основана не только на легитимности и авторитете, но и на присущей только ей возможности использования инструментов государственного принуждения;

государственный или муниципальный долг — обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (займствований), принятых на себя государством или муниципальным органом гарантой (поручительств) по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя государством или муниципалитетом обязательства третьих лиц;

государственный минимальный социальный стандарт — установленный законодательством Кыргызской Республики минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека;

государственный орган — организация или учреждение, выполняющая государственные задачи по управлению конкретной сферой общественной жизни и наделенная соответствующими властными полномочиями;

государственные полномочия — права и обязанности органов государственной власти по решению вопросов, отнесенных к их ведению Конституцией, конституционными законами, законами, а также иными нормативными правовыми актами;

государственная служба — профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов;

государственный служащий Кыргызской Республики — гражданин занимающий государственную должность, осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение профессиональную деятельность по реализации предоставленных по должности полномочий и несущий ответственность за их исполнение;

государственное управление — осуществление публичной власти соответствующими государственными институтами с целью политического, правового, экономического и социального регулирования общественными процессами на всех уровнях и в масштабах всего государства;

гражданское общество — данный термин введен еще Аристотелем, который называл гражданским обществом — сообщества свободных и равных граждан, связанных между собой определенной формой политического устройства (государство-полис). В современном значении означает совокупность отношений в сфере экономики, культуры и других сферах, развивающихся в рамках демократического общества. Гражданское общество предполагает существование широкого круга демократических прав и свобод человека, свободы творческой и предпринимательской деятельности, уважения к правовым традициям, законам и общечеловеческим идеалам, равенство всех форм собственности, активность различных общественных структур и т.д.;

гранты — трансферты, предоставляемые республиканским бюджетом местным бюджетам на безвозмездной и безвозвратной основах;

гуманитарная помощь — активы, безвозмездно предоставляемые государствами, международными, иностранными и отечественными организациями Правительству Кыргызской Республики, органам местного самоуправления, государственным и некоммерческим организациям, а также физическим лицам, в виде продовольствия, товаров народного потребления, техники, снаряжения, оборудования, медицинских средств и медикаментов, иных предметов для улучшения условий жизни и быта населения, а также предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций военного, экологического и техногенного характера, при условии дальнейшего потребления и (или) безвозмездного распределения;

Дееспособность — предусмотренная нормами права способность и юридическая возможность лица своими действиями приобретать и осуществлять субъективные права и налагать на себя обязанности;

деконцентрация власти — один из способов децентрализации власти, когда полномочия перераспределяются внутри системы государственной

власти, т.е. полномочия передаются от центральных государственных органов управления территориальным государственным органам. С другой стороны, деконцентрация понимается и как способ централизации, смысл которой в сосредоточении власти не в центральных, а в местных органах государственной власти иерархически соподчиненных друг другу;

дела местного значения — вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления;

делегирование полномочий — предоставление каким-либо органом при надлежащего ему права решения какого-либо вопроса иному органу разово, на определенный срок или бессрочно;

делегированные государственные полномочия местного самоуправления — отдельные государственные полномочия, делегированные на бессрочной или срочной основе органам местного самоуправления и реализуемые ими на соответствующей территории;

демократия — форма государственно-политического устройства общества, основанного на признании народа в качестве источника власти;

депозитные суммы — средства, поступающие во временное распоряжение бюджетных учреждений и подлежащие по наступлении определенных условий возврата или передаче по назначению;

депутат — лицо, избранное в законодательный или иной представительный орган государства или местного самоуправления, представляющий в этом органе волю и интересы определенной части населения — избирателей своего избирательного округа;

дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами;

децентрализация власти — процесс делегирования или передачи из центра на места части функций и полномочий центральных органов государства в форме деконцентрации (распределение внутри системы государственных органов) или деволюции власти (передача власти органам, не входящим в иерархическую систему государственных органов);

добровольные взносы — денежные средства, предоставляемые местным бюджетам и внебюджетным фондам физическими или юридическими лицами на безвозмездной и безвозвратной основах для выполнения задач и функций, входящих в компетенцию органов местного самоуправления;

договор — двух или многостороннее соглашение, направленное на возникновение, изменение или прекращение гражданских правоотношений;

долевые (стимулирующие) гранты — трансферты, предоставляемые из республиканского бюджета органам местного самоуправления, в целях стимулирования эффективного расходования бюджетных средств, средств по государственным приоритетным программам и проектам, увеличения доходов местных бюджетов и более полной мобилизации местных источников доходов;

должностное лицо органов государственной власти или местного самоуправления — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию, осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах и органах местного самоуправления;

дотации — средства, предоставляемые бюджетам нижестоящего уровня из республиканского бюджета в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов;

доход — вновь созданная стоимость (выручка от реализации товаров, услуг и выполненных работ за вычетом материальных затрат, услуг сторонних организаций);

доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления;

доходы местного бюджета — денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в распоряжение органов местного самоуправления;

Жамаат (община) — форма организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, представляющая собой добровольное объединение членов местных сообществ, проживающих на территории одной улицы, квартала или другого территориального образования села или города для совместного решения дел местного значения и под свою ответственность;

Займы органов местного самоуправления — срочные договорные обязательства, принятые органами местного самоуправления путем заключения договора займа и/или выпуска муниципальных ценных бумаг, посредством которых органы местного самоуправления получают денежные средства с обязательством возвратить сумму займа и выплатить процент за пользование;

закон — нормативный акт, принятый в особом порядке высшим представительным органом законодательной власти либо непосредственным народным волеизъявлением населения путем референдума и регулирующий наиболее важные и устойчивые общественные отношения;

законность — режим неуклонного действия правовых норм;

законное платежное средство — валюта, которая является законным платежным средством в стране выпуска;

закрепленные налоги — налоги, которые полностью закрепляются за соответствующим видом бюджета;

залог — один из способов обеспечения исполнения обязательств, позволяющий кредитору-залогодержателю в случае неисполнения должником своего обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами;

защитенные статьи бюджета — статьи текущих расходов экономической бюджетной классификации, финансируемые в первоочередном порядке и не подлежащие сокращению;

здания и сооружения — любые строения и сооружения, прочно связанные с землей, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению, в том числе квартиры, нежилые помещения в многоквартирном доме;

земельная доля — земельный участок сельскохозяйственного назначения, предоставляемый гражданину Кыргызской Республики в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики;

земельный участок — площадь земли в замкнутых границах;

земельный участок при многоквартирном доме — участок, включающий в себя территорию, прилегающую к дому, включая зеленые насаждения, хозяйственные, детские и спортивные площадки, площадки, оборудованные для сбора твердых бытовых отходов, и другие участки, границы которых определяются нормативами, принятыми в установленном порядке;

землепользователь — физическое или юридическое лицо, право пользования земельным участком которому предоставлено, передано или перешло в бессрочное (без указания срока) или срочное (временное) пользование;

землепользователь государственный — государственные предприятия, учреждения Кыргызской Республики, получившие земельный участок в бессрочное (без указания срока) или срочное (временное) пользование;

землепользователь муниципальный — муниципальные предприятия, учреждения, организации, получившие земельный участок в бессрочное (без указания срока) или срочное (временное) пользование;

злоупотребление должностными полномочиями — использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, либо охраняемых законом интересов общества или государства;

зонирование — деление территории на зоны при планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование;

Избиратель — гражданин, обладающий активным избирательным правом; **избирательное право граждан** — конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях;

инвестиционный конкурс — форма конкурса, где победителем признается заявитель-претендент, который кроме обязательств соблюдения определенных конкурсных условий, также обязуется вложить определенные инвестиции и улучшения за период аренды в земельный участок;

инвестиционная политика — составная часть экономической политики, проводимой государством и хозяйствующими субъектами в виде установления структуры и масштабов инвестиций, определения приоритетов, направлений их использования, источников получения;

иностранное лицо — иностранные юридические лица, иностранные граждане и лица без гражданства;

инфляция — повышение общего уровня цен;

инфраструктура (инженерная, транспортная, социальная и др.) — комплекс сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования, а также объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, обеспечивающий устойчивое развитие и функционирование территорий, а, в целом, страны;

ипотека — способ обеспечения исполнения денежного или выраженного в денежной форме обязательства под залог права собственности или иного вещного права на недвижимое имущество;

исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления — орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления, а также делегированных государственных полномочий, осуществляющий исполнительную власть на соответствующей территории. Исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления Кыргызской Республики являются айыл окмоту, городские управы и мэрии;

источники доходов местного бюджета — местные налоги и сборы, неналоговые поступления, которые органы местного самоуправления вправе самостоятельно вводить и собирать в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

Кассовый расход — операция по перечислению средств с казначейских счетов бюджетного учреждения в оплату принятых в установленном порядке получателем средств денежных обязательств, подлежащих оплате за счет средств государственного бюджета;

категориальные гранты — трансферты, предоставляемые из республиканского бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования определенных видов расходов местного бюджета, гарантированных государством;

категории земель — земли, используемые или предназначенные к использованию по одному и тому же целевому назначению;

компетенция — совокупность установленных Конституцией, законами и иными нормативными актами страны государственно-властных полномочий (прав и обязанностей), которыми обладает орган (государственной власти, местного самоуправления, общественной организации и т.д.) либо должностное лицо для надлежащего выполнения и осуществления соответствующих функций руководства и управления общественными процессами;

кondоминиум — 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;

конкурс — 1) способ определения на основе конкуренции лучшей работы или достижение результата; 2) продажа предмета торгов в случаях, когда от покупателей требуется выполнение определенных условий по отношению к предмету торгов; 3) особый порядок подбора кадров на определенные должности в соответствии с решением конкурсной комиссии;

конкурс земельных участков — форма торгов, через которую производится предоставление земельного участка из земельного Фонда. Победителем конкурса признается заявитель-претендент, предложивший конкурсной комиссии лучшие условия;

конкурс коммерческий — форма конкурса, где победителем признается заявитель-претендент, предложивший наибольшую сумму арендной платы, при обязательном соблюдении определенных конкурсных условий;

консолидированный бюджет — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики на соответствующей территории;

косвенные (потребительские) налоги — налоги на товары, работы и услуги, устанавливаемые в виде надбавки к цене или тарифу, непосредственно не связанные с доходами или имуществом налогоплательщика (налог на добавленную стоимость, акцизы, налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж и др.);

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

Малопродуктивные сельскохозяйственные угодья — сельскохозяйственные угодья, имеющие маломощный и бесструктурный почвенный слой с низким баллом бонитета и требующие больших затрат по их мелиоративному улучшению;

минимальная бюджетная обеспеченность — минимальный уровень денежных средств, необходимых органам местного самоуправления для предоставления минимальных государственных социальных стандартов в пределах их территории;

минимальные государственные социальные стандарты — стандарты государственных услуг, предоставление которых гражданам на минимальном уровне гарантируется Правительством Кыргызской Республики;

минимальный годовой доход — означает сумму 12 минимальных месячных заработных плат за налоговый год;

минимальный месячный доход — означает доход, равный минимальной, действующей на этот месяц в стране заработной плате;

местное самоуправление Кыргызской Республики — гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан;

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

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

местный бюджет — бюджет местного сообщества айла, поселка и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления;

местный кенеш — представительный орган местного самоуправления, избираемый проживающими на соответствующей территории гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года;

местные налоги — часть системы налогов, взимаемых с юридических и физических лиц в доход местного бюджета;

местные сборы — установленные местными органами власти платежи с граждан, предприятий и организаций для частичного возмещения расходов, связанных с предоставлением им услуг или предоставлением им права осуществлять определенную деятельность, носящие разовый характер;

место жительства — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом — интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;

место пребывания — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кампинг, туристическая база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в которых он проживает временно;

мониторинг — процесс сбора и анализа данных о том, как реализуется проект по сравнению с ожидаемыми результатами;

муниципалитет — в муниципальном праве европейских государств — единица социально-территориальной структуры общества (обычно город и прилегающие к нему местности), охваченная единой системой управления. В муниципальном праве России обычно применяется понятие «муниципальное образование», в Кыргызстане распространен термин «местное сообщество»;

муниципальное имущество — движимое и недвижимое имущество, находящееся в собственности местного самоуправления;

муниципальная собственность — собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления;

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

муниципальная должность — должность с установленными объемами полномочий и ответственностью в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления;

муниципальный служащий Кыргызской Республики — гражданин достигший 18 лет, отвечающий квалификационным требованиям муниципальной должности в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;

муниципальная экономика — система экономических отношений, в которую вступают органы местного самоуправления в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг на территории;

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;

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

Налоговый год — налоговым годом налогоплательщика является календарный год. Календарный год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря;

недвижимость — здания, сооружения, многолетние насаждения и иное имущество, связанные с землей, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно;

нежилой фонд — здания, сооружения, объекты и места, предназначенные для социального обслуживания населения, размещения административных учреждений и общественных организаций, кроме общего имущества жилого дома;

некоммерческая организация — организация, отвечающая следующим требованиям: 1) данная организация зарегистрирована в организационно-правовой форме, предусмотренной законодательством Кыргызской Республики для некоммерческих организаций; 2) данная организация не преследует извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяет полученную прибыль между ее членами, учредителями и должностными лицами;

нецелевое использование средств — расходование средств из республиканского и местного бюджетов, а также внебюджетных и специальных средств не по назначению;

неэффективное использование средств — нерациональное, неэкономичное, непродуктивное использование средств из республиканского и местного бюджетов, а также внебюджетных и специальных средств;

норматив минимальной бюджетной обеспеченности — расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах одного жителя по текущим расходам;

нормы права — установленные и обеспеченные государством юридические правила, определяющие общие организационные основы и принципы регулирования человеческого поведения;

Обычаи — правила поведения, которые сложились исторически, на протяжении жизни многих поколений и вошедшие в привычку в результате многократного повторения;

общество — исторически сложившаяся в результате совместной деятельности совокупность людей на определенной территории, характеризующаяся многообразием отношений и целостностью организации жизни;

органы местного самоуправления — представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы, формируемые самим населением для решения под свою ответственность дел местного значения;

органы территориального общественного самоуправления — добровольные объединения граждан, проживающих на соответствующей территории, деятельность которых направлена на решение дел местного значения;

особо ценные земли — орошаеьые и осущеные земли, интенсивно используемые сельскохозяйственные угодья (орошаемая пашня, земли, занятые многолетними плодовыми насаждениями, виноградниками, культурные пастища, сенокосы и пастища коренного улучшения), земли, занятые защитными лесами и приравненными к ним зелеными насаждениями, земли пригородных и зеленых зон, опытно-экспериментальных полей (полигонов) научно-исследовательских учреждений и учебных заведений;

отвод земельного участка — выдел (выделение) земельного участка с установлением и закреплением его границ на местности на основании решения уполномоченного органа;

ответственность (юридическая) — применение к правонарушителю мер государственного принуждения, выражющихся в ограничениях, лишениях, предусмотренных соответствующими юридическими нормами. Ответственность может быть дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, уголовной;

Патент — документ, выдаваемый налоговой службой, удостоверяющий уплату соответствующих налогов, и право налогоплательщика на занятие определенным видом экономической деятельности;

передача полномочий местному самоуправлению — способ регулирования полномочий органов местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию соответствующего органа местного самоуправления;

передача права на земельный участок — отчуждение собственником или землепользователем права на земельный участок или передача его во временное пользование другому лицу путем совершения гражданско-правовых сделок;

переход земельного участка в порядке универсального правопреемства — возникновение права собственности или права пользования земельным участком при наследовании или при реорганизации юридического лица;

полномочия — совокупность, предоставляемых государственному органу (органу местного самоуправления) или государственному служащему (муниципальному служащему) субъективных юридических прав, возложенных на них юридических обязанностей, а также гарантий осуществления этих прав и обязанностей;

правоспособность — способность иметь субъективные права и нести юридические обязанности;

право на земельный участок — право собственности на земельный участок или право бессрочного (без указания срока) или срочного (временного) пользования земельным участком;

право пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности — право на бессрочное (без указания срока) или срочное (временное) пользование земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности;

право пользования земельным участком — вещное право физических и юридических лиц, не являющихся собственником земельного участка;

право собственности на земельный участок — признаваемое и охраняющее Конституцией Кыргызской Республики, Земельным Кодексом и другими законодательными актами Кыргызской Республики право физических и юридических лиц по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему земельным участком с ограничениями, установленными Земельным Кодексом КР;

правовые гарантии — установленные действующим законодательством страны средства и условия обеспечения реализации и защиты субъективных прав, законных интересов граждан, организаций, учреждений, а также соблюдения законности и правопорядка;

правовой обычай — правило поведения, которое сложилось в народе исторически в силу постоянной повторяемости в течение длительного времени, признанное государством как общеобязательная норма поведения, соблюдение которой обеспечивается государственным принуждением;

правовое регулирование — целенаправленное воздействие на общественные отношения посредством норм права и иными юридическими средствами;

правовой статус — признанная конституцией и иными законами государства совокупность прав и обязанностей человека, полномочий государственных, муниципальных органов и должностных лиц;

представительный орган местного самоуправления — выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующего административно-территориального деления и наделенный полномочиями решать дела местного значения. Представительными органами местного самоуправления в аилах, поселках, городах, районах Кыргызской Республики являются местные кенеши;

предоставление прав на земельный участок — предоставление уполномоченным органом в собственность или в пользование физическим и юридическим лицам земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

предоставление земельного участка без проведения торгов — способ предоставления физическим и юридическим лицам (заявителям) прав аренды на земельный участок путем рассмотрения вопроса на комиссии без проведения торгов;

приватизация муниципальной собственности — отчуждение имущества, находящегося в собственности местного самоуправления (объектов приватизации), в собственность физических и юридических лиц;

приусадебный участок — не надел, а земельный участок, отведенный органами государственной власти или местного самоуправления гражданам для индивидуального домостроения, с прилегающим к нему участком. К приусадебному земельному участку не относятся земельные участки, выделенные фермерам в установленном законодательством порядке, а также земельные участки, предоставленные физическим лицам на условиях аренды;

принцип разделения властей — рациональная организация государственной власти в демократическом государстве, при которой осуществляются гибкий взаимоконтроль и взаимодействие высших органов государства как частей единой власти через систему сдержек и противовесов;

программа — комплекс увязанных по ресурсам, срокам, исполнителям и источникам финансирования политических, законотворческих, социальных, экономических, исследовательских и иных организационных мероприятий, направленных на решение приоритетных задач развития государства и общества, инструмент регулирования экономических и социальных отношений;

процедура — установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо дела;

профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами;

прямые налоги — налоги, уплачиваемые непосредственно с доходов или имущества налогоплательщика;

прямая продажа — способ предоставления физическим и юридическим лицам (заявителям) прав собственности или аренды на земельный участок, путем прямых переговоров, без проведения торгов;

подзаконные правовые акты — принятые компетентным органом и устанавливающие нормы права юридические акты, которые основаны на Конституции и законах и не противоречат им;

расходы государственного бюджета — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства;

расходы местного бюджета — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций органов местного самоуправления;

регулирующие доходы — налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты нижестоящего уровня на предстоящий финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года);

республика — форма правления, в которой высшая государственная власть принадлежит выборным органам, избираемым на определенный срок и несущим ответственность перед избирателями;

референдум — процесс непосредственного участия граждан в принятии коллективного решения (конституции, закона, варианта ответа на какой-либо вопрос, имеющий важное общественное или государственное значение);

садово-огородный участок — земельный участок, выделяемый органами государственной власти или местного самоуправления предприятиям, учреждениям и гражданам Кыргызской Республики для организации кооперативного садоводческого товарищества по производству овощей, фруктов, в том числе и сельхозпродуктов;

самообеспечение — возможность своими действиями создавать материальные и иные блага для обеспечения собственной жизнедеятельности;

саморегулирование — возможность в пределах установленных государством (компетентным органом) самостоятельно вырабатывать нормы и правила, регулирующие определенные отношения;

самообложение — установленный самим населением добровольный сбор средств для удовлетворения собственных нужд;

самоуправление — внутреннее, своими собственными силами управление делами в каком-нибудь коллективе, организации, территории;

самофинансирование — возможность финансирования собственными средствами своих потребностей;

сельскохозяйственные угодья — земельные участки, используемые для производства сельскохозяйственной продукции, а именно: пашня, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями, сенокосы и пастбища;

сервитут — право лица на ограниченное целевое пользование земельным участком, находящимся в собственности или в пользовании у другого лица;

служебный земельный надел — земельный участок, предоставляемый государственными и муниципальными землепользователями своим работникам в установленном законодательством порядке;

смета доходов и расходов — документ, определяющий объем и целевое направление бюджетных ассигнований в разрезе статей расходов, с по-

квартальной разбивкой, утвержденный в установленном порядке и содержащий расчетные данные по каждому целевому направлению бюджетных ассигнований;

собственные доходы местных бюджетов — налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе соответствующими законами;

социальная мобилизация — процесс объединения местных жителей в различные собственные организации с целью удовлетворения своих социально-экономических и духовных интересов, оказания взаимопомощи друг другу, преодоления бедности, продвижения своего развития, используя собственные и другие ресурсы, и активного участия населения в процессе принятия решений, которые непосредственно влияют на их жизнь;

социальные нормы — показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении;

социальные расходы — расходы на образование, культуру и искусство, средства массовой информации, здравоохранение и физическую культуру, социальную политику;

специальные средства — средства, получаемые бюджетными учреждениями, помимо ассигнований, выделяемых из республиканского и местного бюджетов. Специальными средствами являются доходы бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности;

средства по взаимным расчетам — суммы, поступающие в бюджеты или передаваемые из бюджетов в связи с изменениями в доходах и расходах бюджетов, возникающими в результате решений, принятых органами государственной власти и не учтенных при утверждении соответствующих бюджетов;

стратегия — качественное определение долгосрочных направлений развития, касающееся сферы, средств и форм деятельности, обеспечивающих достижение целей;

субвенции — денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок из республиканского бюджета и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае не использования их по целевому назначению в установленный срок;

субсидия — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов;

субсидиарность — применительно к системе управления, термин понимается как принцип достаточности объема полномочий, означающий, что соответствующие низовые уровни управления должны принять на себя такой объем полномочий, какой они могут наиболее эффективно реализовывать. В случае невозможности соответствующим уровнем управления реализации какой-либо части полномочий, они должны передаваться для исполнения вышестоящему уровню власти. Причем один из основных тезисов в применении принципа субсидиарности выражается в том, что более высокий уровень управления вправе вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою неспособность к эффективному управлению;

субъект — физическое или юридическое лицо, партнерство, государственный орган, осуществляющее экономическую или иную деятельность, независимо от его организационно-правовой формы, вида деятельности, принадлежности и формы собственности;

суверенитет — независимость государства во внешних делах и верховенство во внутренних;

суды аксакалов — создаваемые на добровольных началах и на основе выборности и самоуправления общественные органы, призванные осуществлять рассмотрение материалов, направляемых им в установленном порядке судом, прокурором, органами внутренних дел и другими государственными органами и их должностными лицами в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики;

ход граждан — прямая форма участия населения в управлении дела-ми местного значения путем обсуждения их на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или аиля, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с уставом местного сообщества;

счет текущих операций — раздел платежного баланса страны, в котором фиксируются объем экспорта и импорта товаров и услуг, доходы от инвестиций и объем трансфертных платежей;

Тендер — процесс выбора на конкурсной основе оптимального предложения на поставку товаров, осуществление работ и оказание услуг;

тендерная заявка — предложение на поставку товаров, осуществление работ и оказание услуг при проведении торгов;

торги — состязательная процедура в форме открытого или закрытого конкурса, предусматривающая выбор исполнителя государственного заказа;

традиции — элементы социального и культурного наследия, передающиеся от поколения к поколению и сохраняющиеся в определенных обществах, классах и социальных группах в течение длительного времени;

трансферт — 1) платежи, взамен которых не происходит непосредственно получения товара; 2) вид экономических операций между агентами или социальных выплат от одного агента другому без какого-либо возмещения;

трансферты — бюджетные средства, предоставляемые бюджетом одного уровня бюджету другого уровня бюджетной системы Кыргызской Республики;

трудовые отношения — отношения между работником и работодателем о личном выполнении работником за оплату трудовой функции (работы по определенной специальности, квалификации или должности) с подчинением внутреннему трудовому распорядку при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором;

трудовой договор — соглашение между работником и работодателем, по которому работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым кодексом, законами, иными нормативными правовыми актами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять работу по определенной профессии (специальности), квалификации или должности с подчинением внутреннему трудовому распорядку;

Унитарное государство — форма государственного устройства, при котором территория государства, в отличие от федерации, не имеет в своем составе федеративных единиц (штатов, земель), а подразделяется на административно-территориальные единицы (районы, области);

устав местного сообщества — основной правовой документ местного сообщества, регулирующий дела местного значения, разработанный и принятый в соответствии с законодательством;

Федерация — форма государственного устройства, представляющая собой сложное государство, состоящее из территориальных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью;

финансовая санкция — мера ответственности за совершение налоговых правонарушений;

фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий — земельные участки, сформированные из сельскохозяйственных угодий (за исключением пастбищ) и находящиеся в государственной собственности;

форма государства — организация государственной власти, выраженная в форме правления, государственного устройства и политического режима;

форма государственного правления — организация высших органов государственной власти, их структура, порядок образования, принципы взаимоотношения между собой, степень участия народа в их формировании и деятельности, длительность их полномочий;

форма государственного устройства — внутренняя организация государственной власти и принцип деления государства на отдельные части, показывающий взаимоотношения центральных и местных государственных органов;

функция — деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений;

функции местного самоуправления — основные направления деятельности местного самоуправления по решению стоящих перед ней задач;

Целевое назначение земель — использование земельных участков в целях, указанных в документах, удостоверяющих права на земельный участок, в договоре или иных правоустанавливающих документах;

централизация власти — принцип устройства системы управления и власти, при которой все решения независимо от территориального уровня зависят от центральных органов государства;

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

членские взносы — активы, передаваемые лицами, состоящими в некоммерческой организации, основанной на членстве в размере и порядке, предусмотренном в учредительных документах данной организации, при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости;

Экономический район — территория, которая характеризуется определенным экономико-географическим положением, территориально-хозяйственным единством, своеобразием природных и экономических условий и исторически сложившейся производственной специализацией, основанной на территориальном и общественном разделении труда;

экономическая деятельность — все виды экономической деятельности, осуществляемые субъектами независимо от целей и результатов таких видов деятельности. Экономическая деятельность включает в себя также операционную, инвестиционную и финансовую деятельности субъекта.

Утверждено
постановлением Правительства
Кыргызской Республики
от 6 октября 2006 года № 720

ТИПОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

«Об айыл башчысы (старосте аиля)»

I. Общие положения

1.1. В целях организации оперативного управления местными делами и делегированными государственными полномочиями в отдельно расположенных населенных пунктах, по решению аильных кенешей может вводиться должность айыл башчысы (староста аиля) за счет средств местного бюджета с должностным окладом на уровне ведущего специалиста айыл оммоту.

1.2. Айыл башчысы (староста аиля) является административным муниципальным служащим.

1.3. Айыл башчысы (староста аиля) должен иметь высшее или среднее специальное образование, обладать умением работы с людьми и организаторскими способностями.

1.4. В своей деятельности айыл башчысы (староста аиля) руководствуется Конституцией Кыргызской Республики, законами Кыргызской Республики, указами и распоряжениями Президента Кыргызской Республики, постановлениями и распоряжениями Правительства Кыргызской Республики, иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, уставом местного сообщества, решениями местного кенеша, а также настоящим Типовым положением об айыл башчысы (старосте аиля) (далее — Положение).

II. Порядок назначения и освобождения айыл башчысы (старосты аиля)

2.1. Айыл башчысы (староста аиля) назначается главой местного самоуправления из числа жителей отдельно расположенного населенного пункта с согласия схода жителей соответствующего населенного пункта.

2.2. Кандидатура айыл башчысы (старосты аиля) на сходе жителей села представляется главой органа местного самоуправления.

2.3. Голосование на сходе проводится открытое, кандидат набравший, наибольшее количество голосов присутствующих на сходе считается согласованным на назначение на должность айыл башчысы (старосты аиля) и по нему принимается решение главы органа местного самоуправления.

2.4. В случае если кандидат не набрал нужного количества голосов, согласно пункту 2.3. настоящего Положения, то выдвигается другая кандидатура главой местного самоуправления.

2.5. Айыл башчысы (староста аила) назначается сроком на четыре года, если иное не установлено в Уставе местного сообщества.

2.6. Айыл башчысы может быть досрочно освобожден от занимаемой должности главой местного самоуправления:

— на основании заявления;

— на основании решения схода жителей соответствующего населенного пункта, признавших работу айыл башчысы (старосты аила) неудовлетворительной;

— за неоднократное неисполнение айыл башчысы (старостой аила) должностных обязанностей без уважительных причин, если он имеет дисциплинарное взыскание;

— в случае выезда за пределы населенного пункта на постоянное место жительства;

— на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;

— в случае смерти, недееспособности или стойкой нетрудоспособности;

— в других случаях в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

III. Функциональные обязанности айыл башчысы (старосты аила)

3.1. Айыл башчысы (староста аила) в пределах территории населенного пункта:

— организует выполнение поручений главы местного самоуправления;

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

— вносит предложения при разработке и осуществлении мероприятий по созданию новых рабочих мест;

— ведет учет и осуществляет мониторинг за миграционными потоками;

— ведет работу с территориальными органами Государственного комитета Кыргызской Республики по миграции и занятости;

— вносит предложения при разработке и осуществлении мероприятий по рациональному использованию земель, в том числе находящихся в муниципальной собственности;

— осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предупреждению, защите населения и территории населенного пункта от чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

— отвечает за оповещение населения об угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций;

— создает в установленном порядке и обеспечивает готовность формирований для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

— организует обучение населения действиям в случае угрозы и возникновения чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам защиты населения и территорий;

- вносит предложения по созданию условий для развития предпринимательской деятельности физических и юридических лиц, по социальному-экономическому развитию территории;
- контролирует работу предприятий жилищно-коммунального хозяйства и руководит работой по благоустройству территории;
- контролирует надлежащую работу муниципального транспорта и состояние муниципальных дорог;
- способствует созданию условий для качественного бытового и торгового обслуживания населения;
- обеспечивает создание необходимых условий для развития дошкольного, школьного и профессионального образования, дополнительного профессионального образования, а также здравоохранения, физической культуры, спорта, туризма, сохранения и развития исторических и культурных традиций местного сообщества;
- участвует в выявлении малоимущих семей и организации им адресной социальной помощи;
- представляет на назначение опекунов и попечителей, а также ведет мониторинг опекунских и приемных семей;
- выдает гражданам справки, удостоверяющие личность, семейное и имущественное положение, и иные документы, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики;
- принимает меры по обеспечению соблюдения населением законодательства Кыргызской Республики и общественного порядка;
- содействует в организации призыва граждан на воинскую службу;
- вносит предложение по распределению и использованию земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- проводит мониторинг по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составлению экономических прогнозов по производству сельхозпродукции;
- содействует в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;
- принимает меры по обеспечению надлежащих мер по борьбе с потравами посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;
- участвует в разработке и осуществлении мероприятий по охране окружающей среды;
- содействует сбору налогов и иных платежей;
- принимает меры по обеспечению защиты прав потребителей;
- оказывает содействие в трудоустройстве выпускников образовательных организаций начального, среднего и высшего профессионального образования с учетом их профессиональной подготовки и квалификации;
- организует на договорной основе оплачиваемые общественные работы;
- ведет контроль за организацией строительства новых объектов жизнеобеспечения местного сообщества согласно решениям местного кенеша и уполномоченного органа;

- принимает меры по страхованию муниципальной собственности на имущества и иных способов обеспечения ее сохранности;
- контролирует деятельность предприятий и организаций, находящиеся на территории населенного пункта, в области обращения с отходами;
- обеспечивает население информацией по обращению с отходами, о состоянии их хранения и переработки;
- контролирует складирование и захоронение отходов в местах, определяемых решением органов местного самоуправления по согласованию с органами охраны окружающей среды и здравоохранения;
- участвует в разработке экологических программ и реализации мер по охране окружающей среды;
- содействует реализации государственной политики в области физической культуры и спорта на своих территориях;
- обеспечивает реализацию прав граждан на библиотечное обслуживание;
- содействует созданию необходимых условий для развития учреждений культуры, таких, как пополнение фондов библиотек, приобретение оборудования, музыкальных инструментов, проведение своевременного ремонта учреждений культуры;
- вносит предложения по предоставлению предприятиям государственной почтовой связи отдельных помещений в существующих (или строящихся) жилых или иных зданиях, в соответствии с технологическими нормами;
- осуществляет контроль за пользованием присельными и вносит предложения по рациональному пользованию интенсивными и отгонными пастбищами;
- ходатайствует об отводе земельных участков для застройки в границах населенного пункта в соответствии с генеральным планом по согласованию с органами архитектуры и строительства;
- организует и осуществляет совместно с уполномоченными органами контроль за проведением карантинных мероприятий по территории населенного пункта;

IV. Права айыл башчысы (старосты аиля)

4.1. Айыл башчысы (староста аиля) вправе:

- руководить деятельностью местного сообщества населенного пункта;
- докладывать главе айыл оқмоту обо всех выявленных недостатках в пределах своей компетенции;
- представлять главе органа местного самоуправления предложения по проекту бюджета, плану социально-экономического развития и плану действий занятости и миграции населения населенного пункта;
- создавать бригады, группы и другие подразделения по оказанию услуг населению по делам местного значения на принципах самообслуживания, самообеспечения;
- проводить консультацию и согласование по специалистам айыл

окмоту, руководителями фермерских, крестьянских хозяйств и других хозяйствующих субъектов, расположенных на территории населенного пункта;

— посещать в установленном порядке для исполнения им должностных обязанностей предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности;

— запрашивать и получать в установленном порядке от подведомственных айыл окмоту структур и должностных лиц информацию и материалы, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;

— требовать от предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории населенного пункта, выполнения и соблюдения ими норм, установленных нормативными правовыми актами, Уставом местных сообществ, договоров и других обязательств, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;

— обращаться к главе местного самоуправления, в вышестоящие организации, в суд для разрешения спорных вопросов, связанных с его деятельностью;

— быть членом профсоюзных союзов;

— претендовать на повышение профессионального уровня за счет средств местного бюджета;

— знакомиться с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности;

— участвовать в конкурсах на замещение вакантных должностей муниципальной и государственной службы;

— требовать проведения служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

— требовать подтверждения письменного и устного распоряжения руководителя, в случаях возникновения сомнения в законности;

— требовать обеспечения безопасных условий труда;

— увольняться по собственному желанию в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

V. Ответственность айыл башчысы (старосты аиля)

5.1. Айыл башчысы (староста аиля) несет предусмотренную законодательством Кыргызской Республики ответственность за действие или бездействие, ведущее к нарушению прав и законных интересов граждан.

5.2. За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на айыл башчысы (старосту аиля) обязанностей (должностной проступок) глава местного самоуправления вправе налагать дисциплинарные взыскания, в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики. Решение об увольнении с занимаемой должности айыл башчысы (старосты аиля) принимается после согласия схода жителей соответствующего населенного пункта.

5.3. В случае допущения должностного проступка айыл башчысы (староста аиля) может быть временно (до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности) отстранен от исполнения должно-

стных обязанностей без сохранения денежного содержания согласно законодательству Кыргызской Республики.

5.4. Порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий устанавливается в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

5.5. Не реже одного раза в год отчитывается перед населением на сходе жителей населенного пункта.

5.6. По решению аильного кенеша айыл башчысы (староста аила) может быть заслушан по вопросу текущего положения дел и другим вопросам на сессии аильного кенеша.

Утверждено
постановлением Правительства
Кыргызской Республики
от 27 сентября 2003 года № 614

ПОЛОЖЕНИЕ

«О порядке финансирования за счет стимулирующих (долевых) грантов»

Настоящее Положение разработано в соответствии с законами «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2003 год» и регулирует порядок финансирования расходов, предусмотренных в республиканском бюджете.

1. Общие положения и определения

Стимулирующие (долевые) гранты — средства, предоставляемые бюджетом вышестоящего уровня бюджету нижестоящего уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов по утвержденным проектам.

Капитальные расходы (приобретение основного капитала) — закупки основного оборудования и долгосрочных товаров, строительство или реконструкция (техническое перевооружение) зданий и сооружений, строительство или реконструкция прочих объектов, капитальный ремонт.

Проект — документ, заполняемый по определенной форме и подаваемый любым общественным территориальным органом на получение гранта.

Заявитель — любой общественный территориальный орган, подавший проект (заявку) на получение гранта.

Грантополучатели — любые общественные территориальные органы, проект которых прошел отбор на получение гранта.

Соглашение на получение гранта — это документ, подписанный грантополучателем и грантодателями.

2. Цели и задачи

Источниками формирования стимулирующих (долевых) грантов являются средства республиканского бюджета, а также гранты международных организаций.

Стимулирующие (долевые) гранты направляются на финансирование приоритетных проектов по восстановлению и развитию объектов социальной, общественной, коммунальной и инженерной инфраструктуры, а также других объектов.

Гранты предоставляются в виде софинансирования, в дополнение

к мобилизованным ресурсам местных бюджетов, международных организаций и НПО.

К приоритетным рекомендуется относить проекты по реабилитации объектов, доступных для большинства жителей населенного пункта, в отдаленных районах.

3. Процесс подготовки проектов

Заявка на получение гранта подается с определением размеров вкладов. Если для реализации проекта имеется незавершенное строительство, должны быть представлены акты выполненных работ, платежных поручений, выписки со счета подрядчика о получении средств, перечисленных в требуемых объемах другими инвесторами.

Представленные заявки регистрируются Комиссией Министерства финансов Кыргызской Республики по долевому финансированию (далее — Комиссия) согласно форме регистрации проектов на получение стимулирующего (долевого) гранта с присвоением соответствующего регистрационного номера.

Предлагаемые к рассмотрению проекты должны содержать детальное описание последующих текущих расходов (включая операционные расходы), возникающих вследствие реализации проекта в течение 3 лет.

Проект на получение гранта заполняется по форме согласно Приложению, и предоставляется Комиссии с сопровождением необходимого пакета документов.

В случае необходимости, Комиссия вправе потребовать дополнительную информацию и документы от Заявителя.

Инструкция по подготовке и оценке проектов, состав и положение о работе районных и областных комиссий, Комиссии Министерства финансов Кыргызской Республики по рассмотрению заявок на получение стимулирующего (долевого) гранта утверждаются приказом министра финансов Кыргызской Республики.

4. Консультативные и информационные услуги

Помощь Заявителям по разъяснению процедур получения и использования полученных средств, а также информационная поддержка на всех этапах реализации проекта предоставляются Министерством финансов (Государственным фондом развития экономики (далее — ГФРЭ), отделами по реализации проектов по Программе государственных инвестиций), представительствами международных организаций, а также Государственным департаментом по жилищному и социальному развитию при Государственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики по архитектуре и строительству.

Проведение обучающих тренингов и семинаров, а также проведение разъяснительных мероприятий на местах организуется Министерством финансов в сотрудничестве с международными организациями.

5. Отбор проектов

По результатам работы районных и областных комиссий протоколируется решение о выделении ресурсов на софинансирование проектов в форме стимулирующего (долевого) гранта и его объемах из средств района и области соответственно.

Если проект связан с незавершенным строительством, необходимо подкрепить потребности в инвестициях реалистичными оценками объема незавершенных работ, запланированных на бюджетный год, с учетом финансирования из привлеченных источников.

Софинансирование проекта осуществляется после представления документов (актов выполненных работ, платежных поручений, выписок со счета подрядчика о получении средств, перечисленных в требуемом объеме другими инвесторами). Проект должен сопровождаться письмами-обязательствами, подтверждающими взносы со стороны общинных организаций, а также содержать план финансирования эксплуатации и дальнейшего управления объектом.

6. Порядок предоставления гранта

По результатам решения Комиссии между Грантополучателем и ГФРЭ заключается Соглашение на получение гранта.

После освоения Грантополучателем собственного вклада и подтверждения объемов выполненных работ, Казначейство осуществляет перечисление средств для расчета с подрядчиком.

В соответствии с запрашиваемой суммой и требуемым объемом, грант предоставляется частями, в зависимости от типа проекта. Части финансирования будут предоставляться после предоставления в ГФРЭ отчета по фактическому выполнению проекта согласно подписанному Соглашению.

7. Контроль и отчетность по использованию гранта

Контроль за проведением работ, проводимых Грантополучателем за счет стимулирующих (долевых) грантов возлагается на ГФРЭ.

После завершения работ Грантополучатели готовят и направляют в ГФРЭ:

- заключительный финансовый отчет, который включает выписку из банка о средствах на счете, справку о движении денежных средств, счет-фактуру на закупаемые товары и услуги, другие необходимые документы;

- заключительный отчет о работах на объекте.

Прием объектов осуществляется в соответствии с основными положениями о приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов (СНиП III-3-81).

В состав Государственной приемочной комиссии должны входить представители Минфина, ГФРЭ и представители местного сообщества. Один экземпляр акта приемки объекта передается Минфину.

В случае невыполнения условий данного Положения и выявле-

ния нарушений во время проверок проведения работ по объектам, Минфин имеет право прервать Соглашение, остановить выплаты и требовать возмещения использованных денежных средств нарушителем Соглашения.

Специалисты Минфина осуществляют проверку:

- целенаправленности использования выделяемых на строительство или реконструкцию объекта средств;
- выполнения намеченных мероприятий в соответствии с Заявкой Грантополучателя и подписанного Соглашения;
- достигнутых промежуточных и конечных результатов путем посещения объектов.

Утверждена
приказом Министерства финансов
Кыргызской Республики
от 8 октября 2002 года № 285/п
Зарегистрирована
в Министерстве юстиции
Кыргызской Республики
28 ноября 2002 года.
Регистрационный номер 151-02

ИНСТРУКЦИЯ

«О порядке списания в бюджетных учреждениях, организациях пришедших в негодность зданий, сооружений, машин, оборудования, транспортных средств и другого имущества, относящегося к основным средствам»

1. С балансов организаций и учреждений могут быть списаны здания, сооружения, машины, оборудования, транспортные средства и другое имущество, относящееся к основным средствам:

а) пришедшие в негодность вследствие физического износа, аварий, стихийных бедствий, нарушения нормальных условий эксплуатации и по другим причинам;

б) морально устаревшие;

в) в связи со строительством, расширением, реконструкцией и техническим перевооружением учреждений организаций и других объектов.

При этом имущество, относящееся к основным средствам подлежит списанию лишь в тех случаях, когда восстановить его невозможно или экономически нецелесообразно, а также когда оно не может быть в установленном порядке реализовано или передано другим организациям, учреждениям.

2. Учреждения и организации, состоящие на государственном бюджете, списание с балансов основных средств производят в следующем порядке:

— стоимостью единицы основных средств до 10000 сомов включительно самостоятельно;

— свыше 10000 сом. до 15000 сом. включительно — с разрешения вышестоящей организации;

— свыше 15000 сом. — с разрешения министерств и ведомств.

Министерства и ведомства производят списание основных средств со своих балансов независимо от стоимости единицы основных средств.

3. Для определения непригодности основных средств, невозможности или неэффективности проведения их восстановительного ремонта а также для оформления необходимой документации на списание основных средств в организациях и учреждениях приказом руководителя создаются постоянно действующие комиссии в составе:

а) в учреждениях и организациях, состоящих на государственном бюджете: руководителя или его заместителя (председатель комиссии); главного бухгалтера или его заместителя (в учреждениях и организациях, в которых по штатному расписанию нет должности главного бухгалтера, того лица, на которое возложено ведение бухгалтерского учета).

б) в учреждениях, обслуживаемых централизованными бухгалтериями, в состав постоянно действующей комиссии включаются руководители групп учета или другие работники этой бухгалтерии.

в) лиц, на которых возложена ответственность за сохранность основных средств.

г) представителя уполномоченного органа по управлению госимуществом.

4. Постоянно действующие комиссии в организациях и учреждениях:

а) производят непосредственный осмотр объекта, подлежащего списанию, используют при этом необходимую техническую документацию (паспорт, поэтажные планы и другие документы), а также данные бухгалтерского учета и устанавливают непригодность его к восстановлению и дальнейшему использованию;

б) при необходимости могут приглашать специалистов соответствующих структур для представления заключения о непригодности основных средств (по специальной аппаратуре или оборудованию);

в) устанавливают конкретные причины списания объекта (износ, реконструкция, нарушение нормальных условий эксплуатации, аварии и другие);

г) выявляют лиц, по вине которых произошло преждевременное выбытие основных средств из эксплуатации, вносят предложения о привлечении этих лиц к ответственности, установленной действующим законодательством;

д) определяют возможность использования отдельных узлов, деталей, материалов списываемого объекта и производят их оценку;

е) осуществляют контроль за изъятием из списываемых основных средств годных узлов, деталей, материалов, цветных и драгоценных металлов, определяют их количество, вес и контролируют сдачу на соответствующий склад;

ж) составляют следующие акты на списание отдельных объектов основных средств:

«Акт о списании основных средств в бюджетных учреждениях» по форме N ОС-4 бюдж., утвержденной Министерством финансов Кыргызской Республики; «Акт о списании транспортных средств в бюджетных учреждениях ф. ОС-4а; акты о списании исключенной из библиотеки литературы в бюджетных учреждениях ф. 444.» утвержденной Министерством финансов Кыргызской Республики.

В тех случаях, когда оборудование списывается в связи со строительством новых, расширением, реконструкцией и техническим перевооружением действующих объектов, комиссия должна проверить соответствие предъявленного к списанию оборудования оборудованию, предусмотренному в плане расширения, реконструкции и тех-

нического перевооружения действующих объектов, утвержденным вышестоящей организацией, и сделать в акте на их списание ссылку на пункт и дату утверждения плана.

5. В актах на списание указываются следующие данные, характеризующие объекты основных средств: год изготовления или постройки объекта, дата его поступления в организацию, учреждение, время ввода в эксплуатацию, первоначальная стоимость объекта (для переоцененных — восстановительная), сумма начисленного износа по данным бухгалтерского учета, количество проведенных капитальных ремонтов. Подробно освещаются также причины выбытия объекта основных средств, состояние его основных частей, деталей, узлов, конструктивных элементов.

При списании автотранспортных средств, кроме того, указывается пробег автомобиля идается техническая характеристика агрегатов и деталей автомобиля и возможности дальнейшего использования основных деталей и узлов, которые могут быть получены от разборки.

При списании с балансов, организаций и учреждений основных средств, выбывших вследствие аварий, к акту о списании прилагается копия акта об аварии, а также поясняются причины, вызвавшие аварию, и указываются меры, принятые в отношении виновных лиц.

При списании с балансов учреждений, организаций копировальной, компьютерной техники, средств связи прилагать копии актов технической экспертизы и возможности дальнейшего использования основных деталей и узлов, которые могут быть получены от разборки.

6. Составленные комиссией акты на списание основных средств утверждаются руководителем организации, учреждения.

7. Разборка и демонтаж основных средств до утверждения актов (получения разрешения вышестоящей организации) на списание не допускается.

Все детали, узлы и агрегаты разобранныго и демонтированного оборудования,годные для ремонта других машин, а также другие материалы, полученные от ликвидации основных средств, приходятся по соответствующим счетам, на которых учитываются указанные ценности, а непригодные детали и материалы приходятся как вторичное сырье. При этом учет, хранение, использование и списание лома и отходов черных, цветных металлов, а также утильсырья осуществляется в порядке, установленном для первичного сырья, материалов и готовой продукции.

Детали и узлы, изготовленные с применением драгоценных металлов, а также детали и узлы, изготовленные из черных и цветных металлов и не используемые для нужд учреждения, подлежат реализации соответствующим организациям, имеющим лицензии на данный вид деятельности. Списание с баланса детали и узлы, изготовленные с применением драгоценных металлов, учитываются учреждением в соответствии с нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, согласованными с Министерством финансов Кыргызской Республики. Суммы, полученные от реализации деталей и узлов, изготовленных из цветных металлов и не используемых для

ремонта других машин, инструментов, приборов и оборудования, вносятся в доход соответствующего бюджета.

8. Вторичное сырье, полученное от разборки списанных основных средств и непригодное для повторного использования в организации и учреждении может быть реализовано.

9. С целью заинтересованности бюджетных учреждений в реализации списанных основных средств суммы, полученные от продажи основных средств, а также материалов, полученных от разборки отдельных объектов основных средств, остаются в распоряжении учреждений для использования их по статье расходов на приобретение оборудования и материалов и относятся на увеличение средств бюджетного финансирования.

10. В случаях нарушения действующего порядка списания с баланса основных средств, а также при бесхозяйственном отношении к материальным ценностям (уничижения, сжигания, и т.п.) виновные в этом должностные лица должны привлекаться к ответственности в установленном порядке.

11. Установленный настоящей инструкцией порядок списания зданий, сооружений, машин, оборудования, транспортных средств и другого имущества, относящегося к основным средствам, не применяется в тех случаях, когда Правительством Кыргызской Республики установлен иной порядок списания основных средств.

Утверждена
приказом Министерства финансов
Кыргызской Республики
от 6 июня 2001 года N 146/п.

Зарегистрирована
в Министерстве юстиции
Кыргызской Республики
29 июня 2001 года.
Регистрационный номер 97-01

ИНСТРУКЦИЯ

«О порядке проведения зачета сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и остатков средств в расчетах по годовым отчетам при финансировании бюджетных учреждений»

Бюджетные учреждения для обеспечения нормальной и бесперебойной работы, помимо ассигнований по смете, располагают средствами, вложенными за предыдущие годы в товарно-материальные ценности.

Нормы запаса в днях устанавливаются по следующим группам товарно-материальных ценностей: материалы для научных, учебных и других специальных целей, продуктам питания, медикаментам, топливу, хозяйственным материалам, запасным частям, канцелярским принадлежностям, кормам и фуражу.

В целях улучшения нормирования запасов товарно-материальных ценностей по бюджетным учреждениям, финансируемым из республиканского и местных бюджетов, устанавливается единый порядок зачета сверхнормативных запасов, а также дебиторской задолженности. Зачеты сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и остатков средств в расчетах производятся по всем учреждениям, состоящим на республиканском и местных бюджетах, независимо от ведомственной подчиненности. Зачет производится на основе бухгалтерского отчета об исполнении сметы за прошлый год, исходя из норм запасов, согласно приложения №1.

Финансовые органы производят зачеты сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей по отчетам бюджетных учреждений и разделам бюджетной классификации, а зачеты средств в расчетах — по бухгалтерским балансам. Главные распорядители кредитов производят зачеты сверхнормативных запасов и средств в расчетах по годовым отчетам бюджетных учреждений. Работники бухгалтерий при необходимости представляют дополнительные данные, которые требуются для проведения зачетов. Сумма запасов, подлежащая зачету при финансировании, определяется как разница между фактическим остатком и нормой запаса по отдельным видам материалов. Норма запасов рассчитывается, исходя из установленной

нормы запаса в днях и среднего расхода материалов в день, фактически сложившегося за отчетный год. При определении сумм излишков материальных ценностей бюджетных учреждений в расчет не принимаются остатки материальных запасов по драгоценным металлам, реактивам.

Расчет норм запасов продуктов питания производится, включая запасы продуктов сезонной заготовки. Отдельный норматив по остаткам продуктов питания сезонной заготовки не устанавливается. Средний расход материалов определяется путем деления расхода материалов за год (форма N 6 бухгалтерского годового отчета) на 360 дней. Расчет норм запасов в денежном выражении производится отдельно по каждой группе материалов, для которых установлена норма запасов в днях.

Пример I. Расход хозяйственных материалов и канцелярских принадлежностей по учреждениям здравоохранения за 2001 год составил 3,1 тыс. сомов. Норма запаса утверждена 90 дней, средний расход в день на канцелярские и хозяйственные расходы составит: $3100 : 360 = 8,6$ сомов. Норма запаса на 2002 год равна $8,6 \times 90$ дней = 774 сома.

Установленные денежные нормы запасов по каждой группе товарно-материальных ценностей сопоставляются с остатком на конец отчетного года. Излишние запасы на 1 января суммируются по каждому виду материалов.

Министерство финансов Кыргызской Республики имеет право при необходимости освобождать бюджетные учреждения от зачета сверхнормативных запасов отдельных видов товарно-материальных ценностей (например, запасы медикаментов, сывороток и вакцин в период вспышки эпидемий).

Кроме зачета сверхнормативных остатков материалов по годовым отчетам бюджетных учреждений производится зачет дебиторской задолженности. Сумма дебиторской задолженности, подлежащая зачету, определяется как разница между дебиторской (субсчета 160, 171, 178, не считая авансов связи на оплату почтовых, телеграфных расходов и авансов по незаконченным на 1 января командировкам) и кредиторской задолженности (субсчета 171, 176, 178) по отчету учреждения.

В тех случаях, когда дебиторская задолженность равна кредиторской или меньше ее, зачет дебиторской задолженности не производится.

Возникающие разногласия по суммам зачетов между главным распорядителем кредитов и представителем финансовых органов рассматриваются у начальника управления, отдела и заведующего финансовым отделом, а при необходимости — у заместителя Министра финансов Кыргызской Республики.

После завершения работы по рассмотрению отчетов главных распорядителей кредита финансовые органы представляют на рассмотрение областных, городских и районных государственных администраций сводные данные о зачетах сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и кредитов в расчетах. На суммы зачетов

уменьшаются расходы по сметам и соответственно уточняется расходная часть местного бюджета.

По доходам местного бюджета сумма зачетов при необходимости направляется на уменьшение плана по закрепленным доходам. Зачтенные суммы за минусом учтенных в доходах бюджета, могут быть по распоряжению Правительства Кыргызской Республики, районных государственных администраций направлены на финансирование дополнительных мероприятий по бюджету. В этих случаях изменяются бюджетные назначения по мероприятиям и учреждениям, по которым проведены зачеты и соответственно увеличиваются сметные назначения по дополнительным мероприятиям.

О произведенных суммах зачета сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и дебиторской задолженности областные, районные, городские финансовые отделы сообщают вышестоящему финансовому органу в объяснительных записках к отчету за I полугодие.

Приложение 1

НОРМЫ запасов товарно-материальных ценностей для бюджетных учреждений Кыргызской Республики

№	Наименование статей	Нормы (в днях)
1	Материалы для учебных, научных и других целей (счет 060)	180
2	Продукты питания (счет 061)	60
3	Медикаменты и перевязочные средства (счет 062)	120
4	Хозяйственные материалы и канцелярские принадлежности (счет 063)	90
5	Топливо, горючее и смазочные материалы (счет 064)	120
6	Корма и фураж (счет 065)	180
7	Тара (066)	75% от остатка в сомах
8	Прочие материалы (067)	90
9	Запасные части к машинам и оборудованию (счет 069)	120

П р и м е ч а н и е: Норма запаса топлива по районам Иссык-Кульской, Нарынской областей и высокогорным районам Ошской области, при необходимости, можно доводить до 160 дней.

**Календарный план
формирования проекта местного бюджета на 2007 год**

Стадии формирования бюджета	Сроки
Утверждение и доведение до территориальных финансовых органов и городов республиканского и областного значений инструкции по составлению бюджета, календарный план, целевые показатели по доходам и расходам, предполагаемые нормативы отчислений от общегосударственных налогов и предполагаемые размеры категориальных и выравнивающих грантов	30 мая
Доведение территориальными финансовыми органами до органов местного самоуправления инструкции по составлению бюджета, календарный план, целевые показатели по доходам и расходам, предполагаемые нормативы отчислений от общегосударственных налогов и предполагаемые размеры категориальных и выравнивающих грантов	В течение 10 дней
Представление органами местного самоуправления в территориальные финансовые органы прогнозов по доходам местных бюджетов	15 июня
Представление органами местного самоуправления в территориальные финансовые органы прогнозов по расходам местных бюджетов	1 июля
Представление территориальными финансовыми органами и городами республиканского и областного значений в Министерство экономики и финансов КР прогнозов по доходам местных бюджетов	1 июля
Представление территориальными финансовыми органами и городами республиканского и областного значений в Министерство экономики и финансов КР прогнозов по расходам местных бюджетов	1 августа
Доведение до территориальных финансовых органов и городов республиканского и областного значений уточненных целевых показателей по доходам и расходам, нормативов отчислений от общегосударственных налогов и размеров категориальных и выравнивающих грантов	После утверждения республиканского бюджета ЖК КР
Доведение территориальными финансовыми органами до органов местного самоуправления уточненных целевых показателей по доходам и расходам, нормативов отчислений от общегосударственных налогов и размеров категориальных и выравнивающих грантов	В течение 10 дней

Представление в местные кенеши для утверждения проектов местных бюджетов после получения уточненных целевых показателей по доходам и расходам, нормативов отчислений от общегосударственных налогов и размеров категориальных и выравнивающих грантов из Министерства экономики и финансов КР	В течение 10 дней
Утверждение местных бюджетов местными кенешами	В течение одного месяца после утверждения республиканского бюджета
Представление органами местного самоуправления в территориальные финансовые органы утвержденных местных бюджетов для свода	В течение 15 дней после утверждения
Представление территориальными финансовыми органами сводные утвержденные местные бюджеты в Министерство экономики и финансов КР	В течение 15 дней после получения
Представление городами республиканского и областного значений утвержденных местных бюджетов в Министерство экономики и финансов КР	Не позднее 2 месяцев после утверждения

Кредитный договор № _____

г. Бишкек

« _____ » _____ 200_ г.

Согласно статьи 15 Закона Кыргызской Республики от 11 июня 1998 года №78 «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», Министерство финансов Кыргызской Республики, в лице министра финансов _____, именуемое в дальнейшем «Кредитор», с одной стороны и орган местного самоуправления _____, в лице главы местного самоуправления _____, именуемый в дальнейшем «Заемщик», с другой стороны, заключили настоящий договор о нижеследующем:

1. Предмет договора

1.1. Кредитор предоставляет Заемщику бюджетную ссуду в размере _____ тыс. сомов (сумма прописью) в связи с возникшими у Заемщика в процессе исполнения бюджета трудностями в финансировании первоочередных расходов.

1.2. Кредитные средства должны использоваться исключительно на следующие цели:

Цель	Сумма (сом)
К примеру — на погашение задолженности по заработной плате и отчислению в Социальный фонд	

2. Условия договора

2.1. Кредит предоставляется на условиях его целевого использования и возвратности.

2.2. Кредитор имеет право требовать от Заемщика поручительства, гарантии в обеспечение кредита и надлежащего выполнения требований настоящего договора.

2.3. Кредит выдается на **беспроцентной** основе.

2.4. Кредит погашается полностью за счет сверхплановых отчислений из республиканского бюджета по итогам перевыполнения доходной части в I и II полугодии 200_____ года в бесспорном порядке не позднее 25 декабря 200_____ года.

2.5. В случае не выполнения п. 2.4. настоящего договора данные средства будутдержаны в 200_____ году, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

2.6. Кредитный договор действует до полного погашения задолженности.

3. Обязательства Заемщика

3.1. Использовать полученные ссуды строго по целевому назначению в соответствии с пунктом 1.2

3.2. По требованию кредитора предоставлять достоверную информацию о своей платежеспособности и целевом использовании полученных кредитных средств.

3.3. Обеспечить своевременный возврат кредита в сроки предусмотренные пунктом 2.4 настоящего договора.

3.4. Заемщик обязуется предоставить любую финансовую информацию по требованию Кредитора.

3.5. В двухнедельный срок после подписания договора Заемщик обязуется представить Кредитору график погашения задолженности по ссуде, с указанием источников погашения.

3.6. Не подписывать или гарантировать задолженность или иным образом налагать на себя обязательства в отношении третьих сторон.

4. Обязательства Кредитора

4.1. Кредитор обязуется на условиях настоящего договора предоставить Заемщику кредит в сумме _____ тыс. сомов (сумма прописью).

5. Права Кредитора

5.1. Кредитор имеет право прекратить выдачу кредита при наличии:

— образования у Заемщика необеспеченной задолженности;
— объявления Заемщика неплатежеспособным, в установленном порядке;

— использование кредита не по целевому назначению;
— предоставление Заемщиком недостоверных сведений при оформлении кредита и его целевого назначения.

5.2. Кредитор вправе в случае ненадлежащего исполнения заемщиком условий договора предпринять следующие меры:

— уменьшить срок кредита с целью немедленного погашения задолженности по ссуде;

— зачесть невыплаченную часть из средств Заемщика, находящихся на счету в казначействе, в бесспорном порядке;

— предпринять все гражданско-правовые меры в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

5.3. В течение периода кредитования Кредитор вправе проверять социально экономическое положение Заемщика, целевое использование кредита, его обеспечение.

6. Разногласия и споры сторон

6.1. Все споры и разногласия по настоящему договору разрешаются путем предварительных переговоров. В случае не достижения

соглашения, споры рассматриваются в судебном порядке, в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики.

6.2. Все изменения и дополнения к настоящему договору должны быть выполнены в письменной форме и подписаны сторонами.

7. Прочие условия

7.1. Все уведомления, заявления, информация, относящиеся к настоящему договору, выполняются в письменной форме и считаются полученными, если вручены лично, посланы телекоммуникационным или заказной почтой, с подтверждением доставки.

7.2. Настоящий договор составлен в 3-х (трех) экземплярах, по одному для каждой из сторон.

7.3. Все три экземпляра настоящего договора имеют одинаковую юридическую силу.

Реквизиты сторон:

Кредитор:

Министерство экономики
и финансов
Кыргызской Республики

Заемщик:

Глава местного самоуправления

г. Бишкек, бульвар Эркиндик, 58

« ____ » _____ 200_ г. « ____ » _____ 200_ г.

М.П.

(подпись)

М.П.

(подпись)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Монографии, учебные и научные издания

- Абрамзон С. М. «Очерки культуры киргизского народа». — Ф., 1946.;
Абрамзон С. М. Киргизы и их этногенетические и историко-культурные связи. — Л., Наука, 1971.;
Административное право зарубежных стран./Под ред. А. Н. Козырина. — М., 1996.;
Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. — М., Юрид. лит., 1981.;
Аристов Н. А. Усуну и кыргызы: Очерки истории и быта населения. — Бишкек, 2001.;
Аттокуров С. «Этнография кыргызов». — Бишкек, 1997.;
Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. — М., 1999 г.;
Вигман С. Л. Финансы, деньги, кредит в вопросах и ответах: Учебное пособие. — М., 2004.;
Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление: Учебное пособие для вузов. — М., 2002.;
Гневко В. А. Проблемы кадрового обеспечения местного самоуправления: повышение квалификации муниципальных служащих. — СПб. 1996.;
Графский В. Г. Всеобщая история права и государства: Учебник для вузов. — М., 2003.;
Государственные и муниципальные финансы: Учебное пособие./Под ред. Г. Б. Поляка. — М., 2004.;
Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. — М., Спарт, 2001.;
Иванников И. А. Толковый словарь по теории права. — Ростов н/Д., 2006.;
Исаилов М. Проблемы аграрной реформы: Управленческо-информационные аспекты. — Б., 1997.;
История Кыргызстана с древнейших времен и до конца века: Учебник для вузов. — Б., 1996.;
История Киргизской ССР. Том 1. — Фрунзе. Изд. «Кыргызстан», 1968.;
Кутафин О. Е. Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М., 2002.;
Макиавелли Н. Государь.— М., Мысль. 1996.;
Международные финансы: Учебное пособие./Под общ. ред. И. Н. Жук. — Мн., БГЭУ, 2001.;
Местное самоуправление Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг)./Ред. коллегия: В. В. Жданович, И. Я. Лешо и др. — М., «Де-юре», 1996.;
Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период./авт.: А. А. Карапев, О. С. Тарбинский./Под общ. ред. А.А. Кутанова. — Б., 1999.;
Методические указания (бюджетный циркуляр) «О порядке формирования и исполнения местных бюджетов Кыргызской Республики на 2007 г.»./А. Кожошев и др., — Б., 2006.;
Мукамбаева Г. А. Манас и право. — Б. 2003.;
Рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления./авт.: Карапев А. А., Кожошев А. О., Тарбинский О. С., Шадыбеков К. Б. и др.). — Б., 2002;
Нурбеков К. История государства и права Киргизской ССР. Ч. 1. — Фрунзе, 1965.;
Общая теория права. Учеб./Под ред. Пиголкина А.С. — М., 1996.;
Общие сведения об административном праве Франции./Жан-Бернар Оби, Оливье Бо и др. 2-е изд./ изд. Посольство Франции в Москве. 1993.;

Организационно-правовые основы местного самоуправления Кыргызской Республики./авт.: Карапев А. А., Тарбинский О. С., Шадыбеков К. Б./Учебное пособие./Изд. Академии управления при Президенте КР и фонда Ханса Зайделя. — Б., 2004.;

Основы муниципальной экономики./М. Б. Горный, В. Н. Иванова, А. Т. Ошурков, Н. И. Скрябина. — Санкт-П., 2000.;

Передача власти: Децентрализация в странах Центральной и Восточной Европы./Под ред. Джонатана Д. Кимбалла. — Будапешт. 1999.;

Постовой Н. В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы.— М., 2002.;

Популярный юридический энциклопедический словарь. /Редкол.: О. Е. Кутафин, Н. Л. Туманская, И. В. Шмаров и др. — М., 2002.;

Рене Давид, Жоффре-Синози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В.А. Туманова. — М., Межд. отн., 1999.;

Российская юридическая энциклопедия. — М., ИНФРА-М, 1999.;

Сборник нормативно-правовых актов, методических пособий и теоретико-методологические исследования бюджетов в Кыргызской Республике./Под ред. Асангулова К. и Кожошева А./изд. Министерства экономики и финансов КР и USAID. — Б., 2005.;

Тюлюндиеев Н. М. Государственные финансы: Учебное пособие. — Б., 2005.;

Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и региональное управление. — М., 2002.;

Фадеев В.И. Муниципальное право РФ.— М., 1997.;

Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. — М., 2002.;

Что такое местное самоуправление и как можно в нем участвовать?/А.А.Карапев, О.С.Тарбинский, К.Б.Шадыбеков./Практическое пособие. Серия «Библиотека местного самоуправления». — Б.: 2006. (в печати);

Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): пер. с венг. — М., Юристъ, 1999.;

Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебное пособие. — Нов-ск. 1995.;

Юридические и материальные средства административной деятельности во Франции./Ж-П. Бьеи, Ж-Ф. Лашом, М. Верпо. — изд. Посольство Франции в Москве. 1994.;

Юридический энциклопедический словарь./Под ред. Сухарева А.Я.— М., 1987.;

Ясюнас В. Л. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. — М., 1998.

Диссертации

Шадыбеков К. Б. Правовое регулирование форм местного самоуправления в Кыргызской Республике (общетеоретический аспект): Диссертация кандидата юридических наук. — Екатеринбург, 2006.

Статьи в периодических изданиях и сборниках

Койчуев Т.К. Местное самоуправление в системе управления./Местное самоуправление — фундамент кыргызской системы народовластия./Сб. материалов республиканского собрания представителей органов местного самоуправления КР.— Б., 2002.;

Кожошев А. О. Основные проблемы местных бюджетов в рамках экономических реформ проводимых в Кыргызской Республике./ Современность: философские и правовые проблемы./НАН КР. Институт философии и права». — Б., 1999.;

Кожошев А. О. Финансово-бюджетные основы местного самоуправления./ Сбор. Рекомендации по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления в Кыргызской Республике. — Б., 2001.;

Кожошев А. О. Основные проблемы в углублении фискальной децентрализации в Кыргызской Республике./Современность: философские и правовые проблемы./НАН КР. Институт философии и права». — Б., 2002.;

Кожошев А. О. Проблемы децентрализации межбюджетных отношений в КР./Инф. — аналит. журнал «Саясат» №11. Казахстан. — А-А., 2004.;

Сикингер И. Вопросы кадровой политики в местных органах управления западноевропейских стран./Государственная служба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. — М., 1995.;

Речь Президента Кыргызской Республики Бакиева К.С. на республиканском совещании с главами органов местного самоуправления от 13 марта 2006 г.;

Христенко В., Лавров А. Экономика и политика российского бюджетного федерализма./«Деловой Урал», от 25 декабря 1998 г. /N 31.;

Шадыбеков К. Б. Местное самоуправление в контексте новой редакции закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»./Современность: философские и правовые проблемы./НАН КР. Институт философии и права»: Сборник материалов VIII республиканской научно-теоретической конференции. — Б., 2003.;

Шадыбеков К. Б. Правовые гарантии, обеспечивающие реализацию местного самоуправления в Кыргызской Республике./Сборник «Гуманитарные проблемы современности: (Научные труды молодых ученых)», Г-94, Вып. 4./НАН КР, Институт философии и права. — Б., 2003.;

Шадыбеков К. Б. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления Кыргызской Республики: понятие, виды и классификация./Сборник «Гуманитарные проблемы современности: (Научные труды молодых ученых)», Г-94, Вып. 6./НАН КР, Институт философии и права. — Б., 2005.;

Шадыбеков К. Б. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Кыргызской Республике./Вестник КНУ: выпуск 2. Гуманитарно-экономические и естественные науки. Серия 6. — Б., КНУ, 2005.;

Шадыбеков К.Б. К исследованию вопросов правового регулирования и саморегулирования местного самоуправления./Сборник «Гуманитарные проблемы современности: (научные труды молодых ученых)», Г-94, Вып. 7./НАН КР, Институт философии и права. — Б., 2006.

Нормативные правовые акты и официальные документы

Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985г.;
Конституция Киргизской ССР от 20 апреля 1978 г.;

Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. (в редакции 1996 г., 1998 г., 2003 г.);

Конституция Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 г.;

Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 г.;

Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 26 июня 1996 г. (в редакции закона КР от 3 июня 2006 г.);

Кодекс о выборах в Кыргызской Республике от 29 мая 1999 г.;

Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. (в редакции закона КР от 4 июня 2005 г.);

Закон Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 г. (в редакции законов КР от 19.12. 1991 г., 04.03.1992 г., 03.07.1992 г., 17.12. 1992 г., 27.05.1994 г., 21.01. 1998 г.);

Закон Кыргызской Республики «О налоговых платежах» от 14 апреля 1994 г. (в редакции закона КР от 5 января 2004 г.);

Закон Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики» от 28 мая 1994 года;

Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 1 июля 1996 г.;

Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1997 г.;

Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г. (в редакции закона КР от 15 июля 2006 г.);

Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местного кенеша» от 13 января 2000 г. (в редакции закона КР от 6 февраля 2006 г.);

Закон Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 г.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г. (в редакции закона КР от 6 февраля 2006 г.);

Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 г. (в редакции закона КР от 19 августа 2005 г.);

Закон Кыргызской Республики «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 г. (в редакции закона КР от 30 июля 2003 г.);

Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г.;

Закон Кыргызской Республики «О Счетной палате Кыргызской Республики» от 13 августа 2004 г.;

Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 г.;

Закон Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 г.;

Указ Президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 г.;

Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 г.;

Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли народных курултаев представителей местных сообществ Кыргызской Республики в управлении делами местного значения» от 2 мая 2001 г.;

Указ Президента Кыргызской Республики «О национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР до 2010 года» от 17 декабря 2002 г.;

Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления» от 28 октября 2005 г.;

Указ Президента Кыргызской Республики «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике» от 28 июня 2006 г.;

Типовое положение «Об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий», утвержденное постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики №702-II от 15 апреля 2002 года и одобренное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 августа 2001 года № 461.;

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении положений, регламентирующих порядок предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах и реализации инвестиционно — строительных намерений» от 5 февраля 2004 года (в редакции от 8 мая 2006 года №334);