

67.9
7-84

ЭСЕНБАЕВ АЗИС

**ОСНОВЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Учебно-методический комплекс

Бишкек - 2013



УДК 351/354
ББК 67.99 (2Ки) 1
Э 84

Одобрено Учебно-методическим советом АГУШКР
(протокол №11 от 30 апреля 2013 года)

Рецензент – доктор экономических наук, профессор Исаков И.И.

Эсенбаев А.Э.

Э 84 Основы местного самоуправления в КР: учебно-метод.
комплекс. – Б.: 2013. – 220 с.

ISBN 978-9967-02-912-5

Данное пособие предлагает одну из версий вузовского курса по основам местного самоуправления в КР, изучаемого представителями специальностей государственного и муниципального управления. В пособии предпринята попытка своеобразного обобщения тех концепций курса «Основы местного самоуправления в КР», которые нашли выражение в частности и в современных учебниках по местному самоуправлению.

О структуре пособия: Пособие состоит из двух частей: методической и теоретической.

Методическая часть содержит: общие рекомендации по изучению курса «Основы местного самоуправления в КР» для студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление»; список дидактических единиц обязательного теоретического минимума по основам местного самоуправления в КР для специальностей государственного и муниципального управления; тематический план; примерных тестовых заданий; вопросы к экзамену.

Теоретическая часть пособия включает: материалы к лекциям; аннотированные планы практических занятий; рекомендаций по литературе.

Теоретическая часть пособия, следуя логике тематического плана, определяющего структуры курса по основам местного самоуправления в КР, предполагает дифференцированное (аудиторное и самостоятельное) изучение соответствующих тем (дидактических единиц) курса. При этом предполагается использование различной литературы: учебно-методической, справочной, и научной.

Э 1203020200-13 84
ISBN 978-9967-02-912-5

УДК 351/354
ББК 67.99 (2Ки) 1
© Эсенбаев А.Э., 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие от составителя.....	4
Часть I. Рабочая программа по курсу «основы местного самоуправления в кр»	6
Тематический план по курсу	
«Основы местного самоуправления в КР»	14
Содержание лекционного курса	15
Содержание семинарских занятий	18
Примерные тесты по мсу.....	38
Вопросы для подготовки к экзамену	44
Часть II. Краткое содержание лекций	49
Лекция 1: теоретические основы местного самоуправления	49
Лекция 2. Модели местного самоуправления.....	56
Лекция 3. Международные документы о местном самоуправлении	69
Лекция 4. Этапы становления и развития местного самоуправления в кыргызстане, их особенности	87
Лекция 5. Организационно-правовые основы местного самоуправления в кр.....	107
Лекция 6. Система местного государственного управления и самоуправления в кр.....	115
Лекция 7. Взаимоотношения органов местного самоуправления с государственной властью	145
Лекция 8. Финансово - экономические основы местного самоуправления.....	154
Лекция 9. Становление и развитие муниципальной службы в кр.....	173
Лекция 10. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в кр	185
Лекция 11. Гарантии и ответственность местного самоуправления	204
Заключение.....	218

ПРЕДИСЛОВИЕ ОТ СОСТАВИТЕЛЯ

Изучение основы местного самоуправления в Кыргызской Республике на сегодняшний день остается важнейшей составной частью подготовки кадров в сфере управления, так как оно выступает ключевым элементом организации публичной власти в гражданском обществе, как механизм обеспечения прав и свобод личности, как необходимая предпосылка раскрытия всех потенциальных возможностей общества и человека.

Помимо этого, в задачу изучения основы местного самоуправления в КР входит овладение научными методами, совокупностью приемов, способов адекватного исследования той или иной области действительности.

Теоретической основой овладения основами местного самоуправления является изучение произведений теоретиков и практиков местного самоуправления, усвоения критически анализировать формирование и механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с центральными органами государственной власти, а также знакомство студентов с современной литературой по местному самоуправлению.

Учебно-методический комплекс состоит из двух основных частей. В первой части комплекса предлагается рабочая программа по основам местного самоуправления в Кыргызской Республике, рассчитанная на 18 недель семестра в учебном году: 36 часов лекций, 36 часов практических занятий (согласно учебному плану по основам местного самоуправления в КР, принятому на Институте подготовки государственных и муниципальных служащих Академии Государственного Управления при Президенте КР).

В рабочей программе подробно излагаются цели и результаты изучения курса, сферы применения и методы изучения дисциплины, способы контроля знаний, общая и дополнительная литература. В рабочей программе также указывается тематика содержания лекций, вопросы к семинарским занятиям, темы рефератов и литература к

каждому семинару. В конце первой части предлагаются контрольные вопросы к модулям, вопросы для подготовки к экзамену и примерные тесты по МСУ. Во второй части комплекса дается краткое содержание лекций, которые излагаются в историко-хронологической и тематической последовательности.

В наши дни, к сожалению, уровень подготовки студентов различный, а это объясняется рядом некоторыми причинами, в том числе нехватка учебников и книг или их дороговизна. Данный учебно-методический комплекс позволит быстрее и глубже усвоить студентами курс, причем это удастся сделать и самым неподготовленным студентам.

ЧАСТЬ 1
РАБОЧАЯ ПРОГРАММА
по курсу «ОСНОВЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КР»

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ как форма народо-властная, является неотъемлемым элементом демократического государства. В подавляющем большинстве демократических государств, именно местные органы власти решают повседневные, наиболее важные для населения вопросы, что обуславливает заинтересованность граждан и сравнительно высокую их управленческую активность. В пределах функций, определенных законом на уровне местного самоуправления также принимаются властные решения.

Проблема самостоятельности местного самоуправления в решении местных вопросов выходит на первое место по своему значению. Решение данной проблемы невозможно без передачи местному самоуправлению финансовых ресурсов и объектов муниципальной собственности.

ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ КУРСА

Целью курса «Основы местного самоуправления в КР» содействовать нравственному развитию личности, расширение у студентов интеллектуального потенциала, формирование общих представлений о местном самоуправлении, и активной гражданской позиции, а также видение его роли и места в жизни демократического общества. Безусловно, также наиболее углубленно изучая с теоретическими и практическими проблемами местного самоуправления на основе законов и законодательных актов КР, международных документов и опыта подготовить

универсальных и высокопрофессиональных кадров для будущего Кыргызстана.

Объектом изучения дисциплины являются общественные отношения, имеющий комплексный характер, возникающие в процессе реализации и местного самоуправления, его организацией, местом и назначением в системе народовластия Кыргызской Республики.

Основу методологической базы курса в плане его практической реализации составляют эвристический диалог преподавателя и студентов, использование поисковых моделей, предполагающего активное освоение материала студентами через анализа реальных исторических явлений.

На основе цели программы решаются следующие задачи:

- изучение базовые понятие и термины по теории местного самоуправления;
- рассмотрение модели местного самоуправления и их классификация известных в мировой практике моделей организации власти на местах;
- изучение международных документов о местном самоуправлении;
- рассмотрение вопросы становления, развития и специфику МСУ Кыргызской Республики, и ее современную нормативно-правовую базу;
- изучение структуру и организационных основ органов местного самоуправления;
- изучение финансово-экономических основ местного самоуправления и механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с центральными органами государственной власти.

Студент должен знать:

Базовые термины, понятие и сущность местного самоуправления;

С моделях организации местного самоуправления;

Законодательную базу местного самоуправления в КР;

О компетенциях представительных и исполнительных органах местного самоуправления КР;

О важнейших этапах и направлениях развития местного самоуправления в КР;

Представления о предназначении местного самоуправления и отличие от местного государственного управления;

Студент должен уметь:

Анализировать и объяснять реформу местного самоуправления в КР;

Логически мыслить, рассуждать перспективу развития местного самоуправления;

Использовать полученные знания и навыки в практической деятельности;

Критически анализировать те или иные концепции по местному самоуправлению;

Выражать и обосновывать свою точку зрения по дискуссионным проблемам;

Политика выставления оценок:

Для оценки знаний студента по курсу применяется модульно-рейтинговая система.

№	Вид контроля	Наименование задания (форма проведения)	Форма контроля	Макс. Балл	Прим.
1	Промежуточный модуль № 1	Обсуждение проблемных вопросов в малых группах или индивидуально	Презентация	10	Учитывается активность студента
		Прочитать главы и разделы рекомендованной литературы	Опрос	5	Учитывается посещаемость студента

	Тестовые задания (открытые и закрытые)	Бланочное тестирование	20		
			35		
2	Промежуточный модуль № 2	Обсуждение проблемных вопросов в малых группах или индивидуально	Презентация	10	
		Прочитать главы и разделы рекомендованной литературы	Опрос	5	Учитывается посещаемость студента
		Тестовые задания (открытые и закрытые)	Бланочное тестирование	35	
Всего модулю			50		
Итоговый (один раз в конце периода)	-подготовка и презентация индивидуального задания или -ответ по экзаменационным билетам	Презентация	15		
		Устный ответ			
Всего			1100		

Штрафные баллы применяются в следующих случаях:

■ в случае несвоевременной сдачи работы – в размере 10% (от максимального количества баллов, предусмотренного за выполнение одного задания данного вида работы) за каждый просроченный день.

Политика выставления итоговой оценки.

Максимальное количество баллов за весь курс составляет 100. Данное количество баллов является результатом сложения всех баллов, полученных студентом за время изучения курса.

1 модульная работа	40%	«Отлично»	100-85
2 модульная работа	45%	«Хорошо»	84-70
Итоговый модуль	15%	«Удовлетворительно»	69-55
		«Неудовлетворительно»	54-и ниже

Студенты, получившие иную из неудовлетворительных оценок, могут сдать экзамен (зачет) повторно в период дополнительной сессии. Если же студент повторно получает неудовлетворительную оценку, то дальнейший прием экзамена по данному курсу осуществляется комиссионно. При явке на экзамен студент обязан иметь при себе зачетную книжку, которая предъявляется преподавателю в начале экзамена. Во время экзамена студенты не могут пользоваться ни справочной литературой, ни другими материалами. Если студент не явился на экзамен по неуважительной причине, то ему ставится неудовлетворительная оценка. Студенты, которые не смогли сдать экзамен в общеустановленный срок по болезни, другим уважительным причинам, документально подтвержденным соответствующим учреждением, устанавливается индивидуальный срок сдачи экзамена.

Правила оспаривания итоговой оценки.

Условия и процесс оспаривания итоговой оценки осуществляются согласно положениям АГУПКР и Закона о высшем образовании КР.

Политика курса и политика академического поведения и этики основана на взаимном уважении студента и преподавателя, обязательном посещении занятий (без опозданий) и конспектировании лекций, своевременно и старательно выполнение домашних заданий, выполнение всех видов работ в строго установленные сроки, соблюдение порядка и чистоты в учебных корпусах АГУПКР.

Рабочая программа курса «ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КР» составлена в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Общая литература (учебники и учебные пособия)

1. Акунов А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. Бишкек, 1999.

2. Искаков И.И. Экономические основы местного самоуправления. Учебник, Бишкек, 2011.
3. Искаков И.И. Экономические и финансовые основы местного самоуправления. Учебник, Бишкек, 2004.
4. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления КР. Учебное пособие. Бишкек, «Шам», 2006.
5. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. Бишкек: Салам, 2002.
6. Пикулькин А.В. Система государственного управления. Учебник, М., «Юнити», 1997.
7. Омуралиев Т. Э. История формирования и развития местного самоуправления в КР. Бишкек, 2006.
8. Омуралиев Т.Э. Постатейный комментарий к Закону КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». 2008.
9. Шадыбеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики. Бишкек, 2011.
10. Шадыбеков К.Б., Кожошев А.О. Научно-практический комментарий Закона КР «О муниципальной службе» (постатейный). Бишкек, 2009.

Дополнительная литература:

1. Асанакунунов Б., Бекбасарова Г. Экономические основы местного самоуправления в КР. Бишкек, 2007.
2. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1999.
3. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. Изд-во Московского университета, 1996.
4. Васильев В. И. Местное самоуправление (Учебное и научно-практическое пособие). М., 1999.
5. Вольфганг Гизевиус. Политика местного самоуправления в ФРГ. 1995.
6. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М., 1999.
7. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период. Бишкек, Шам, 1999.

8. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане и за рубежом. // Словарь-справочник. Бишкек, Салам, 2002.

9. Кошоев Т. К., Рахимбаев Э. Н. «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР до 2010 года»: Методическое пособие. – Б. ПКО «Салам», 2003.

10. Козубеков Е. Т. Местное самоуправление. Бишкек, 1998.

11. Кривенников Е.М. Муниципальное право. М., 2000.

12. Исаев К., Салморбекова Р. Кыргызстандагы оз алдынча башкаруу жана демократия, Бишкек 2003 г.

13. Морозова Т. Г. Муниципальный менеджмент. М., 1997.

14. Михайленко Н. Т. Правоведение КР. Часть II, Бишкек, 1997.

15. Тюлюндиева Н. М. Финансовые основы местного самоуправления в КР. Учебное пособие, Бишкек, 2004. (АУПКР, Фонд Х. Зайделя)

16. Шадыеков К.Б., Кожошев А.О. Научно-практический комментарий Закона КР «О муниципальной службе» (постатейный). Бишкек, 2009.

17. Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государственного управления. М., 1994.

18. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.

19. Ясюнас В. Я. Основы местного самоуправления. Учебное пособие, Москва, 1998.

20. Децентрализация и глобализация: их воздействие на принятие решений на местах: Под редакцией А. Дукенбаева, Г. Ешмухамедовой. Б., 2003.

21. Разработка концепции обучения работников органов местного самоуправления Кыргызской Республики: Материалы семинаров, Бишкек, 2003.

22. Разработка стратегий развития местных сообществ. Практическое пособие, Бишкек, 2005.

23. Общественно-политический и научный журнал «Политика и общество», №2, Бишкек, 2000.

24. Пособие по местному самоуправлению, децентрализации и социальной мобилизации. Бишкек, 2000. (Программа Децентрализация, Проон)

25. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике // Учебно-методич. пособие. Э.Н. Рахимбаев, Т.К. Кошоев, Т.Ж. Абдыева, и др. Бишкек, 2005.

26. Сборник законов КР по местному самоуправлению. Бишкек, 2006. (подготовлен Ассоциацией городов КР, опубликован при поддержке Урбан Института)

27. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. // Под общей редакцией А. А. Кутанова. Авторы: Карашев А.А., Тарбинский О.С. Бишкек: Издательский дом «Kirland», 2002.

28. Эффективное управление на местном уровне. Материалы международной научно-практической конференции. Бишкек, 2006.

29. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). М., Юридическая литература. 1994.

30. Национальная стратегия децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в КР. 2003.

31. Настольная книга работника органов местного самоуправления КР. Б., 2004.

**Тематический план по курсу
«Основы местного самоуправления в КР»**

Содержание разделов и тем	лек- ции	семи- нары	СРС
Модуль 1			
№1. Теоретические основы местного самоуправления	2	2	4
№ 2. Модели местного самоуправления	4	4	4
№ 3. Международные документы о местном самоуправлении	2	2	6
№ 4. Этапы становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане, их особенности	4	4	6
№ 5. Организационно-правовые основы местного самоуправления в КР	4	4	4
№ 6. Система местного государственного управления и самоуправления в КР	4	4	6
Модуль 2	20	20	30
№ 7. Взаимоотношения органов местного самоуправления с государственной властью	4	4	6
№ 8. Финансово-экономические основы местного самоуправления	4	4	6
№ 9. Становление и развитие муниципальной службы в КР	4	4	6
№ 10. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР	2	2	6
№ 11. Гарантии и ответственность местного самоуправления	2	2	4
	16	16	28
Итого	36	36	58
Всего	130		

СОДЕРЖАНИЕ ЛЕКЦИОННОГО КУРСА

Лекция 1 (2 часа)

Тема 1. Теоретические основы местного самоуправления

План:

1. Понятие и сущность местного самоуправления
2. Теория свободной общины
3. Общественно-хозяйственная теория
4. Государственная теория местного самоуправления
5. Юридическая теория местного самоуправления

Лекция 2 (4 часа)

Тема 2. Модели местного самоуправления

План:

1. Англосаксонская модель МСУ
2. Континентальная модель МСУ
3. Смешанная модель МСУ
4. Советская модель МСУ

Лекция 3 (2 часа)

Тема 3. Международные документы о местном самоуправлении

План:

1. Европейская Хартия местного самоуправления
2. Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества (СНГ)»

Лекция 4 (4 часа)

Тема 4. Этапы становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане, их особенности

План:

1. Организация местной власти Кыргызстана советского периода

2. История развития и формы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике

Лекция 5 (4 часа)

Тема 5. Организационно-правовые основы местного самоуправления в КР

План:

1. Организационные основы местного самоуправления
2. Правовые основы местного самоуправления

Лекция 6 (4 часа)

Тема 6. Система местного государственного управления и самоуправления в КР

План:

1. Понятие системы местного самоуправления
2. Представительные органы местного самоуправления
3. Исполнительные органы местного самоуправления
4. Территориальное общественное самоуправление и др. органы самоуправления

Лекция 7 (4 часа)

Тема 7. Взаимоотношения органов местного самоуправления с государственной властью

План:

1. Государственная политика в области местного самоуправления
2. Порядок установления и решения вопросов местного значения. Вопросы местного значения.
3. Делегированные государственные полномочия

Лекция 8 (4 часа)

Тема 8. Финансово-экономические основы местного самоуправления

План:

1. Финансовые основы местного самоуправления
2. Экономические основы местного самоуправления

Лекция 9 (4 часа)

Тема 9. Становление и развитие муниципальной службы в КР

План:

1. Понятие и принципы муниципальной службы
2. Правовой статус муниципального служащего
3. Организация и прохождение муниципальной службы

Лекция 10 (2 часа)

Тема 10. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР

План:

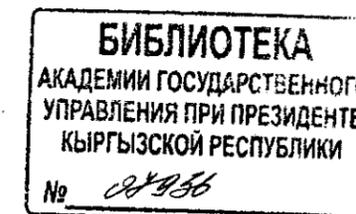
1. Формирование эффективной правовой базы местного самоуправления
2. Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике

Лекция 11 (2 часа)

Тема 11. Гарантии и ответственность местного самоуправления

План:

1. Понятие гарантий местного самоуправления
2. Система гарантий местного самоуправления
3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления



СОДЕРЖАНИЕ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

Семинар 1 (2 часа)

Тема 1. Теоретические основы местного самоуправления

ПЛАН:

1. Понятие и сущность местного самоуправления
2. Основные сущности теории свободной общины
3. Общественно-хозяйственная теория: этапы и развития
4. Особенности развития государственной теории местного самоуправления
5. Юридическая теория местного самоуправления и основные ее элементы

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Как вы понимаете сущность местного самоуправления?
2. Расскажите место и роль МСУ в истории развития государства
3. Различные теории объясняющую сущность местного самоуправления
4. В чем сущность политической теории МСУ?

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Теоретические основы местного самоуправления
2. Местное самоуправление: тенденции развития
3. Теория свободной общины МСУ
4. Государственно-хозяйственная теория МСУ
5. Муниципальное право как отрасль права и наука

Литература:

1. Омуралиев Т. Э. История формирования и развития местного самоуправления в КР. Бишкек, 2006.
2. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. Бишкек, 2002 г.
3. Шадыебеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики. Бишкек, 2011.
4. Исаев К., Салморбекова Р. Кыргызстандагы оз алдынча башкаруу жана демократия, Бишкек 2003 г.

5. Ясюнас В. Л. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. М., 1998 г.

6. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: Учебное пособие // Под ред. А.С. Прудникова. М., 2007.

Семинар 3 (4 часа)

Тема 2. Модели местного самоуправления

ПЛАН:

1. Англосаксонская модель
2. Континентальная модель
3. Смешанная модель
4. Советская модель

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Характерные черты Англосаксонской модели
2. Характерные черты Континентальной модели
3. Характерные черты Смешанной модели
4. Характерные черты Советской модели

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Англосаксонская модель МСУ на примере США
2. Континентальная модель МСУ на примере Франции
3. Смешанная модель МСУ на примере Японии
4. Советская модель МСУ на примере Китая

Литература:

1. Кожошев А.О., Шадыебеков К.Б. Основы местного самоуправления КР. Учебное пособие, Бишкек, «Шам», 2006.
2. Омуралиев Т. Э. История формирования и развития местного самоуправления в КР. Бишкек, 2006.
3. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996.
4. Кревешников Е.М. Муниципальное право. М., 2000.
5. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М., 1999.
6. Черкасов А.И. Органы местного управления в зарубежных странах. М., 2000.

Семинар 2 (2 часа)

Тема 3. Международные документы о местном самоуправлении

ПЛАН:

1. Европейская Хартия местного самоуправления
2. Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества (СНГ)»

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Конституционные и законодательные фундаменты для существования МСУ
2. Гибкий механизм сохранения баланса нормы Хартии
3. Основные механизмы Декларации о МСУ
4. Правовой статус Декларации о МСУ

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Международные документы о местном самоуправлении и их учет в национальном законодательстве КР
2. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
3. Научно-теоретические концепции местного самоуправления
4. Основные современные муниципальные системы

Литература:

1. Европейская Хартия о местном самоуправлении (русская версия) – Страсбург, Совет Европы, 1990 г.
2. Всемирная Декларация о местном самоуправлении
3. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б., Основы местного самоуправления КР. Учебное пособие. Бишкек, «Шам», 2006.
4. Омуралиев Т. Э. История формирования и развития местного самоуправления в КР. Бишкек, 2006.
5. Шадыбеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики. Бишкек, 2011.
6. Общественно-политический и научный журнал «Политика и общество», №2, Бишкек, 2000.

7. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике / Учебно-методич. пособие. Э.Н. Рахимбаев, Т.К. Кошоев, Т.Ж. Абдыева, и др. Бишкек 2005.

Семинар 4 (4 часа)

Тема 4. Этапы становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане, их особенности

ПЛАН:

1. Предыстория современного местного самоуправления в КР
2. Организация местной власти Кыргызстана советского периода
3. История развития и формы организации местного самоуправления в КР

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Предыстория современного местного самоуправления в КР
2. Древние формы самоуправления кыргызов
2. Организация управления в Киргизской ССР
3. Этапы развития организации местного самоуправления в Кыргызской Республике

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Этапы становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане
2. Система органов местного самоуправления в КР
3. Система, структура и организационные основы деятельности местной государственной администрации
4. Становления МСУ в Киргизской ССР

Литература:

1. Акунов А.А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. Бишкек, 1999.
2. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. Бишкек, Салам, 2002.

9. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике // Учебно-метод. пособие. Э.Н. Рахимбаев, Т.К. Кошоев, Т.Ж. Абдыева, и др. Бишкек, 2005.

Семинар 6 (4 часа)

Тема 6. Система местного государственного управления и самоуправления в КР

ПЛАН:

1. Понятие системы местного самоуправления
2. Представительные органы местного самоуправления
3. Исполнительные органы местного самоуправления
4. Территориальное общественное самоуправление и др. органы самоуправления

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Основные механизмы формирования представительных органов местного самоуправления
2. Процедуры формирования айылных кенешей айылного аймака
3. Процедуры формирования городских кенешей на уровне городов
4. Процедуры назначения главы районной государственной администрации - акима
5. Основные механизмы работы исполнительных органов местного самоуправления
6. Территориальные общественные самоуправление и др. органы самоуправления формирующиеся самим населением
7. Формы участие местного сообщества в реализации МСУ

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Роль представительных органов местного самоуправления в системе управления КР
2. Роль исполнительных органов местного самоуправления в системе управления КР
3. Роль местной государственной администрации в системе государственного управления

4. Правовой статус депутатов местных кенешей и должностных лиц местного самоуправления
5. Формы участия граждан в реализации местного самоуправления
6. Организационно-правовые основы деятельности местных кенешей КР

Литература:

1. Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г.
2. Акунов А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. Бишкек, 1999.
3. Омуралиев Т.Э. Постатейный комментарий к Закону КР «О местном самоуправлении и местной госадминистрации». 2008.
4. Шадыбеков К.Б., Кожошев А.О. Научно-практический комментарий Закона КР «О муниципальной службе» (постатейный). Бишкек, 2009.
5. Омуралиев Т. Э. История формирования и развития местного самоуправления в КР. Бишкек, 2006.
6. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления КР. Учебное пособие. Бишкек, «Шам», 2006.
7. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. Бишкек: Салам, 2002.
8. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. // Под общей редакцией А.А. Кутанова. Авторы: Карашев А.А., Тарбинский О.С. Бишкек, 2002.
9. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике // Учебно-метод. пособие. Э.Н. Рахимбаев, Т.К. Кошоев, Т.Ж. Абдыева, и др. Бишкек, 2005.

Семинар 7 (4 часа)

Тема 7. Взаимоотношения органов местного самоуправления с государственной властью

ПЛАН:

1. Государственная политика в области местного самоуправления

2. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления
3. Правовые основы разграничения функций государственной власти и местного самоуправления
4. Порядок установления и решения вопросов местного значения. Вопросы местного значения

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. В чем заключается сущность государственной политики в области местного самоуправления?
2. Какими полномочиями обладают органы государственной власти в области МСУ?
3. Правовые основы разграничения функций и полномочий государственной власти и МСУ
4. Что представляет собой вопросы местного значения?
5. Делегированные государственные полномочия

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Полномочия органов государственного управления в области МСУ
2. Политико-правовые основы и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с государственной властью
3. Организационные основы местного самоуправления в КР и зарубежных стран
4. Основные этапы решения вопросов местного значения

Литература:

1. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. Бишкек: Салам, 2002.
2. Омуралиев Т. Э. История формирования и развития местного самоуправления в КР. Бишкек, 2006.
3. Кожошев А.О., Шадыебеков К.Б. Основы местного самоуправления КР. Учебное пособие, Бишкек, «Шам», 2006.
4. Васильев В. И. Местное самоуправление (Учебное и научно-практическое пособие). М., 1999.
5. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. // Под общей редакцией А.А. Кутанова.

ва. Авторы: Карашев А.А., Тарбинский О.С. Бишкек, 2002.

6. Омуралиев Т. Э. Постатейный Комментарий к Закону КР «О местном самоуправлении и местной госадминистрации» от 29 мая 2008 г., Бишкек, 2009.

7. Шадыебеков К.Б., Кожошев А. О. Научно-практический комментарий Закона КР «О муниципальной службе» (постатейный). Бишкек, 2009.

8. Пикулькин А.В. Система государственного управления. Учебник, М., «Юнити», 1997.

9. Эффективное управление на местном уровне. Материалы международной научно-практической конференции. Бишкек, 2006.

Семинар 8 (4 часа)

Тема 8. Финансово-экономические основы местного самоуправления

ПЛАН:

1. Финансовые основы местного самоуправления
2. Экономические основы местного самоуправления
3. Основы формирования и развития муниципальной собственности в КР

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Что составляют экономическую основу местного самоуправления?
2. Что такое муниципальная собственность?
3. Что составляют финансовую основу местного самоуправления?
4. Что такое финансовые ресурсы?
5. Что составляют местный бюджет?
6. Как формируется местный бюджет?
7. Управление муниципальной собственности на имущество

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Финансовые основы местного самоуправления КР
2. Экономические основы местного самоуправления КР
3. Экономическая деятельность органов местного самоуправления
4. Правовые основы экономической и финансовой деятельности местного самоуправления КР, проблемы и пути их решения
5. Правовые основы формирования, управления, и распоряжения муниципальной собственностью КР
6. Возникновение и государственная регистрация права муниципальной собственности

Литература:

1. Асанакунов Б., Бекбасарова Г. Экономические основы местного самоуправления в КР. Бишкек, 2007. (АУПКР, Фонд Х. Зайделя)
2. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления КР. Учебное пособие, Бишкек, «Шам», 2006.
3. Искаков И.И. Экономические основы местного самоуправления. Учебник, Бишкек, 2011.
4. Искаков И.И. Экономические и финансовые основы местного самоуправления. Учебник, Бишкек, 2004.
5. Тюлюндиева Н. М. Финансовые основы местного самоуправления в КР. Учебное пособие, Бишкек, 2004. (АУПКР, Фонд Х. Зайделя)
6. Коваленко А.И. Муниципальное право. Учебник, М., 1997.
7. Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г.
8. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике // Под общей редакцией А.А. Кутанова. Авторы: Карашев А.А., Тарбинский О.С. Бишкек: Издательский дом, «Kirland», 2002.
9. Пособие по местному самоуправлению, децентрализации и социальной мобилизации. Бишкек, 2000. (Программа Децентрализация, ПРООН)

Семинар 9 (4 часа)**Тема 9. Становление и развитие муниципальной службы****ПЛАН:**

1. Понятие о муниципальной службе
2. Правовой статус муниципального служащего
3. Организация и прохождение муниципальной службы
4. Прекращение муниципальной службы

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Задачи и функции муниципальной службы.
2. Каково понятие муниципальной службы и должности?
3. Какие правовые гарантии установлены для муниципальных служащих?
4. Права и обязанности муниципального служащего
5. Правовое регулирование муниципальной службы

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Становление и развитие муниципальной службы КР
2. Полномочия органов государственной власти в области МСУ
3. Совершенствование кадровой работы органов МСУ
4. Развитие системы обучения и переподготовки специалистов для муниципального управления КР: состояние, проблемы и тенденции

Литература:

1. Закон «О муниципальной службе» от 28 апреля 2008 г.
2. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления КР. Учебное пособие, Бишкек, «Шам», 2006.
3. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане, Бишкек: Салам, 2002.
4. Шадыбеков К.; Кожошев А. О. Научно-практический комментарий Закона КР «О муниципальной службе» (постатейный). Бишкек, 2009.
5. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. // под общей редакцией Кутанова А., Авторы: Карашев А.А., Тарбинский О.С., Бишкек: Издательский дом «Kirland», 2002

6. Коваленко А.И. Муниципальное право, Учебник, М. 1997
7. Разработка концепции обучения работников органов местного самоуправления Кыргызской Республики: Материалы семинаров, Бишкек 2003.
8. Шадыбеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики. Бишкек, 2011.

Семинар 10 (2 часа)

Тема 10. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР

ПЛАН:

1. Формирование эффективной правовой базы местного самоуправления
2. Полномочия и функции органов местного самоуправления
3. Перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике
4. Политические, административные реформы и государственная поддержка органов МСУ
5. Проведение финансовой децентрализации

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Политические, административные реформы органов МСУ
2. Государственная поддержка органов МСУ
3. Основные этапы административно-территориальной реформы в КР

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР
2. Механизмы проведения экономической и финансовой децентрализации местного самоуправления в КР
3. Оценка и мониторинг факторов в развитии МСУ

Литература:

1. Кошоев Т. К., Рахимбаев Э. Н. «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР до 2010 года»: Методическое пособие. – Б. ПКО «Салам», 2003.
2. Пособие по местному самоуправлению, децентрализации и социальной мобилизации. Бишкек, 2000. (Программа Децентрализация, ПРООН)
3. Децентрализация и глобализация: их воздействие на принятие решений на местах: под редакцией А. Дукенбаева, Г. Ешмухамедовой. Б., 2003.
4. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике // Учебно-метод. пособие. Э.Н. Рахимбаев, Т.К. Кошоев, Т.Ж. Абдыева, и др. Бишкек, 2005.
5. Разработка концепции обучения работников органов местного самоуправления Кыргызской Республики: Материалы семинаров. Бишкек, 2003.

Семинар 11 (2 часа)

Тема 11. Гарантии и ответственность местного самоуправления

ПЛАН:

1. Понятие гарантий местного самоуправления
2. Система гарантий местного самоуправления
3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ:

1. Понятие и система гарантий местного самоуправления
2. Конституционное закрепление гарантий прав местного самоуправления
3. Ответственность и «юридическая ответственность» местного самоуправления перед населением

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ:

1. Правовые основы ответственности местного самоуправления

2. Понятие и виды ответственности органов МСУ
3. Гарантии финансово-экономической ответственности муниципалитетов
4. Административная ответственность должностных лиц МСУ
5. Уголовная ответственность должностных лиц МСУ
6. Дисциплинарная ответственность должностных лиц МСУ

Литература:

1. Акунов А.А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. Бишкек, 1999.
2. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. Бишкек, Салам. 2002.
3. Омуралиев Т. Э. История формирования и развития местного самоуправления в КР. Бишкек, 2006.
4. Кожошев А.О., Шадыебеков К.Б., Основы местного самоуправления КР. Учебное пособие. Бишкек, «Шам», 2006.
5. Шадыебеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики. Бишкек, 2011.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К МОДУЛЯМ

1 МОДУЛЬ (данный модуль разделен на промежуточных модуля А и Б)

Теоретические основы местного самоуправления

1. Этапы формирования теории свободной общины
2. Организация власти в общинах и ее соотношения с государственной властью
3. Принципы организации местного самоуправления теории свободной общины
4. Принципы организации местного самоуправления хозяйственной, государственной и юридической теории
5. Главные особенности сочетания управления и самоуправления в различных общественно-экономических формациях человечества

Модели местного самоуправления

6. Классификация известных в мировой практике моделей организации власти на местах

7. Характерные признаки моделей организации местного самоуправления
8. Основные характерные черты англосаксонской модели МСУ
9. Особенности континентальной модели МСУ
10. Этапы развития смешанной модели МСУ
11. Характерные признаки советской модели местного самоуправления

Международные документы о местном самоуправлении

12. Понятие и сущность местного самоуправления по международным документом о МСУ
13. Особенности Европейской Хартии местного самоуправления
14. Особенности Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества (СНГ)»
15. Международные документы о местном самоуправлении и их учет в национальном законодательстве КР

Б. Этапы становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане, их особенности

16. Механизмы осуществления МСУ в Кыргызской ССР
17. Особенности муниципальной реформы 1917 года
18. Этапы развития местного самоуправления в КР
19. Роль и значение МСУ в демократизации и децентрализации власти

Организационные основы местного самоуправления в КР

20. Основные принципы местного самоуправления
21. Принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц КР
22. Роль местного самоуправления и местной госадминистрации в осуществлении публичной власти
23. Организационные основы деятельности местной государственной администрации

Правовые основы местного самоуправления в КР

24. Законодательство КР в сфере местного самоуправления
25. Конституционные основы местного самоуправления
26. Правовые основы деятельности местной государственной администрации
27. Правовые основы деятельности местного самоуправления
28. Закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года
29. Закон «О местной государственной администрации» от 16 июня 2011 года

Система местного государственного управления и самоуправления в КР

30. Система местного самоуправления в Кыргызской Республике
31. Функции и полномочия местных кенешей
32. Функции и полномочия Айыл Окмоту
33. Функции и полномочия Мэрии городов
34. Механизмы формирования айылного кенеша на уровне айылного аймака
35. Механизмы формирования городских кенешей
36. Процедуры назначения главы районной государственной администрации
37. Функции и полномочия местной государственной администрации
38. Процедуры назначения мэров городов
39. Роль политических партий в процессе формирования органов местных властей
40. Порядок регистрации кандидата на должность главы исполнительного органа местного самоуправления
41. Территориальное общественное самоуправление
42. Формы прямого волеизъявления членов местного сообщества
43. Постоянные и временные комиссии местного кенеша
44. Организационное обеспечение деятельности местных кенешей
45. Нормативные правовые акты местного кенеша

2 МОДУЛЬ

Взаимоотношения органов местного самоуправления с государственной властью

1. Принципы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления
2. Порядок взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления
3. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления
4. Вопросы местного значения
5. Государственная политика в области местного самоуправления
6. Правовые основы разграничения функций государственной власти и местного самоуправления
7. Порядок установления и решения вопросов местного значения
8. Делегированные государственные полномочия

Финансовые основы местного самоуправления

9. Правовая основа финансовой базы местного самоуправления в КР
10. Источники доходов местного бюджета
11. Местные налоги
12. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления
13. Налоги и доходы, распределяемые на республиканском уровне
13. Разделы бюджетных расходов, характерные для местных бюджетов
14. Экономические основы местного самоуправления
15. Управление муниципальной собственностью
16. Экономическая деятельность органов местного самоуправления
17. Компетенции местных кенешей по управлению и распоряжению муниципальной собственностью
18. Компетенции исполнительных органов МСУ по управлению и распоряжению муниципальной собственностью

19. Законодательные основы права муниципальной собственности
20. Состав муниципальной собственности

Муниципальная служба в Кыргызской Республики

21. Понятие муниципальной службы
22. Основные принципы муниципальной службы
23. Понятие муниципальной должности
24. Права и обязанности муниципального служащего
25. Классификация должностей муниципальной службы
26. Испытательный срок на муниципальной службе
27. Основания для прекращения муниципальной службы
28. Оплата труда муниципального служащего
29. Аттестация муниципальных служащих, занимающих административную должность
30. Обучение муниципального служащего
31. Резерв кадров муниципальной службы
32. Материальное и социально-бытовое обеспечение муниципальных служащих
33. Ротация (перемещение) муниципальных служащих
34. Гарантии для муниципального служащего

Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР

35. Формирование эффективной правовой базы местного самоуправления
36. Полномочия и функции органов местного самоуправления
37. Перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике
38. Политические, административные реформы и государственная поддержка органов МСУ
39. Проведение финансовой децентрализации
40. Этапы проведения административно-территориальной реформы в КР

Гарантии и ответственность местного самоуправления

41. Понятие и система гарантий местного самоуправления

42. Конституционное закрепление гарантий прав местного самоуправления

43. Гарантии самостоятельности и финансово-материальной обеспеченности

44. Ответственность и «юридическая ответственность» местного самоуправления перед населением

45. Дисциплинарная ответственность должностных лиц органов МСУ

ПРИМЕРНЫЕ ТЕСТЫ ПО МСУ

ВАРИАНТ I

1. Кто является основоположником юридической теории местного самоуправления?
 - а) Турэ
 - б) Р. Моль
 - в) Лоренц Штейн
 - г) Н. Коркунов
2. Какие международные документы знаете о местном самоуправлении?
 - а) Всеобщая декларация прав человека в системе МСУ
 - б) Европейская Хартия местного самоуправления
 - в) Устав ООН по защите муниципальной собственности
 - г) Киотский протокол о местном самоуправлении
3. В рамках, какой модели местное самоуправление осуществляется под государственным контролем?
 - а) Гибридной модели МСУ
 - б) Континентальной модели МСУ
 - в) Смешанной модели МСУ
 - г) Советской модели МСУ
4. Когда был принят первый закон «О местном самоуправлении» в Кыргызстане?
 - а) 19 апреля 1990 года
 - б) 21 марта 1991 года
 - в) 19 апреля 1991 года
 - г) 4 марта 1994 года
5. В каком году впервые в республике, а также и в Средней Азии состоялись прямые выборы мэров городов?
 - а) 3 февраля 1993 года
 - б) 16 марта 1995 года
 - в) 12 июня 1996 года
 - г) 5 февраля 1995 года

6. Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется:
 - а) местными сообществами и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения
 - б) государственными органами и обеспечивает самостоятельное решение населением
 - в) агентством по делам МСУ и обеспечивает решение населением вопросов государственного значения
 - г) все ответы верны
7. «Обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения» является ...
 - а) одной из задач муниципальной службы
 - б) одним из принципов муниципальной службы
 - в) принципом местного самоуправления
 - г) функцией местного самоуправления
8. В Кыргызской Республике устанавливаются следующие местные кенешы:
 - а) айылные и районные кенешы
 - б) айылные, районные и городские кенешы
 - в) айылные и городские кенешы
 - г) айылные, районные, областные и городские кенешы
9. Сколько депутатов заседают в городских кенешах?
 - а) 39 депутатов
 - б) 21 депутатов
 - в) 35 депутатов
 - г) зависит от численности населения
10. Какой орган внесет предложение по кандидатуре для назначения на должность главы местной государственной администрации – акима?
 - а) полномочный представитель Правительства в области
 - б) совместное заседание местных кенешей
 - в) городские кенешы совместно с мэров городов
 - в) районный кенеш по предложению Президента
11. Глава айыл окмоту избирается:

- а) акимом местной государственной районной администрации
- б) депутатами районного кенеша путем тайного голосования
- в) депутатами айылного кенеша путем тайного голосования
- г) населением местного сообщества сроком на 4 года

12. Акты айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий...

- а) подлежат по утверждению какими-либо государственными органами
- б) обязательны для исполнения на соответствующей территории
- в) не обязательны для исполнения на соответствующей территории
- г) все ответы верны

13. Какие услуги финансирует местный бюджет?

- а) дела местного значения
- б) делегированные государственные полномочия
- в) республиканские программы
- г) все ответы верны

14. Что такое децентрализация?

- а) передача полномочий от государства местному самоуправлению
- б) передача полномочий местного самоуправления к государству
- в) передача полномочий центральных органов государственной власти нижестоящим территориальным органам государственной власти
- г) делегирование государственных полномочий местному самоуправлению

15. Сколько видов местных налогов?

- а) 3
- б) 8
- в) 16
- г) 2

ВАРИАНТ II

1. Кто является основоположником политической теории местного самоуправления?

- а) Р. Гнейст
- б) О. Ресслер
- в) О. Лабанд
- г) Э. Мейер

2. Какая модель предоставляет органам местного самоуправления максимальную свободу?

- а) Англосаксонская модель МСУ
- б) Континентальная модель МСУ
- в) Смешанная модель МСУ
- г) Советская модель МСУ

3. В каких странах функционирует «гибридная» модель местного самоуправления?

- а) Австрия, Германия, Япония
- б) США, Китай, Канада
- в) Куба, Аргентина, Бразилия
- г) Франция, Италия, Испания

4. В основе, какой модели лежит отрицание принципа разделения властей?

- а) Континентальной модели МСУ
- б) Смешанной модели МСУ
- в) Советской модели МСУ
- г) Гибридной модели МСУ

5. С 1992 года в Кыргызской Республике на местном уровне стали действовать сразу два органа:

- а) местные кенешы и местные государственные администрации
- б) айыл окмоту и областная государственная администрация
- в) областные кенешы и районные кенешы
- г) институт Омбудсмана и областные кенешы

6. Система органов местного самоуправления включает:

- а) представительные и исполнительные органы МСУ

б) исполнительные, представительные органы и местное сообщество

- в) местные органы государственного управления
- г) местные частные организации (бизнес структуры)

7. Местные кенешы формируются:

- а) на основе прямых выборов сроком на 4 года
- б) на основе косвенных выборов сроком на 4 года
- в) на основе прямых выборов сроком на 5 лет
- г) на основе косвенных выборов сроком на 5 лет

8. По какой избирательной системе формируются городские кенешы:

- а) пропорциональной
- б) смешанной
- в) мажоритарной системы относительного большинства
- г) мажоритарной системы абсолютного большинства

9. Сколько депутатов заседают в айыльных кенешах?

- а) 31 депутатов
- б) в зависимости от численности населения
- в) 21 депутатов
- г) 11 депутатов

10. Право на выдвижение кандидатуры на должность мэра имеют:

- а) депутаты городского кенеша и Премьер-министр
- б) депутаты городского кенеша и Президент
- в) депутаты городского кенеша и губернатор области
- г) Президент и Премьер-министр

11. Кем распускается местные кенешы?

- а) Президентом по предложению депутатов Жогорку Кенеша
- б) Премьер-министром по предложению руководителя Аппарата Правительства
- в) Президентом по предложению Премьер-министра
- г) Председателем Верховного суда

12. Глава айыл окмоту может быть досрочно освобожден от занимаемой должности:

- а) Премьер-министром
- б) Губернатором
- в) Акимом
- г) населением местного сообщества

13. К полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- а) принятие законов в области местного самоуправления, обеспечение их единообразного исполнения и контроль за их соблюдением
- б) принятие государственных программ развития местного самоуправления
- в) обеспечение гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления
- г) все ответы верны

14. Состав муниципальной собственности:

- а) здания, оборудование и другое движимое имущество
- б) объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма
- в) объекты ЖКХ, ремонтно-строительного и транспортного хозяйства
- г) все ответы верны

15. К политическим муниципальным должностям относятся:

- а) должности депутатов местных кенешей, глав айыл отмоту, мэров городов и иных выборных должностных лиц, избираемых путем прямых или косвенных выборов
- б) муниципальные должности, назначаемые руководителем органа местного самоуправления, путем заключения трудового договора (контракта), по результатам проведенного конкурса
- в) акимы и полномочные представители Правительства в областях
- г) все ответы не верны

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЭКЗАМЕНУ

1. Понятие и сущность местного самоуправления
2. Теория свободной общины МСУ
3. Государственная теория МСУ
4. Общественно-хозяйственная теория МСУ
5. Юридическая теория местного самоуправления
6. Политическая теория МСУ
7. Англосаксонская модель МСУ
8. Континентальная модель МСУ
9. Советская модель МСУ
10. Смешанная модель МСУ
11. Всемирная Декларация о местном самоуправлении
12. Международные документы о местном самоуправлении
13. Европейская Хартия местного самоуправления
14. Децентрализация власти и повышение роли органов местного самоуправления
15. Структура и организационные основы МСУ в КР и зарубежных стран: сравнительный анализ
16. Научно-теоретические концепции МСУ
17. Зарубежный опыт организации МСУ
18. Совершенствование кадровой работы органов МСУ
19. Гарантии и ответственность местного самоуправления
20. Политические реформы и государственная поддержка органов МСУ
21. Административные реформы и государственная поддержка органов МСУ
22. Организационные основы местного самоуправления в КР и зарубежных стран: сравнительный анализ
23. Организационные основы местного самоуправления
24. Правовые основы местного самоуправления
25. Основные принципы местного самоуправления
26. История развития и формы организации местного самоуправления в КР
27. Формы прямого волеизъявления членов местного общества
28. Местное самоуправление в Киргизской ССР

29. Понятие системы местного самоуправления
30. Становление и развитие муниципальной службы в КР
31. Законодательная основа муниципальной службы
32. Правовой статус муниципального служащего
33. Права и обязанности муниципального служащего
34. Аттестация муниципальных служащих, занимающих административную должность
35. Обучение муниципального служащего
36. Поощрение муниципального служащего
37. Резерв кадров муниципальной службы
38. Материальное и социально-бытовое обеспечение муниципальных служащих
39. Ротация (перемещение) муниципальных служащих
40. Основы формирования и развития муниципальной собственности в КР
41. Концепцию управления муниципальной собственностью
42. Передача государственной собственности в муниципальную собственность
43. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности
44. Правоустанавливающие документы на объекты муниципальной собственности
45. Реестр объектов муниципальной собственности на имущество
46. Приватизация объектов муниципальной собственности
47. Программа приватизации объектов муниципальной собственности
48. Экономические основы местного самоуправления
49. Представительные органы местного самоуправления: механизмы формирования
50. Уставы местных сообществ
51. Представительные органы местного самоуправления: функции и полномочия
52. Исполнительные органы местного самоуправления: механизмы формирования

53. Полномочия мэра города
54. Компетенция айыл окмоту
55. Порядок избрания и вступления в должность и освобождения от должности главы айыл окмоту
56. Правовой статус депутатов местных кенешей и должностных лиц МСУ
57. Компетенция местной государственной администрации
58. Порядок назначения и освобождения от должности акима
59. Правовые гарантии деятельности и ответственность местной государственной администрации
60. Полномочия главы айыл окмоту
61. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) и ее деятельность
62. Система обучения и переподготовки специалистов для муниципального управления КР
63. Исполнительные органы местного самоуправления: функции и полномочия
64. Местная нормотворческая (народная) инициатива
65. Взаимоотношения местных кенешей с органами государственной власти
66. Постоянные и временные комиссии местного кенеша
67. Порядок регистрации кандидата на должность главы исполнительного органа местного самоуправления
68. Основные источники формирования финансовых ресурсов МСУ
69. Правовые основы разграничения функций государственной власти и МСУ
70. Компетенции исполнительно-распорядительных органов МСУ по управлению и распоряжению муниципальной собственностью
71. Компетенции местных кенешей по управлению и распоряжению муниципальной собственностью
72. Государственная политика в области местного самоуправления
73. Нормативные правовые акты местного кенеша
74. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления

75. Развитие законодательной базы местного самоуправления КР
76. Порядок установления и решения вопросов местного значения
77. Дисциплинарная ответственность должностных лиц органов МСУ
78. Административная ответственность должностных лиц органов МСУ
79. Уголовная ответственность должностных лиц органов МСУ
80. Вопросы местного значения
81. Финансовые основы местного самоуправления
82. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления
83. Налоги и доходы, распределяемые на республиканском уровне
84. Делегированные государственные полномочия
85. Организация выполнения стратегии местного развития
86. Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей»
87. Общее понятие о местном развитии
88. Закон КР «О муниципальной службе»
89. Организация разработки стратегии местного развития
90. Понятие децентрализации и деконцентрации
91. Прекращение муниципальной службы
92. Оплата труда муниципального служащего
93. Механизмы управления муниципальным имуществом
94. Особенности организации хозяйственной деятельности органов МСУ
95. Задачи и функции муниципальной службы КР
96. Основные современные муниципальные системы
97. Закон КР «О муниципальной собственности на имущество»
98. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления»
99. Закон КР «О местном самоуправлении»
100. Источники доходов местного бюджета

101. Место и роль собственности в экономической системе общества
102. Компетенции местных кеңешей по управлению и распоряжению муниципальной собственностью
103. Социально – экономическое содержание муниципальной собственности на имущество
104. Муниципальная должность
105. Понятия местного бюджета
106. Участие населения в процессах управления муниципальной собственностью
107. Местные неналоговые поступления гранты, взаиморасчеты и добровольные взносы
108. Местные налоги и сборы
109. Реформа органов местного самоуправления в КР и его этапы
110. Экономический потенциал органов МСУ
111. Конституция КР о местном самоуправлении
112. Совершенствование кадровой работы органов МСУ
113. Механизмы проведения экономической децентрализации МСУ в КР
114. Механизмы работы мэрии г. Бишкек
115. Социально-экономическое содержание муниципальной собственности на имущество
116. Структура и организационные основы деятельности местной государственной администрации

ЧАСТЬ II

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ЛЕКЦИЙ

Лекция 1: Теоретические основы местного самоуправления

План:

1. Понятие и сущность местного самоуправления
2. Теория свободной общины
3. Общественно-хозяйственная теория
4. Государственная теория местного самоуправления
5. Юридическая теория местного самоуправления

Вопрос 1.

Понятие и сущность местного самоуправления

Местное самоуправление — одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Местное самоуправление — децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ. Теоретические основы учения о местном самоуправлении разработаны в первой половине XIX века французским государственным деятелем и историком Алексисом Токвилем, немецкими учёными-юристами Рудольфом Гнейстом (1816—1895), Лоренцом Штейном (1815—1890), Паулем Лабандом и другими. Общественная теория самоуправления исходит из принципов признания свободы осуществления своих полномочий местными сообществами и союзами. Согласно государственной теории самоуправления местное самоуправление — одна из форм организации местного государственного управления.

Местное самоуправление согласно Европейской хартии о местном самоуправлении — одна из основ любого демократического строя. Конституция КР признает и гарантирует местное самоуправление (ст. 110-113.). Исходя из ее положений закон «О местном самоуправлении» от 15 ию-

ля 2011 г. устанавливает: «Местное самоуправление - самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами через представительные и исполнительные органы аймака и города, а также путем непосредственного участия граждан.

Местное самоуправление – основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления.

Местное самоуправление - гарантированное Конституцией КР право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения и оно осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц, осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через органы местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление – это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти, форма народовластия.

Признание местного самоуправления предполагает:

- установление децентрализованной системы управления;
- закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством;
- самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий;

Выделение особой сферы местных вопросов, где органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны прежде всего перед своим населением.

Европейская хартия, связывая местное самоуправление с правом его органов на самостоятельную и под свою ответственность деятельность, указывает в первую очередь на их роль в реализации местного самоуправления, а также на то, что это право осуществляется не только выборными органами самоуправления, но и путем прямого участия граждан в реализации функций местного самоуправления.

Вопрос 2.

Теория свободной общины

Теория свободной общины впервые объяснила сущность местного самоуправления. Её представители – Гербер, Арнс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер – считали, что право общины на заведование своими делами столь же естественно и неотчуждаемо, как и права человека, что община первична по отношению к государству, следовательно, государство должно уважать свободу общинного управления. Ее сторонники считали, что к трем конституционным властям (законодательной, исполнительной и судебной) необходимо присоединить четвертую – общинную власть. Община должна иметь право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование. Основные принципы немецкие учёные заимствовали из бельгийского и французского права. Теория свободной общины доказывала, что право общины на заведование своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, поскольку община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Таким образом, из теории свободной общины выделяют следующие принципы организации местного самоуправления:

- местное самоуправление – управление собственными общинными делами, отличными от дел государства;
- избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- разделение общинных дел на собственные дела и дела, порученные ей государством;

- органы государства не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общин;

- органы местного самоуправления органы общин, а не государства.

Они должны только следить за тем, чтобы община при реализации собственных функций не выходила за пределы своей компетенции. Эти принципы оказали влияние на развитие законодательства 1830 – 1840-х гг.

Вопрос 2.

Общественно-хозяйственная теория

Общественная (общественно-хозяйственная) теория исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. В виде основного признака местного самоуправления сторонники этой теории выдвинули на первый план негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Представители общественной теории (Р. Моль, А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков) усматривали сущность самоуправления в том, что в его компетенцию входит выполнение местными союзами тех задач, которые они сами себе ставят, то есть органы самоуправления являются органами не государства, а «местного сообщества». В рамках данной теории самоуправляющаяся община признается в качестве самостоятельного субъекта права, а так же делается упор на признание в ней содержания коммунальной деятельности. «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое, ведало только свои собственные интересы». Недостатком данной теории можно считать то, что она смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы с разного рода частноправовыми объединениями. Но при-

надлежность к какому либо частноправовому объединению, как и выход из него, зависит от человека, тогда как принадлежность к самоуправляющимся единицам и подчинение органам самоуправления территориальной единицы установлены законом и связаны с местом проживания человека.

Вопрос 3.

Государственная теория местного самоуправления

Государственная теория самоуправления получила развитие на основе взглядов, критически оценивающих общественную теорию. Основные положения государственной теории были разработаны выдающимися немецкими учёными XIX в. Л. Штейном и Р. Гнейстом и более подробно развиты в России видными дореволюционными юристами Н.И. Лазаревским, А.Д. Градовским и В.П. Безобразовым. Сторонники теории исходили из тесной связи местного самоуправления с началом общего государственного устройства и необходимости включения их в систему государственных учреждений. Они рассматривали местное самоуправление как часть государства, одну из форм организации местного самоуправления. С их точки зрения, любое управление публичного характера – дело государственное. Пик популярности государственной теории в России пришелся на середину 70-х гг. XIX в. 12 июня 1890 г. Александром III издается новое Положение о земских учреждениях. В духе государственной теории местного самоуправления происходит встраивание земств в вертикаль государственной власти. В целом, государственная модель местного управления была полностью реализована в ходе новых реформ земского и городского местного самоуправления 1890–1892 гг. Стоит отметить, что эта модель отличалась высокой степенью управляемости и была полностью контролируема центральной властью. Но и она не была эффективной, поскольку не приносила ни реальной пользы населению, ни экономических выгод государству.

Смысл теории заключался в том, что самоуправление рассматривалось как часть государства и в этом аспект

первичность и естественность прав общины нивелировалось, так как весь круг полномочий самоуправляющейся общине представлен государством. Отличительной чертой от центрального государственного управления являлось лишь то, что в общине дела осуществлялись не правительственными чиновниками, а с помощью местных жителей, заинтересованных в конечном результате. В итоге источником собственных дел решаемых общиной могла быть только государственная власть.

Тем не менее, и в недрах государственной теории получили развитие свои ответвления, считается, что у истоков различных течений стояли сами же зачинатели этой концепции. В частности, венский профессор юриспруденции Лоренц фон Штейн, взгляды которого послужили основой юридической теории, а взгляды немецкого профессора, правоведа Рудольфа Гнейста – политической.

Вопрос 4.

Юридическая теория местного самоуправления

Юридическая теория – органы местного самоуправления выполняют функции государственного управления, но является организациями общины. Сторонники юридической теории делали упор на то, что орган местного самоуправления в противоположность органам, назначаемым правительством.

Юридическая теория (Л. Штейн, Г. Еллинек, Н. Коркунов, Б. Чичерин) рассматривала местное самоуправление не как органы государства, а как самостоятельные институты, которым государство в полном объеме возлагало ряд правительственных прав, признавая за ними их независимость. В силу чего самоуправляющиеся территориальные коллективы являлись особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство, согласно данной теории, отличало органы местного самоуправления от государственных органов, действовавших от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов.

Согласно политической теории, самоуправление – прежде всего самостоятельность граждан, не поступивших на государственную службу и потому свободны в своем волеизъявлении. Все эти разновидности исходят из одной общей идеи строгого разделения общинных и государственных дел. Взгляды же ПТ были сосредоточены на особенностях порядка формирования органов самоуправления, замещения отдельных местных должностей, т.е. самоуправление, может быть только там, где управление на местах осуществляется почетными людьми из среды местного населения, на безвозмездной основе. Таким образом, несущей конструкцией данной теории стало противопоставление государственных чиновников и выборных лиц от местного населения, однако эти взгляды не получили должного отклика среди общественности.

Двойственный характер муниципальной деятельности находит отражение в теории дуализма муниципального управления. Согласно этой теории, муниципальные органы, реализуя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации. Теория социального обслуживания делает упор на осуществление муниципалитетами одной из основных своих задач, а именно – предложение услуг жителям, организация обслуживания населения. Согласно данной теории, основная цель муниципальной деятельности – обеспечение благосостояния жителей коммуны. Также существуют и социал-реформистские муниципальные концепции, сторонники которых исходят из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое.

Лекция 2. Модели местного самоуправления

План:

1. Англосаксонская модель МСУ
2. Континентальная модель МСУ
3. Смешанная модель МСУ
4. Советская модель МСУ

Вопрос 1.

Англосаксонская модель МСУ

Англосаксонская модель предоставляет органам местного самоуправления максимальную свободу и сводит государственный контроль над ними к минимуму. Для этой модели, утвердившейся в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других, в основном англоязычных, странах, характерны следующие особенности.

Во-первых, избираемые населением представительные органы местного самоуправления здесь самостоятельны, это означает, что ни одна государственная инстанция не вправе указывать им или руководить ими, когда они занимаются вопросами своей исключительной компетенции.

Во-вторых, в этой модели отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим, по каким бы то ни было вопросам; каждая местная община — это отдельный мир, живущий по своим собственным законам и обычаям (при этом государство предъявляет единственное требование: чтобы эти законы и обычаи не нарушали общегосударственное законодательство).

В-третьих, в рамках данной модели главная роль в управлении местными делами принадлежит не столько органу местного самоуправления в целом, сколько профильным комитетам и комиссиям, формируемым депутатами этого органа; именно эти комитеты и комиссии решают, например, открывать ли в населенном пункте новый детский сад и принимать ли на постоянное жительство иммигрантов.

Эта модель — в отличие, к примеру, от континентальной — не предусматривает учреждения на местах представительств центрального правительства, опекающих местные органы и надзирающих за ними. Разумеется, здесь есть свои формы государственного контроля: работа местных властей контролируется в основном косвенно, через столичные министерства, а также суды. Население стран, использующих англосаксонскую модель, может избирать не только депутатов представительного органа местного самоуправления, но и ряд должностных лиц, хотя и не входящих в этот орган, но принимающих участие в местном самоуправлении. Например, в США местное население избирает шерифа, казначея и некоторых других функционеров.

В странах с англосаксонской моделью утвердился принцип «позитивного регулирования» деятельности органов местного самоуправления, согласно которому они вправе совершать только действия, предписанные законом.

Важным источником компетенции местных органов (в первую очередь в Великобритании) являются судебные прецеденты, во многом регулирующие и конкретизирующие компетенцию местных органов, устанавливаемую актами парламентов.

Несмотря на отсутствие представителя центра на местах, в странах с данной моделью осуществляется общий государственный контроль над деятельностью местных органов. Так, например, в Великобритании такой контроль осуществлялся целым рядом министерств и ведомств, последовательно сменявших друг друга: управлением местных органов власти, министерством планирования города и села, министерством местных правительств и планирования, министерством жилищного строительства и органов местной власти, министерством местных органов, министерством окружающей среды.

Наиболее распространенной формой государственного контроля над органами местного самоуправления является инспектирование. Например, в соответствии с законом

о полиции инспектирование полицейской службы проводится ежегодно министерством внутренних дел.

В США функционирование муниципалитетов регулируется исключительно штатами. Правовой статус учреждений, занимающихся вопросами местного самоуправления, различен: от структурного подразделения в одних штатах до департамента в других. Они регулируют финансово-экономическую и правовую деятельность муниципалитетов, обеспечивают их необходимой информацией, рекомендациями и т.п. Наряду с этим губернаторы многих штатов могут контролировать функционирование органов местного самоуправления путем издания исполнительных приказов, а также накладывать вето на их решения.

Вопрос 2.

Континентальная модель МСУ

Континентальная модель строится наоборот, сверху вниз. В данной модели МСУ является собой низовое звено в системе органов государственной власти, т.е. в рамках континентальной модели местного самоуправления осуществляется под государственным контролем.

Особенности модели: ограниченная автономия МСУ; наличие государственных уполномоченных, контролирующих органы МСУ; сочетание МСУ и местных администраций.

В большинстве стран мира, в особенности в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия), франкоязычных странах Африки, а также странах Латинской Америки, Ближнего Востока утвердилась иная модель местного самоуправления. Родиной данной модели является Франция, поэтому ее часто называют французской. Для нее характерно прямое государственное управление на местах во всех административно-территориальных единицах. В чем же ее особенности и отличия от англосаксонской модели?

Во-первых, при континентальной модели предусматривается наличие на данной территории чиновников государственной администрации, наблюдающих за деятельно-

стью органов местного самоуправления. Это принципиально отличает континентальную модель от англосаксонской.

Во-вторых, в рамках континентальной модели обычно сохраняется соподчиненность органов самоуправления различных уровней.

В-третьих, в отличие от стран с англосаксонской моделью местного самоуправления, в государствах с континентальной системой местные органы могут принимать участие в осуществлении власти на национальном уровне.

Так, во Франции комиссар Республики — «хранитель» власти государства в департаменте. С целью обеспечения национальных интересов ему вверено наблюдение за исполнением законов, регламентов и правительственных решений. Под руководством министров он управляет государственными службами в департаменте. Аналогичное положение занимает комиссар Республики в регионе.

В Италии, где муниципальная система относится к французскому типу, в каждую административно-территориальную единицу направляется агент центральной власти — представитель государства. В провинции таким представителем является префект, назначаемый центральным правительством чиновник. Он руководит деятельностью государственной администрации на вверенной ему территории. В коммунах функции представителя исполняет синдик. Одновременно он является и председателем коммунальной джунты (исполнительного органа). Синдика избирает коммунальный совет. Вступая в должность, он приносит присягу префекту провинции — представителю государства.

В областях Швеции представителем центра является губернатор, назначаемый и отзываемый правительством без установления фиксированного срока правления. Он контролирует различные периферийные службы центральных ведомств, полицейское управление области, представительные местные органы. Аналогичным образом функционируют префекты в префектурах Греции, губернаторы в провинциях Испании. В Бельгии наблюдение за муниципальным управлением обычно ведет муниципаль-

ный секретарь, назначаемый центральным правительством. Представители центральной власти на местах играют значительную роль и в странах Латинской Америки.

Континентальная модель характеризуется также определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим звеньям. Так, например, Конституция Италии предоставляет областям право контроля над законностью актов провинций и коммун. Это положение получило развитие в законодательстве страны и областных статутах.

В странах с континентальной моделью утвердился принцип «негативного регулирования» деятельности органов местного самоуправления, в соответствии с которым они вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом.

Таким образом, континентальная модель напоминает иерархическую пирамиду, в которой происходит передача различных директив и информации и в рамках которой на центральные органы власти активно работает целая сеть их агентов на местах.

Но следует иметь в виду, что различия между двумя рассмотренными моделями в настоящее время не носят принципиального характера. И англосаксонская, и континентальная традиции базируются на множестве сходных принципов; фундамент местного самоуправления и там, и здесь составляют представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов.

Вопрос 3.

Смешанная модель МСУ

В некоторых странах (Австрия, Германия, Япония) функционирует смешанная («гибридная») модель местного самоуправления. Она имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальными моделями, обладая при этом специфическими чертами. Так, например, в некоторых звеньях местного управления выборный орган является одновременно и звеном муниципального управления, и представителем государственной администрации. Так, в Германии имеются административные единицы, именуе-

мые правительственными округами, в которых ведущее положение в управлении занимают правительственные президенты, назначаемые правительствами земель. Правительственный президент обладает широкими полномочиями в области контрольной и надзорной деятельности за органами коммунального управления. Правительственные президенты и их аппарат представляют собой систему местного управления, построенную на принципах административного подчинения. Ее низовое звено - главы административных районов (ландраты, или районные директора) - являются одновременно и государственными чиновниками, и главами исполнительных органов коммунального самоуправления. Губернатор японской префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной администрации, выполняет и целый ряд общегосударственных функций.

Смешанная или германская модель (ФРГ), базовой единицей местного самоуправления, которого являются общины. Общины могут составлять город, сельское поселение, несколько поселений. Функционирование и структура органов местного самоуправления различаются в зависимости от модели организационного устройства.

Вопросы организации общин решаются по-разному. В ФРГ действует четыре типа организационного устройства общин:

1. Магистратный тип. Путем всеобщего голосования формируется совет, который избирает из своего состава председателя. Совет назначает путем голосования исполнительный коллегиальный орган - магистрат - из числа профессиональных управленцев на период от 6 до 12 лет. Магистрат состоит из бургомистра (председателя) и заместителей бургомистра. Роль бургомистра невелика: он председательствует на заседаниях магистрата, представляет магистрат в совете, обладает правом решающего голоса в магистрате (при равном количестве голосов). Он не является начальником для членов магистрата. Члены магистрата избираются советом.

2. Северо-германский тип. Основные черты данного типа копируют английскую систему организации местной

власти. Представительный орган – совет – избирает бургомистра или обер-бургомистра, который его и возглавляет. Совет назначает на срок от 6 до 12 лет профессионального управленца на должность директора общины или городского директора, к полномочиям которого относятся руководство администрацией, решение текущих вопросов местного управления. В крупных городах совет назначает помощников директора, за которыми может закрепить определенные сферы деятельности. Совет имеет право опротестовать и отменить решения директора (кроме делегированных государственных полномочий). Бургомистр может опротестовать решения совета и директора. Директор общины также имеет право опротестовать незаконное решение совета.

3. Бургомистерский тип. Данный тип почти без изменений воспроизводит институциональную организацию французских коммун. Совет избирает из своего состава бургомистра (обер-бургомистра). Он является и председателем совета и главой исполнительной общины. Совет назначает из профессиональных управленцев и своего состава управу, в которую входит бургомистр. Бургомистр и совет могут опротестовывать решения друг друга.

4. Южно-германский тип. Данный тип во многом повторяет бургомистерскую модель. Наряду с органом представительной власти – советом – в качестве главного органа общины выступает также бургомистр (обербургомистр), избираемый гражданами. Бургомистр как глава исполнительной власти отвечает за решение текущих вопросов местного управления, а также председательствует на заседаниях представительного органа общины. Совет формирует из профессиональных чиновников и своего состава управу или другой коллегиальный орган с участием бургомистра, подчиняющегося ему в вопросах исполнительской деятельности и участвующего в подготовке решений совета. Другая территориальная единица – район – является объединением общин. В то же время в районах существуют выборные органы, районы являются юридическими лицами, имеют свои, установленные зако-

ном компетенции и формируют самостоятельный уровень местного самоуправления. К выборным органам местного управления относится районное собрание.

В районах, в отличие от общин, обязательно присутствует государственная администрация. Глава исполнительной власти района одновременно возглавляет государственную администрацию на его территории. На уровне района также существуют разнообразные системы организационного устройства, которые во многом воспроизводят общинные модели:

1. Система комитета. Районное собрание формирует коллегиальный исполнительный орган – районный комитет. Срок его полномочий – шесть лет.

2. Система ландрата. Глава исполнительной власти – ландрат – является государственным чиновником и назначается правительством земли по представлению районного собрания, которое он возглавляет в качестве председателя. Срок полномочий – до восьми лет.

3. Южно-германская система. Глава исполнительной власти – ландрат – избирается населением путем всеобщих прямых выборов. Он является чиновником района, председателем собрания. Срок полномочий – 6 лет.

4. Система директора. Собранием избирается директор района, который является главой исполнительной власти. Срок полномочий – от 10 до 12 лет. Данная система иногда имеет и ландрата – председателя собрания, не обладающего представительскими полномочиями. Самоуправляющиеся единицы в ФРГ имеют три уровня полномочий: собственные полномочия, опирающиеся на принцип общей компетенции; обязательные полномочия, выполнение которых предписано законом; делегированные полномочия.

Перечень обязательных полномочий так обширен, что только крупные территориальные образования имеют возможности для дополнительной деятельности. Распределение полномочий между самоуправляющимися следующее:

1. Обязательные собственные полномочия (предписаны законом). Община – градостроительство и планирова-

ние территории; местные дороги; строительство и содержание начальных школ; противопожарная безопасность, предупреждение наводнений; обустройство водных путей; социальная помощь и поддержка молодежи; содержание кладбищ; создание и содержание игровых площадок; контроль за соответствием жилья санитарным нормам; ликвидация ветхого жилья. Район — сооружение и содержание межобщинных дорог; планирование и обустройство территории в масштабах района; содержание природных парков и заповедников; социальная помощь и поддержка молодежи; строительство и содержание больниц и поликлиник; строительство и содержание средних и профессиональных школ; бытовые отходы, уборка мусора.

2. Делегированные полномочия (примеры). Города-районы и ряд крупных городов-общин, сельские районы в некоторых землях — ведение записей актов гражданского состояния; статистика; организация выборов; управление дорожным движением; гигиена и ветеринария; контроль за качеством продовольственных товаров; санитарный контроль.

3. Необязательные действия в рамках общей компетенции (примеры). Община — управление предприятиями, производящими и распределяющими газ, электричество, воду и т.д.; общественный транспорт; жилищное строительство; поддержка культуры и спорта; экономическое развитие. Район — участие в экономическом развитии; строительство и содержание публичных библиотек; создание народных университетов; строительство спортивных площадок и стадионов. Местные бюджеты формируются за счет налогов и сборов, государственных трансфертов, доходов от экономической деятельности и платы за оказанные услуги, займов. Для ФРГ характерна процедура финансового выравнивания: каждый немец имеет право на одинаковый уровень услуг органов публичной власти независимо от места жительства. В результате действия данного принципа финансовые средства перемещаются между различными территориальными сообществами в целях более равномерного распределения средств между ними.

Низовым уровнем государственного управления выступает район. Государственная администрация на уровне общин отсутствует. Главой государственной администрации в районе является глава исполнительной власти района — ландрат или директор. Ему подчиняется районная администрация, которая выполняет не только функции государственной администрации, но и администрации района как местного сообщества. Во всех землях (кроме Шлезвиг-Гольштейна, Саара, городов-государств Бремена, Гамбурга и Берлина) существуют также управленческие округа. Их возглавляет управляющий, назначаемый правительством земли и руководящий окружной администрацией.

За деятельностью органов местного самоуправления осуществляется несколько видов контроля:

— контроль за законностью принимаемых решений. Его реализует государственная администрация общей компетенции вышестоящего уровня. В некоторых землях создаются специальные контрольные органы. Контроль не является постоянным, он происходит при поступлении соответствующей информации;

— профессиональный контроль. Его реализация возложена на те же органы. Он распространяется на выполнение полномочий, делегированных органу самоуправления государственной властью;

— финансовый контроль. Его реализация в компетенции ревизионного управления местного сообщества, органов контроля за законностью. Он носит постоянный характер. Контролируется регулярность и законность финансовых операций.

Характерные особенности модели:

• местные органы власти образуются в районах, городах в ранге районов и общин;

• община выполняет все административные функции за исключением тех случаев, когда законом выполнение этих функций поручено другим структурам управления;

• община регулирует сферу своей деятельности посредством устава;

• община имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне под свою ответственность, но в соответствии с законами;

• государство делегирует часть своих функций органам самоуправления. Следовательно, Федерация и земли являются не единственными субъектами государственного управления: общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства. Все рассмотренные нами модели местного самоуправления – результат естественного развития. В этих странах местное самоуправление возникло «снизу» и стало образом жизни, частью ментальности европейских народов. Государственная власть формировалась как своего рода надстройка над местным самоуправлением. Неслучайно поэтому при осуществлении контроля за законностью деятельности местных органов власти, даже там, где они включены в систему государственного управления (Франция), признается естественность факта существования органов местного самоуправления, их самостоятельность, правомерность полномочий и финансовых возможностей.

Во всех моделях местного самоуправления непременно соблюдается автономия самоуправляющихся территориальных единиц. Большинство современных моделей местного самоуправления имеет несколько уровней:

1. Общины, коммуны, муниципалитеты.
2. Сельский район или город.
3. Графства (префектуры).

Все эти уровни имеют практически равные (хотя и не абсолютно) полномочия. Отношения между ними строятся на основе распределения компетенции и взаимодействия.

Не допускается подчиненность одного муниципального образования другому, так как местное самоуправление – это не вертикаль, а горизонталь власти.

Местное самоуправление – одна представительнораспорядительная власть. Во всех моделях или представительная и исполнительная власть является выборной, а управление осуществляет нанимаемый квалифицирован-

ный административный аппарат, или избирается только представительный орган власти, члены которого затем из своего состава избирают председателя, его заместителей и правление как исполнительный орган власти.

При всем разнообразии форм для зарубежного местного самоуправления характерна связь населения с государством через становление демократии «снизу».

В этой связи опыт западноевропейских стран по формированию и развитию демократических начал «снизу» на уровне муниципальной власти для современной России имеет принципиальное значение, поскольку страна переживает этап реформирования местного самоуправления. Речь идет не об эклектичном воспроизводстве этого опыта, а о переосмыслении, прежде всего, опыта России, начиная с древних времен и заканчивая анализом современного законодательства в области местного самоуправления. Становление демократии не происходит путем ее «навязывания» сверху на уровне государства. Именно развитие гражданского самосознания, политической активности граждан на уровне местного самоуправления способствует формированию демократического государства.

Вопрос 4.

Советская модель МСУ

Принципиальное отличие от вышеуказанных моделей организации местной власти имеет так называемая советская модель, которая утвердилась в бывшем СССР после Октябрьской революции 1917 года. Впоследствии ее взяли за образец другие социалистические страны. В настоящее время она продолжает сохраняться в том или ином виде в странах, по-прежнему считающих себя социалистическими (Китай, КНДР, Куба), и в некоторых развивающихся странах с социалистической ориентацией.

В основе советской модели лежит отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов (Советов) на соответствующей территории. Так, например, Конституция Республики Куба характеризует ассамблею народной власти как высшие ор-

ганы государственной власти на местах, осуществляющие управление в пределах своего круга ведения с целью реализации государственных функций в соответствующих территориальных единицах.

Советскую систему местного управления характеризует также довольно жесткая иерархическая соподчиненность входящих в нее звеньев. Все другие органы власти рассматриваются как производные от Советов и им подчиненные. Об этом, в частности, наглядно свидетельствует статья 3 Конституции Китайской Народной Республики, в соответствии с которой все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны.

Исполнительными органами местных Советов, как правило, являются формируемые ими из своего состава исполнительные комитеты. Они обычно действуют согласно принципу двойного подчинения: вышестоящему органу управления и соответствующему местному Совету. Планы социального развития и местные бюджеты готовятся исполнительными комитетами местных Советов, как правило, на основе обязательных показателей, устанавливаемых вышестоящими органами государственного управления.

В Китае исполнительными органами местных собраний народных представителей являются местные народные правительства, работой которых руководят губернаторы провинций, председатели автономных районов, мэры городов, начальники округов, начальники уездов, начальники районов, волостные старшины и поселковые старосты. В соответствии со ст. 114 Конституции Кубы провинциальные и муниципальные ассамблеи народной власти формируют исполнительные комитеты из числа своих членов, которые избирают председателя, его заместителя и секретаря. Они утверждаются соответствующей ассамблеей. И хотя советы считаются полновластными органами, реальная власть принадлежит все же партийным организациям.

Подобная организация политической власти вплоть до последнего времени наблюдалась и в ряде стран Африки.

Система управления там отличалась полным слиянием аппарата правящей и единственной легально существующей партии с аппаратом государства. Единый государственно-партийный механизм власти функционировал на всех уровнях административно-территориального деления.

Такая государственно-партийная администрация действовала до начала 90-х годов XX века в Заире, где местными руководящими органами власти наряду с выборными советами признавались комитеты правящей партии «Народное движение революции» (НДР). Например, управление областью осуществлялось областным комитетом НДР, областным советом, председателем обкома НДР и губернатором.

На рубеже 80-90-х годов XX века положение стало существенно меняться. В большинстве африканских стран начался процесс утверждения многопартийной системы.

В это же время от советской системы организации местного управления отказались и страны Восточной Европы, взяв на вооружение более близкую им континентальную модель местного управления.

Лекция 3. Международные документы о местном самоуправлении

План:

1. Европейская Хартия местного самоуправления
2. Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества (СНГ)»

Вопрос 1.

Европейская Хартия местного самоуправления

Европейская хартия местного самоуправления — это конечный результат целого ряда инициатив и многолетней работы в рамках Совета Европы.

Защита и укрепление местной автономии в Европе с помощью документа, провозглашающего принципы, кото-

рых придерживаются все демократические государства Европы, — это давняя высокая цель местных органов самоуправления. Более того, уже на раннем этапе было признано, что такой документ должен обеспечить присоединение к нему тех участников, действия которых вызывают наибольший спор при защите местной автономии, а именно правительств.

Совет Европы, в качестве гаранта прав человека и защитника принципов демократического государственного управления, был наиболее подходящей организацией, в рамках которой нужно было разрабатывать и принимать этот документ; тем более, что еще в 1957 году он проявил свое понимание значения местных органов власти, учредив для них представительный орган на европейском уровне, который стал в дальнейшем Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы (CLRAE).

Целью Европейской хартии местного самоуправления является восполнение отсутствия общеевропейских нормативов определения и защиты прав местных органов власти, которые расположены ближе всего к гражданам и предоставляют им возможность активно участвовать в принятии решений, затрагивающих их повседневную жизнь.

Хартия обязывает своих участников применять основные правовые нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных властей. Таким образом, она демонстрирует на европейском уровне политическую волю сделать жизнеспособными на всех уровнях территориального управления принципы, которые Совет Европы защищает с момента своего создания, считая своей задачей поддержание демократического сознания в Европе и защиту прав человека в самом широком объеме. И действительно, он воплощает в себе убеждение о том, что краеугольным камнем подлинной демократии можно считать тот уровень самоуправления, которым пользуются местные органы власти.

Хартия состоит из трех частей. В первой части содержатся существенные положения, закрепляющие принци-

пы местного самоуправления. В ней обуславливается необходимость конституционных и правовых основ местного самоуправления, формулируется концепция и устанавливаются принципы, регламентирующие характер и объем полномочий местных органов власти. Последующие статьи касаются защиты границ самоуправляющихся территорий, обеспечения автономии местных властей в отношении их административных структур и найма компетентного персонала и определения условий для замещения выборных должностей в местных органах власти. Две главные статьи ставят ограничения на административный контроль над деятельностью местных органов власти и обеспечивают предоставление им адекватных финансовых ресурсов на условиях, не нарушающих их автономию. Остальные положения в этой части регулируют право местных органов власти на сотрудничество и создание ассоциаций и на защиту местного самоуправления в судебном порядке.

В части II содержатся разные положения, касающиеся объема обязательств, которые участники могут брать на себя. В соответствии с намерением обеспечить реальное равновесие между защитой основных принципов и гибкостью, необходимой для учета правовых и организационных особенностей разных государств — членов Совета Европы, в ней допускается исключение участниками определенных положений Хартии из числа тех, которые они считают обязательными для себя. Таким образом, в ней содержится компромисс между признанием, с одной стороны, факта, что местное самоуправление затрагивает структуру и организацию всего государства, управление которым составляет главную задачу правительства, и, с другой стороны, целью защиты минимального набора основных принципов, которые должны уважаться при любой демократической системе местного самоуправления. Кроме того, обязательства участников смогут быть впоследствии расширены после устранения соответствующих преград.

Потенциально закрепленные в Хартии принципы местного самоуправления распространяются на все уровни

или категории местного самоуправления в каждом из государств — членов Совета Европы, а также, с соответствующими изменениями, на органы управления на региональном уровне. Однако в особых случаях участники вправе исключать определенные категории органов власти из сферы действия Хартии.

В Хартии не установлен порядок контроля за ее применением какой-либо организацией, за исключением требования, чтобы ее участники предоставляли всю необходимую информацию о законодательных и других мерах, принятых с целью выполнения Хартии. Рассматривался вопрос о создании международной системы контроля по аналогии с Европейской социальной хартией. Однако было признано возможным отказаться от сложного механизма контроля, учитывая, что нахождение CLRAE в составе Совета Европы с прямым выходом на Комитет министров обеспечит достаточный политический контроль за выполнением участниками требований Хартии.

В последней части текста документа содержатся заключительные положения, соответствующие положениям, обычно включаемым в конвенции, которые разрабатываются под эгидой Совета Европы.

Европейская хартия местного самоуправления — это первый многосторонний юридический акт, который определяет и защищает принципы местной автономии, одной из опор демократии, которую Совет Европы обязан защищать и развивать. Можно, таким образом, надеяться, что она явится значительным вкладом в защиту и развитие общеевропейских ценностей.

Принята Советом Европы 15 октября 1985 года

Преамбула

Государства - члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, считая, что целью Совета Европы является достижение более прочного единства между его членами во имя торжества и защиты составляющих общее достояние идеалов и принципов;

считая, что заключение соглашений в области управления является одним из средств, служащих достижению этой цели;

считая, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя;

считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств - членов Совета Европы демократическим принципам;

исходя из убеждения, что это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне;

исходя из убеждения, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление;

сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти;

утверждая, что это предполагает существование местных органов самоуправления, которые наделены полномочиями для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимых для этого средств, договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и в объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

Статья 2. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны.

Статья 3 Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления

регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, там, где это допускается по закону.

Статья 4 Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий центральными или региональными органами самоуправления должны, на-

сколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям.

6. В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Статья 5 Защита территориальных разграничений органов местного самоуправления.

При любом изменении местных территориальных разграничений необходимо предварительно консультироваться с соответствующими органами местного самоуправления, возможно, там, где это позволяет закон, путем проведения референдума.

Статья 6 Соответствие административных структур и средств задачам органов местного самоуправления.

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы возможно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты и продвижения по службе.

Статья 7 Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий.

2. Статус местных выборных лиц должен позволять получать соответствующую денежную компенсацию расходов, понесенных в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, в случае необходимости, компенса-

цию за упущенную выгоду или заработок и соответствующее социальное страхование.

3. Функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут быть установлены только законом или основополагающими правовыми принципами.

Статья 8 Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

1. Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий.

3. Административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Статья 9 Источники финансирования органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет

местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов.

5. Защита более слабых в плане финансов органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местными органами самоуправления субсидии, по мере возможностей, не должны предназначаться на финансирование определенных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

8. Для финансирования расходов по капиталовложениям местные органы самоуправления должны, соблюдая законодательство, иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Статья 10 Право местных органов самоуправления на объединение

1. Местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления.

3. Местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств.

Статья 11 Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

Часть II Особые положения

Статья 12 Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов части I Хартии, в числе которых по меньшей мере десять должны быть выбраны из следующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2
- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, избранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. В дальнейшем любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязует-

ся соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13 Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Сторон категории органов местного самоуправления. Однако в момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать те категории органов местного или регионального самоуправления, которыми ограничивается применение настоящей Хартии, или категории, которые она намерена исключить из сферы ее применения. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории местных и региональных органов власти.

Статья 14 Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, предпринятых ею для того, чтобы соответствовать положениям настоящей Хартии.

Часть III

Статья 15 Подписание, ратификация, вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами - членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты либо документы о принятии или одобрении

сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступит в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты заявления четырьмя государствами - членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого государства - члена Совета Европы, выразившего согласие присоединиться к Хартии впоследствии, Хартия вступит в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении Хартии.

Статья 16 Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии, каждое государство может указать территорию или территории, к которым будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может в дальнейшем в любой момент декларацией, направленной Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в декларации. В отношении этой территории Хартия вступает в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17 Денонсация

1. Ни одна из Сторон не может денонсировать настоящую Хартию до истечения пятилетнего срока со дня ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею

пункт части I Хартии при том условии, что количество и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая Сторона, которая после денонсации одного из пунктов не соответствует более требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

Статья 18 Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства - члены Совета о:

- a) любом подписании;
- b) сдаче на хранение любой ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении;
- c) любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии со статьей 15;
- d) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- e) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- f) любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом на то уполномочены, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на французском и на английском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре, который будет сдан на хранение в архив Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы препровождает должным образом заверенную копию каждому из государств - членом Совета Европы.

Вопрос 2.

Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества (СНГ)»

Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств

Рассмотрев итоги международной научно-практической конференции "Проблемы местного самоуправления в государствах - участниках СНГ и рекомендации Постоянной комиссии МПА по правовым вопросам, Межпарламентская Ассамблея постановляет:

1. Рекомендовать парламентам государств - участников Содружества Независимых Государств использовать провозглашенные в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества и Европейской хартии местного самоуправления (прилагаются) принципы при решении вопросов местного самоуправления.

2. Признать необходимым образовать в составе Постоянной комиссии МПА по правовым вопросам подкомиссию по местному самоуправлению в государствах - участниках СНГ и поручить ей обобщить и подготовить к следующему пленарному заседанию материалы по вопросам местного самоуправления в государствах Содружества.

Председатель Совета Ассамблей
В.Шумейко
Санкт-Петербург
29 октября 1994 г.

ДЕКЛАРАЦИЯ

«О принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества»

(Санкт-Петербург, 29 октября 1994 г.)

Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств, считая, что местное самоуправление является необходимым элементом демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства - участника СНГ,

признавая неотъемлемость прав граждан на самостоятельное решение местных дел через институты местного самоуправления, осознавая необходимость совместных усилий всех государств - участников СНГ в поддержку реализации демократических принципов местного самоуправления и создания его действенных гарантий, в целях координации деятельности законодательных органов государств - участников Содружества Независимых Государств по реализации общезначимых принципов местного самоуправления принимает настоящую Декларацию.

Статья 1. Право на местное самоуправление

Под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства.

Территориальные сообщества имеют право решать все вопросы местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно. Эти права гарантируются конституциями и действующим законодательством.

Статья 2. Государство и местное самоуправление

Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения и подлежат государственной защите. Государство принимает меры по поддержке и развитию местного самоуправления.

Органам местного самоуправления может быть передано (делегировано) осуществление отдельных полномочий государственных органов власти и управления с одновременным наделением их достаточными ресурсами. Осуществление делегированных функций подконтрольно государству.

При подготовке и принятии решений по всем вопросам, непосредственно касающимся интересов населения, осуществляющего местное самоуправление, государственные органы проводят консультации с органами местного самоуправления.

Официальные обращения органов местного самоуправления, направляемые в государственные органы, подлежат обязательному рассмотрению по существу поставленных в них вопросов.

Государство осуществляет контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления и не вмешивается в деятельность этих органов, если она осуществляется в соответствии с законодательством.

Законодательством устанавливается ответственность органов местного самоуправления за принимаемые ими решения. Акты органов местного самоуправления не должны противоречить конституции и законам государства. В случае нарушения органами местного самоуправления конституции и законов их деятельность может быть прекращена. Такое прекращение производится только в установленном законом порядке.

Статья 3. Органы местного самоуправления

Органы местного самоуправления ответственны перед населением.

Собственная компетенция органов местного самоуправления устанавливается законами и должна обеспе-

чивать возможность самостоятельного решения ими вопросов местного значения.

По согласию органов местного самоуправления допускается взаимная передача их полномочий.

Представительный орган местного самоуправления избирается населением путем свободных, всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании.

Порядок взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления устанавливается законами и уставами местного самоуправления.

Статья 4. Экономические основы местного самоуправления

Законодательство о местном самоуправлении должно устанавливать права территориальных сообществ на материально-финансовые ресурсы, достаточные для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий.

Территориальное сообщество следовало бы признать субъектом, осуществляющим владение, пользование, распоряжение собственностью соответствующей территории (муниципальной, коммунальной), наделить его возможностью самостоятельно и через органы местного самоуправления распоряжаться материально-финансовыми ресурсами.

Органы местного самоуправления имеют право на материально - финансовые ресурсы, которые должны быть соразмерны их полномочиям, в том числе быть достаточными для обеспечения государственных социальных стандартов для населения. Государство обеспечивает соразмерность ресурсов полномочиям местного самоуправления, установленным законами.

Представительный орган местного самоуправления самостоятельно принимает местный бюджет. Самостоятельность местного бюджета гарантируется:

- государственной поддержкой развития производственной сферы путем налоговой, инвестиционной и кредитной политики;

- наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов;
- правом органов местного самоуправления определять направления использования бюджетных средств;
- запретом на изъятие свободных остатков средств местного бюджета;
- возмещением ущерба, нанесенного государственными органами и органами местного самоуправления другого уровня;
- стабильностью экономического законодательства.

Статья 5. Ассоциации органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач вправе образовывать ассоциации, в том числе и с участием органов местного самоуправления других государств.

Статья 6. Защита местного самоуправления

Невыполнение решений, принятых органами местного самоуправления либо населением путем референдумов и иных форм непосредственного народовластия, влечет ответственность в соответствии с законами.

Органы местного самоуправления в соответствии с законами вправе обращаться в суды с требованиями о защите прав местного самоуправления.

Лекция 4. Этапы становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане, их особенности

План:

1. Местное самоуправление в Киргизской ССР
2. История развития и формы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике

Вопрос 1.

Организация местной власти Кыргызстана советского периода

Если рассматривать историю местного самоуправления в Кыргызстане, то еще в самобытных национальных формах оно существовало задолго до образования современного государства – Кыргызской Республики. Современная история МСУ Кыргызской Республики начинается после Октябрьской революции в России.

В самой России, как известно, в декабре 1917 года был образован наркомат местного самоуправления. Однако уже в марте следующего года он был упразднен. Процессы формирования социально-политического устройства России напрямую повлияли на реорганизации местных властных и общественных структур.

Власть пролетарской диктатуры вела активную работу по свертыванию системы прежнего самоуправления. Уже в феврале 1918 года решением наркомата внутренних дел России земские и городские органы самоуправления были ликвидированы, как органы, якобы ведущие подрывную деятельность против советской власти. Наступила эра демократического централизма, одним из принципов которого было строгое подчинение низших звеньев управления высшим. В 1918 году уже была создана единая система советов депутатов. Она представляла собой иерархическую пирамиду власти, включающие в себя областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды советов, а так же избираемые ими исполнительные комитеты, городские и сельские советы. Система советов пред-

ставляло собой централизованную государственную власть.

Ко времени образования в 1924 году Кара-Киргизской автономной области эта система достаточно окрепла в Кыргызстане, поэтому новое административно-территориальное образование приняло ее автоматически.

Несмотря на эволюцию государственного статуса Киргизии (с 1925 года - Киргизская автономная область, с 1926 года - Киргизская автономная социалистическая республика, а с 1936 года - Киргизская Советская Социалистическая Республика), система ее представительных органов не претерпела существенных изменений. Городские и сельские советы избирались населением непосредственно, затем они образовывали из числа своих представителей съезды других, более высоких территориальных уровней, некоторые избирали свои исполнительные комитеты.

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

Однако ни верховные, ни местные советы реальными хозяевами в стране не явились. Представительные органы государственной власти в ССР составляли часть единой государственно-партийной системы. Без ведома Коммунистической партии Советского Союза советы не принимали ни одного сколько-нибудь значимого решения, вкладывая пятилетние планы социально-экономического развития страны, являвшиеся основой хозяйственного планирования.

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

По мнению кыргызского исследователя К.Б. Шадыекова «Верховный Совет СССР и верховные советы союз-

ных республик, в том числе и Киргизии, не являлись фактическими хозяевами в стране».

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

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

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

«Следовательно, - заключает К.Б. Шадыеков, - реального местного самоуправления в Киргизской ССР, ровно, как и в других республиках бывшего советского союза, не было».

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

В советский период бывшая советская модель местного самоуправления была основана на принципе разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов в олицетворении Советов на соответ-

ствующей территории. Советская система местного самоуправления отличалась жесткой иерархической соподчиненностью входящих в нее звеньев. Исполнительными органами местных советов, как правило, являлись формирувавшиеся ими из своего состава исполнительные комитеты. Они обычно действовали согласно принципу двойного подчинения – вышестоящему органу управления и соответствующему местному совету.

В то же время местные советы в течение 70 лет существования СССР так и не смогли обрести необходимых качеств самостоятельного решения вопросов местной жизни, фактически реализующих свои конституционные полномочия, позволяющие осуществлять не только нормотворческую, но и управленческую функцию. Фактически реальная власть на местах находилась в руках аппарата партийных органов, указания которых выполняли советы. Следовательно, при данной модели управления важной особенностью организации деятельности советов являлось партийное руководство.

Процессы нарождающейся демократии, начавшейся в СССР во второй половине восьмидесятых годов, потребовали изменения в организации деятельности формально главных органов власти в стране – Верховного и местного советов. Так, для усиления роли местных советов в общественно-хозяйственной жизни территорий были образованы президиумы местных советов и введены должности их председателей.

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

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

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

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

Следуя существующей практике, тогда в Киргизии решением Верховного Совета приняли Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», в котором использовал все основные положения союзного Закона.

В целом, стоит отметить, что несмотря на многие принципиальные отличия советской системы государственной власти и управления, можно говорить и об определенной преемственности власти большевиков по отношению к традициям дооктябрьской России. В частности, речь идет о преобладании личностных начал в управлении, что нашло отражение в формировании особого типа советского бюрократического централизма, что в конечном счете породило еще более развернутую советскую бюрократическую систему. При этом реально местное самоуправление в советском государстве осуществлялось не через формально признанные органы советской власти, а через пронизывающую все государство партийную структуру. Так, уже в пору разработки первой Конституции стали создаваться органы местной власти (комбеды, ревкомы), несущие в том числе и идеологические функции и заменившие конституционные органы во многих уездах и губерниях.

В целом, органы местного управления в СССР составляли неотъемлемую часть государственной власти низше-

го звена. Как декларировалось, например, в комментарии к ст. 145 Конституции СССР 1977 г., местные советы народных депутатов «являются, во-первых, органами единой государственной власти на местах (а не противостоящими центру органами местного самоуправления), во-вторых, единственными органами государственной власти в каждой данной административно-территориальной единице». В соответствии с такой постановкой вопроса, главная задача местных советов сводилась к «проведению в жизнь на своей территории актов центральных органов..., обеспечению выполнения основных государственных функций на каждом участке территории страны».

Вопрос 2.

История развития и формы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике

После парада суверенитетов Кыргызстан стал правопреемником всех принятых до провозглашения независимости правовых актов принятых при Союзе, в том числе принятых в начале реформ Закона «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», принятый еще 19 апреля 1991 года, предусматривающей полную передачу власти на местах представительным органом самоуправления – советам. Но этот закон действовал не долго и был подвергнут серьезной доработке. Вследствие чего 4 марта 1992 года появился новый правовой акт по местному самоуправлению, который назывался Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан».

Закон в новой редакции забрал исполнительную власть от местных советов и передавал ее новой системе государственных органов – местным государственным администрациям, включившим в себя областные, районные и городские государственные администрации.

С 1992 года в Кыргызской Республике на местном уровне стали действовать сразу два органа – местные кенешы и местные государственные администрации.

Осуществив такое организационное управление, Кыргызстан отошел от ранее намеченной стратегии развития в

направлении построения англосаксонской модели децентрализованного территориального управления, предполагающей наличие на местах назначаемого центральным правительством государственного чиновника, осуществляющего исполнительную власть от лица государства.

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

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

В первоначальной редакции Конституции говорилось даже о том, что государственная власть основывается на принципе разделении государственной власти и местного самоуправления, что теоретически предполагало невмешательство государства в дела местного самоуправления. Однако это положение Конституции осталось лишь декларацией, так как законодательно не было четко определено, какие вопросы должны входить в сферу компетенции местного самоуправления, а какие – государства. Тем более, что на местах параллельно действовали сразу два института власти – представительная и исполнительная.

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

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

Постепенно в высших органах республики нарастало понимание необходимости изменений в этой сфере, что совпало с принятием 29 октября 1993 года Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках содружества».

К этому времени в республике сложилась непростая ситуация в системе местного управления. В наследство от советской империи Кыргызстану досталась громоздкая система местных представительных органов, включающих в себе 20 тысяч депутатов местных кенешей. Другими словами, на каждые две сотни граждан приходилось по одному народному избраннику.

Другой вопрос касался действительности системы власти. Местные кенешы, не обладав подведомственными структурами, фактически не имели на территории реальной власти. И полномочия заканчивались принятием постановлений. Местные же государственные администрации, напротив, эту власть в себе сосредоточивали. И в результате неформально «подминали» под себе кенешы, становясь фактическим хозяином территории. Такой подход к организации местной власти не давал возможности развивать реальное местное самоуправление, осуществлять реорганизацию управления территориями по принципу муниципалитета.

Сложна была ситуация с организацией власти в сельской местности. 1994 году фактически все колхозы и совхозы, за счет которых содержалась социальная инфраструктура села, распались. Сельские и поселковые кенешы не имели особой власти. Созданные же в 1994 году сельские комитеты занимались исключительно выделением земельной доли крестьянам.

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

Словом, реформа местного самоуправления нуждалась в большой системности. В связи с этим, а также ряд других причин обусловили то, что в 1994 году была образована комиссия по реформе местного самоуправления. Перед комиссией стояла сложная и масштабная задача – разработать оптимальную систему организации органов местного самоуправления, выработать механизм реализации реформы.

Итогом работы комиссии стало известное в Кыргызской Республике Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, которое было утверждено Указом Президента Республики от 22 сентября 1994 года №246. Этот правовой акт сыграл важную роль в придании реформе народовластия на местах большей системности и осмысленности, определил субъекты права на местное самоуправление. Было дано определение местного сообщества, которое является единственным источником местного самоуправления, осуществляющего через системы местных кенешей и других органов, формируемых самим населением территории.

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

В результате – проблема модернизации главного, после Конституции, законодательного акта, регулирующего вопросы организации местного самоуправления, была не решена, а лишь отодвинута.

Тем не менее, Положение «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» стало первым концептуальным правовым документом, обозначившим пути реформирования местного самоуправле-

ния на ближайшие несколько лет. В нем впервые были сформулированы основные принципы местного самоуправления: самообеспечение, самофинансирование, саморегулирование. Эти принципы точно совпадают с основными видами автономии, являющимся неотъемлемыми признаками муниципалитетов в странах с децентрализованной системой местного самоуправления.

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

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

Принимая во внимание трудоемкость и очевидность продолжительности ее реализации, было решено проводить реформу в два основных этапа.

Первый этап – реформа на уровне сел, поселков и городов;

Второй, заключительный – реформа на уровне районов и областей. Параллельно предполагалось упорядочить систему организации местных кенешей.

Начальным шагом реформы стало численное изменение структуры местных представительных органов власти. Реформирование местных кенешей было ограничено лишь пересмотром их численного состава и, не коснувшись роли и места представительных органов местного самоуправления в осуществлении управления, было осуществлено поверхностно.

Новые формы повышения роли местных сообществ в принятии важнейших решений местного значения.

Следующим этапом реформы стало учреждение местного самоуправления в двух крупнейших городах страны – Бишкеке и Оше. 5 февраля 1995 года впервые в республике, а также в Средней Азии состоялись прямые выборы мэров и этих городов.

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

Более удачным оказался эксперимент в столице республики. За короткий срок новообразованный орган – мэрия – смог взять на себя всю полноту власти в городе. Тем не менее, организацию местного самоуправления в городе, только начинавшем свой путь в освоении принципиально иной практики управления системой городского хозяйства, пока трудно было назвать совершенной.

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

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

Ещё одной причиной замедления реформы самоуправления являлось отсутствие конституционного закрепления понятия коммунальной собственности. Положение об основах организации местного самоуправления, давшее новое толкование коммунальной собственности, вступило в неразрешимое противоречие с действующим Законом «О местном самоуправлении и местной государственной ад-

министрации в Республике Кыргызстан». Главный вопрос об экономической основе местного самоуправления остался нерешенным. Лишь по итогам всенародного референдума, состоявшегося 10 февраля 1996 года, в Конституцию Республики были внесены поправки, одна из которых представляла органам местного самоуправления право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью. В конституцию так же была введена статья, которая гласит, что органы местного самоуправления могут надеяться отдельными государственными полномочиями, для осуществления которых органам местного самоуправления должны передаваться необходимые финансовые и иные средства.

Кроме того, в марте того же года в структуре Администрации Президента Кыргызской Республики появился отдел, ведающий вопросами местного самоуправления. Таким образом, начало 1999 года ознаменовалось не только конституционным усилением степени местного самоуправления, но и учреждением специального органа, призванного проводить реформу на профессиональном уровне. В итоге уже 20 марта 1996 года Президент Республики подписал Указ «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления».

Анализируя значение этого акта, можно выделить два главных момента: с одной стороны, усиливалась государственная власть, а с другой – не менее важные права представлялись органам местного самоуправления. То есть обеспечивался принцип баланса интересов государства и местного самоуправления.

Указ предоставил главе областной государственной администрации право обеспечивать соблюдение законов, продекларированное в статье 13 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

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

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

Сегодня это право приостановки решений территориальных представительных органов вызывает неоднозначную оценку, так как Конституция республики дает местным кенешам право принимать решения, обязательные для исполнения на данной территории, и устанавливать лишь один случай отмены таких решений Конституционным судом – если они противоречат Конституции. С другой стороны, Указ в определенной степени расширил и полномочия председателей местных кенешей, наделив и правом разработки и осуществления целевой программы внедрения принципов местного самоуправления на территории, формирования коммунальной собственности местных сообществ, развития экономической и финансовой основы местного самоуправления, социальной инфраструктуры населенных пунктов, приведения совместно с местными органами государственной власти паспортизации объектов социальной инфраструктуры населенных пунктов, земель, пастбищ и других угодий; привлекать методом ашара население территории, а также ресурсы предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности для проведения восстановительных работ в лесном, водном и дорожном хозяйствах местного значения и объектах социальной инфраструктуры. Населенных пунктов, организовывать совместно с правоохранительными органами на местах суды аксакалов. Дежурства отрядов и групп по охране общественного порядка, сформированных самими жителями на сходах и собраниях и т.д.

Но самое главное, Указ решил вопрос организации власти в сельских населенных пунктах: функцию органи-

затора жизнедеятельности местных сообществ села взяли на себя исполнительно-распорядительные органы при сельских и поселковых кенешах-сельские управы (айыл окмоту). Всего по республике было образовано - 455 айыл окмоту.

Было установлено, что по вопросам организации местного самоуправления глава айыл окмоту подотчетен председателю районного (городского) кенеша, а по делегированным государственным полномочиям – главе районной (городской) государственной администрации. В лице айыл окмоту на селе появился организатор общественно-хозяйственной жизни, каждодневно занимающейся решением насущных проблем сельчан. В целом за два прошедших года после утверждения Положения об основах организации местного самоуправления в республике удалось сделать ряд принципиальных шагов.

Была сформирована конституционная основа для реформы. Впервые в высшем законе государства появилось понятие коммунальной собственности. Осуществлены основные организационные преобразования власти на уровне сел и поселков, что дало возможность осуществлять дальнейшее развитие сельского самоуправления. Введено в практику делегирование органам государственных полномочий теоретически и практически стало основным звеном взаимосвязи и взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления в различных территориальных уровнях.

Некоторые успехи были достигнуты и в формировании коммунальной собственности местных сообществ. Однако, несмотря на явные достижения, стало ясно, что реформа самоуправления является длительным процессом, который потребует кардинальных шагов во многих направлениях.

Хороший импульс ходу реформы придали Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике и Основные направления реформы местного самоуправления на уровне городов, районов, областей Кыргызской Республики на

1997-1998 годы, одобренные постановлением Правительства республики и утвержденные Указом Президента.

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

Одним из этих результатов выполнения Программы стало то, что 23 июня 1998 года 7 городов районного подчинения – Кант, Кара-Балта, Кара-Суу, Нарын, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков – были переведены на местное самоуправление. Во всех этих городах были образованы исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления – городские управы (шаар башкармасы).

В 1999 году согласно Указу Президента от 31 марта к городам, осуществляющим управление на принципах местного самоуправления, добавились Каракол, Кок-Жангак и Сулукта (позднее, в связи переводом города Сулукты в областное подчинение, действие Указа на этот город было отменено). В том же году актом главы государства от 2 октября действие Указа об организации местного самоуправления в городах районного подчинения было распространено на город Токмок и 20 апреля 2000 года – на город Баткен. Таким образом, 2000 год ознаменовался тем, что уже 20 городов, включая столицу республики, стали осуществлять управление делами местного значения на принципах местного самоуправления. Важным событием для дальнейшей децентрализации стал всенародный референдум, который состоялся 17 октября 1998 года. В этот день в хронику местного самоуправления была вписана еще одна страница: в Конституцию страны были введены поправки, усиливающие правовую базу коммунальной собственности и провозглашающие распространение этой формы собственности на основное национальное достояние – землю.

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

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

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

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

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

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

В-третьих, не была реализована идея рассредоточения власти в системе самоуправления по уровням территориального управления. Практически квартальные, уличные, домовые комитеты, советы общественности получили очень мало полномочий для осуществления своей деятельности по решению вопросов организации жизни и бы-

та местного населения. При этом концептуально так и не было точно определено, является ли они нижестоящими звеньями системы местного самоуправления или же общественными организациями.

А ведь первоначально предполагалось – и эта идея широко обсуждалась в кыргызском обществе, – что система местного самоуправления в идеале представляет собой совокупность взаимодействующих между собой субъектов управления, как по горизонтали, так и по вертикали. Главный же принцип распределения полномочий между уровнями управления гласил, что каждое нижнее звено системы местного самоуправления должно брать на себя столько власти, сколько может ее эффективно реализовать, а остальные полномочия – передавать для исполнения «наверх».

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

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

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

ных условиях и реализующих на население, налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье и др.

Да и вообще бюджет местного самоуправления первичного уровня по-прежнему формировался по остаточному принципу. В таких условиях органы местного самоуправления были ограничены в возможностях сохранять и развивать объекты коммунальной собственности, обеспечивать в полном объеме организацию жизнедеятельности местных сообществ. Ряд этих проблем был обозначен в Концепции, которая стала третьим по хронологии (после временного Положения об основах организации местного самоуправления и Программы государственной поддержки местного самоуправления) документом, в котором была определена направления дальнейшего развития местного самоуправления, меры его организационно-правового и финансово-экономического укрепления. Важным достижением демократии в Кыргызской Республике является введение в 2001 году выборности глав местного самоуправления городов, поселков и сел. На уровне городов областного подчинения мэры избираются путем косвенных выборов депутатами городских кенешей. На уровне городов районного подчинения, поселков и сел главы городов и айыл окмоту избираются населением прямым голосованием.

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

Первый этап этого отбора осуществляется на заседании коллегии районной государственной администрации, второй – на заседании комиссии при губернаторе области с участием областного прокурора, председателя областной избирательной комиссии и других должностных лиц.

В случае же, если количество выдвинувшихся кандидатов превышало 5 человек, после рассмотрения списка претендентов на районном уровне вопрос направлялся для решения в соответствующий местный кенеш, где путем

рейтингового голосования отбирались 5 кандидатур с наибольшими шансами на успех в выборах. Из списка этих пяти кандидатов, затем одобряемого комиссией при губернаторе, и формировались избирательские бюллетени. Такой механизм выборности снижал положительный демократический эффект от введения выборов, так как предполагал прямое вмешательство государственных органов в избирательный процесс.

В связи с этим Президент республики внес в Законодательное собрание парламента законопроект, предусматривающий значительное упрощение и демократизацию системы выборности указанных должностных лиц местного самоуправления. В результате выборы глав местного самоуправления городов районного подчинения (глав городов) и айыл окмоту, состоявшиеся 16-23 декабря 2001 года, прошли уже по принципиально иной системе, в которой осуществляли различные бюрократические препоны при выдвижении кандидатов и формировании списка, вносимого в избирательные бюллетени.

Крайне важным явилось принятие 12 января 2002 года нового базового Закона, регулирующего вопросы местного самоуправления. Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который значительно улучшил ситуацию с правовым обеспечением деятельности местного самоуправления, решил ряд проблем, связанных с накопившимися в законодательстве по местному самоуправлению противоречиями. И, самое главное, создал правовые предпосылки для развития эффективного местного самоуправления в Кыргызской Республике. А 15 марта 2002 года Президент республики подписал принятый законодательным собранием кыргызского парламента Закон «О коммунальной собственности на имущество». В целом к концу 2001 года были осуществлены основные организационно-правовые преобразования для дальнейшего укрепления основ местного самоуправления в республике на уровне населенных пунктов-городов, поселков и т.д.

Вместе с тем, в ходе целенаправленного осуществления реформы местного самоуправления, начатой в русле

конституционных основ и Указа Президента Кыргызской Республики от 18 августа 1994 года, в республике был заложен прочный фундамент МСУ. За этот период в данном направлении принято свыше 70 указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики, около 50 постановлений Правительства Кыргызской Республики и ряд других нормативных правовых актов по вопросам децентрализации государственного управления и развития МСУ.

В результате принятых мер в 2001 году закончился процесс перевода всех населенных пунктов республики (сел, поселков и городов) на принципы МСУ. В настоящее время на территории республики функционируют 487 сельских, поселковых и городских органов МСУ. Созданы и успешно действуют Ассоциация городов Кыргызской Республики и Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики, объединенных в Конгресс органов местного самоуправления Кыргызской Республики, выражающий и защищающий интересы местных сообществ.

В соответствии с решениями Правительства Кыргызской Республики в коммунальную собственность органов МСУ передано более 9300 объектов социальной инфраструктуры на общую сумму 7 млрд. 935 млн. сомов. Впервые в 2001 году в республике были проведены всеобщие выборы глав МСУ. В целях более широкого участия населения в деятельности органов МСУ в конце 2001 года в селах, городах и районах республики были проведены народные курултай, в которых приняли участие более 90 тысяч делегатов. Основополагающими законодательными актами, регламентирующими данный аспект в настоящее время являются принятые в 2002 году законы Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", "О коммунальной собственности на имущество" и "О судах аксакалов".

Начатый процесс социальной мобилизации населения и создания общинных организаций и местных НПО позволял широко привлекать население к управлению делами местного значения, преодолевать чувство иждивенче-

ства, выявляя скрытые ресурсы, которые направляются на решение местных задач. В результате целенаправленного осуществления реформы местного самоуправления Кыргызстан, по оценке ряда международных организаций, в начале 2000-х годов являлся в данной области одной из ведущих стран Содружества. Но в последние годы наблюдаются противоречивые факторы в развитии МСУ Кыргызстана. К примеру, в Конституции Кыргызской Республики 2003 года субъектом было местное сообщество, а после ноябрьских и декабрьских поправок 2007г. в Конституции Кыргызской Республики его место занял местный кенеш. По новой редакции Конституции от 2007 г. Кыргызская Республика перешла от прямых выборов глав айыл окмоту к косвенным выборам, когда они выбираются по предложению акимов. После того как принималась новая Конституция 2010 года, и новый закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011г. началась реформа в сфере органов местного самоуправления, в котором изменились некоторые детали при процессе формирования представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Лекция 5. Организационно-правовые основы местного самоуправления в КР

План:

1. Организационные основы местного самоуправления
2. Правовые основы местного самоуправления в КР

Вопрос 1.

Организационные основы местного самоуправления

Понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением уже в период Великой французской революции, чтобы отразить факт самостоятельности общины по отношению к государству. Появление термина связано с прусским министром баро-

ном Генрихом фон Штейном (1757-1831), который видел в самоуправлении более чем просто форму участия граждан в управлении делами государства на местном уровне. Основным понятием в местном самоуправлении является понятие муниципалитета. Часто само самоуправление называют муниципальным управлением. Слово «муниципалитет» имеет несколько основных толкований:

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

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

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

Самое главное, что отличает муниципалитет от других структур местной власти, это его управленческая автономия. Муниципалитеты представляют собой самостоятельно функционирующие организмы с хорошо сбалансированной внутренней системой управления, созданной на принципах сдержек и противовесов, при которых единичное исполнительное начало исполнительной власти уравновешивается контролем со стороны местных сообществ. Этот контроль осуществляется как в форме представительной, так и непосредственной демократии. Муниципалитет самостоятельно способен решать значительную часть вопросов местного значения, обладая для этого всеми необходимыми

полномочиями. Причем за выполнение этих полномочий муниципалитеты ответственны, главным образом, не перед государством, а перед населением. Это отличает их от государственных структур местной власти, подотчетной, в первую очередь, вышестоящим звеньям правительственных органов. Как управленческая структура муниципалитет представляет собой систему органов власти, главную роль среди которых играют выборный орган или круг избираемых лиц. Наиболее распространенным выборным органом самоуправления являются советы. Депутаты совета избираются непосредственно населением и выражают интересы населения. Совет принимает решения, исполнение которых обязательно на данной территории. Эти решения имеют силу местных законов. Часто в структуре представительных органов образуются комитеты и подкомитеты, которые являются органами предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на заседания совета, а также ответственны за выполнение решений советов. При системе «сильный совет - слабый мэр» власть комитетов значительна. Иногда в структуре советов образуются «малый совет» или правление, которые более детально работают над решением вопросов местного значения, поскольку, как правило, советы не функционируют на постоянной основе, лишь периодически собираясь на свои заседания. В некоторых муниципалитетах также создаются исполнительные советы (комитеты, комиссии), члены которых возглавляют службы и отделы города или другой муниципальной единицы. Характер вопросов, рассматриваемых советами, разнообразен. Зачастую он охватывает всю сферу жизнедеятельности населенных пунктов. Муниципальные советы на правах народных избранников формулируют политику развития территории, утверждают программы местного развития, контролируют деятельность исполнительных органов и должностных лиц, заслушивают их отчеты. Они устанавливают (либо вводят) местные налоги и сборы, утверждают местный бюджет, самостоятельно определяя его структуру, заслушивают отчеты исполнительных органов о выполнении этого бюджета.

Важной прерогативой местных советов является учреждение и формирование муниципальных отделов и служб. Во многих странах мира количество этих служб, специфика их деятельности и численный состав устанавливаются самими представительными муниципальными органами. В странах с хорошо развитым децентрализованным управлением распространена практика кадровых назначений руководителей городских служб и отделов самими советами без вмешательства государства. Такой подход дает советам широкие возможности для контроля деятельности этих подразделений, позволяя оперативно решать вопросы повышения эффективности управления с учетом местных условий. Определенные отличия в системе кадровых назначений есть в системе «сильный мэр - слабый совет», где кадровые назначения, как правило, делает мэр. В целом при муниципальной системе организации власти органы самоуправления обладают финансово-экономической базой, достаточной для выполнения своих полномочий. Такой широкий объем полномочий муниципалитетов характерен для стран развитой демократии. Хотя в некоторых государствах степень свободы муниципальных органов власти различна. Например, во Франции до 1982 года назначаемые центральным правительством префекты - главы департаментов - могли отменять за незаконностью решения местных советов. В некоторых других государствах губернаторы могут приостанавливать действие совета до судебного разрешения вопроса или же только возбуждать дело в суде об отмене решений советов без права отмены. В населенных пунктах, в которых используется схема «слабый совет - сильный мэр», последний может налагать вето на решения совета. Впрочем, в демократических странах нашего времени эта практика используется довольно ограниченно, так как исполнительные органы власти находятся в постоянном контакте с представительными органами самоуправления и спорные вопросы решают совместно. Децентрализованная система управления в унитарных государствах отличается унификацией системы местного самоуправления, которая устанавливается, по боль-

шей части, на центральном законодательном уровне. К числу унитарных стран с децентрализованной системой управления следует отнести Великобританию, Японию, Польшу, Венгрию, Чехию, Ирландию и др. В направлении к построению такой системы управления движется и Кыргызстан.

Один из способов определения предметов ведения МСУ состоит в том, что законодатель определяет перечень того, чем органы МСУ могут заниматься. Другие вопросы, не определенные в законе, относятся к сфере деятельности других органов власти, не МСУ. Этот принцип получил названия принципа «позитивного регулирования», он соответствует поговорке: «запрещено все, что не разрешено». Еще этот принцип называют иногда принципом надделения компетенцией «сверху». Если «верхи» получают много власти, а «низы» - ничего, получается что-то типа крепостного строя, если же «низам» отдано право самим решать свои проблемы, то говорят о демократическом государстве. Главный недостаток этого способа тот, что при смене законодателей, а это происходит при смене властей, есть опасность в ограничении компетенции органов МСУ, в ущемлении их свободы.

Другой, противоположный способ - это когда органы МСУ сами определяют потребности подведомственной территории, и решают те вопросы, которые считают нужным. Законодатель в этом случае определяет лишь круг вопросов, которые не входят в компетенцию МСУ, всем остальным органы МСУ вправе заниматься. Такой принцип называется принципом «негативного регулирования», и он реализует поговорку: «разрешено все, что не запрещено». Еще этот способ называют определением компетенции «снизу». Такой принцип определения компетенции соответствует принципу субсидиарности, очень популярному сегодня в развитых странах. Согласно этому принципу компетенция в той или иной сфере деятельности по возможности принадлежит наиболее низкому уровню управления, максимально приближенному к объекту управления, в нашем случае - это органы МСУ, максимально приближенные к людям. Главный недостаток этого способа

состоит в том, что органы МСУ могут исключить из своей компетенции по разным причинам важные вопросы местного значения, в этом случае их решение обязано взять на себя государство.

Оба подхода к разграничению компетенции по вертикали могут существовать и обеспечивать достаточно эффективное управление на всех уровнях. Что никак не может быть эффективным и в конечном счете жизнеспособным - так это, когда оба подхода смешиваются. Например, если ответственность за решение определенного вопроса лежит на МСУ, а ресурсы для его решения распределяются органами государственной власти субъекта федерации, причем распределяются совершенно произвольно.

Остановимся на вопросе разделения предметов ведения или компетенцию органов МСУ - круг вопросов, которыми они должны заниматься, и их полномочия - совокупность прав, обязанностей и ответственности в рамках данного круга вопросов. В различных странах полномочия и предметы ведения распределяются в зависимости от того, какая модель МСУ реализована: одноуровневая или многоуровневая. В западной Европе наиболее распространены 2-х и 3-х уровневые системы МСУ: 2-х уровневая - это графство (округ) - коммуна (община); 3-х уровневая - это регион - графство - коммуна.

Вопрос 2.

Правовые основы местного самоуправления в КР

В системе управления Кыргызстана одно из главных мест отводится местному самоуправлению, как наиболее всего приближенному к народу. Основопологающим принципом Конституции Кыргызской Республики является то, что местное самоуправление - это элемент системы управления государством на основе непосредственного участия населения в осуществлении власти. «Местное самоуправление в республике осуществляется местными сообществами» - гласит Конституция, реализуя эту цель, население использует различные инструменты демократии - это выборы представительных и исполнительных орга-

нов, курултай и сходы граждан как элементы прямого участия населения в управлении. Учитывая, что носителем суверенитета и источником власти в республике является народ, можно предположить, что местное самоуправление в этом смысле является первичной властью, как субстанция, наиболее приближенная к населению. В соответствии с новой Конституции Кыргызской Республики народ вправе осуществлять свою власть не только непосредственно и через органы государственной власти, но и через органы местного самоуправления. Тем самым на конституционном уровне впервые закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения. Именно такой подход к содержанию властных полномочий органов местного самоуправления отражают статьи 110, 111, 112 и 113 Конституции Кыргызской Республики, устанавливающие, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами и обеспечивает самостоятельное управление делами местного значения населением через свои органы. Тем самым, местное самоуправление как один из важных элементов государственного устройства Кыргызстана одновременно является и уровнем власти народа и формой самоорганизации населения, позволяющей населению через свои сформированные институты взаимодействовать с государственными структурами.

Вместе с тем эффективное осуществление местного самоуправления невозможно без знания его основ: организационных, правовых, финансово-бюджетных и экономических. Одним из наиболее важных составляющих местного самоуправления является его правовая основа. Местное самоуправление осуществляется населением через формируемую им систему органов, наделенных соответствующими полномочиями, финансово-материальными средствами и образываемыми в установленном законодательством порядке. Законодательством республики установлены общие принципы формирования органов местного самоуправления, которые подразделены на представительные, исполнительно-распорядительные органы, ор-

ганы территориального общественного самоуправления, а также иные органы и формы непосредственного участия населения в виде сходов, собраний, курултаев. Каждый из органов составляющий систему органов местного самоуправления имеет соответствующую организационную структуру, установленный законодательством порядок, формы и принципы деятельности, которые должны отвечать целям и задачам местного самоуправления. В тоже время местное самоуправление действует в рамках закона, его статус, порядок формирования, компетенция и формы деятельности устанавливаются государством через систему нормативных правовых актов. При этом эффективное функционирование системы местного самоуправления определяется и уровнем развития его правовой основы.

Местное самоуправление осуществляется на принципах:

- 1) разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 2) открытости и ответственности органов местного самоуправления перед местным сообществом и осуществления ими своих функций в интересах местного сообщества;
- 3) законности и социальной справедливости;
- 4) самообеспечения, саморегулирования и самофинансирования;
- 5) волеизъявления граждан через систему органов местного самоуправления, а также через сходы граждан, собрания и курултаи;
- 6) защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;
- 7) гласности и учета общественного мнения;
- 8) коллегиальности, свободного обсуждения при решении соответствующих вопросов;
- 9) независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции.

Органы местного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с органами государственной власти по созданию условий для реализации конституционных прав граждан Кыргызской Республики на участие в решении вопросов государственного и местного значения.

Местное самоуправление в республике функционирует на основе целой системы нормативных правовых актов, разработанных на центральном и местном уровнях. Следовательно, правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов республиканского и местного значения, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Правовую основу местного самоуправления составляют Всемирная Декларация о местном самоуправлении, Европейская Хартия местного самоуправления, Конституция Кыргызской Республики, Законы КР «О местном самоуправлении», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «О муниципальной собственности на имущество», «О выборах депутатов местных кенешей», «О статусе депутатов местных кенешей» и др. нормативные правовые акты органов МСУ.

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

Лекция 6. Система местного государственного управления и самоуправления в КР

План:

1. Понятие системы местного самоуправления
2. Представительные органы местного самоуправления
3. Исполнительные органы местного самоуправления
4. Территориальное общественное самоуправление и др. органы самоуправления

Вопрос 1.

Понятие системы местного самоуправления

Наличие системы местного самоуправления, элементы которой регулируются нормами муниципального права, является одним из важнейших условий выделения муниципального права в самостоятельную отрасль права.

Толковые словари термин «система» раскрывают с одной стороны, как «план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо, в последовательном связном порядке». С другой, как «форму организации чего-либо, совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое».

В муниципальном праве под системой местного самоуправления, согласно взглядам О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, понимается совокупность организационных форм местного самоуправления в рамках соответствующих муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни.

Конституция Кыргызской Республики устанавливает, что: - «Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно либо через выборные и другие органы местного самоуправления».

Конституционные положения, практически на конституционном уровне, закрепляют две основные формы реализации местными сообществами своего права на местное самоуправление: *непосредственную* (прямую демократию) и *представительную* через систему выборных и иных органов местного самоуправления.

Представительный способ предполагает делегирование населением собственного права на местное самоуправление своим избранникам - депутатам, в частности, местным кенешам как представительным органам местного самоуправления, сформированным путем свободных и прямых

выборов. Однако участие граждан в осуществлении местного самоуправления, особенно через представительную форму, возможно не только посредством прямых выборов депутатов местных кенешей. Граждане могут также участвовать в избрании выборных должностных лиц, в частности, мэров городов, глав сел и поселков. Такое участие может быть как прямым: - путем всеобщих и тайных выборов, так и опосредованным через депутатов, например, если глава избирается местным кенешем (советом). Другой механизм общественного участия в самоуправлении через систему представителей существует, когда жители избирают своих делегатов на курултай, конференции общества, либо же избрание руководителей органов территориального общественного самоуправления. Либо вообще имеющийся уникальный национальный опыт таких общественных органов правосудия как суды аксакалов, состав которых также может быть избран собранием граждан.

Непосредственными организационными способами участия сообществ в местном самоуправлении являются курултай, собрания, сходы граждан и иные инструменты народной демократии.

Таким образом, система местного самоуправления представляет собой целостную единицу, в совокупности состоящую из логически увязанных составных элементов (представительных и непосредственных форм), посредством которых осуществляется местное самоуправление.

Составные элементы системы местного самоуправления

Местное самоуправление, как институт самоорганизации местного населения по управлению и решению вопросов местного значения, состоит из различных элементов, в совокупности образующих его систему.

В систему местного самоуправления, согласно законодательству Кыргызской Республики, входят органы и должностные лица местного самоуправления, включая местные кенешы, глав айылных округов, поселков и городов районного значения, мэров, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, а также раз-

личные виды территориального общественного самоуправления, формируемые самим населением, курултай и сходы граждан.

Кроме того, также частью системы местного самоуправления являются такие институты, как: - суды аксакалов; - жамааты (общинные организации); - советы ветеранов, молодежи, женские советы, народные дружины и т.д.

Представительное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления реализуется через местные кенешы. Непосредственное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления осуществляется посредством обсуждения всех важных вопросов местного значения на сходах, собраниях членов местного сообщества и иных формах, а также на выборах депутатов местных кенешей.

Единство всех элементов системы местного самоуправления проявляется как в разграничении их предметов ведения, так и в тесной взаимосвязи и взаимодействии при решении вопросов местной жизнедеятельности.

Понятие системы органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления - это представительные, исполнительные и другие органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения и формируемые в установленном законодательством порядке Кыргызской Республики.

Органы местного самоуправления являются одним из важных элементов целостной системы местного самоуправления, обеспечивающих самостоятельное решение вопросов местной жизнедеятельности в интересах жителей соответствующей территории.

Будучи организационно обособленными от органов государственной власти, органы местного самоуправления, тем не менее, тесно взаимосвязаны с государственной властью и имеют достаточно общих черт с государственными органами. Они, наряду с органами государственной власти, конституционно закреплены в качестве институтов, через которые народ реализует свою власть.

В рамках осуществления такого народовластия, органы местного самоуправления имеют предметы собственно ведения и полномочия локального характера, действие которых распространяется на ограниченную рамками закона территорию местного сообщества.

Такой характерный признак муниципальных органов власти как самостоятельность в осуществлении собственной компетенции означает, что ни один орган государственной власти, ни одно должностное лицо не вправе принимать акты, совершать действия, затрагивающие компетенцию местного самоуправления, а равно и принимать на себя обязательства по реализации вопросов местного значения. В частности, Конституция Кыргызской Республики запрещает государственным органам вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления. В свою очередь, государство, оставляя за собой право делегирования своих полномочий местному самоуправлению и контроля за их реализацией, подтверждает, что оно видит в органах местного самоуправления специфический уровень власти. А в таком случае вступают в силу такие основные принципы, характерные для сущности любой публичной власти, как обязательность решений для исполнения, возможность применения методов государственного принуждения, профессионализации службы и т.д.

Таким образом, органы местного самоуправления так же, как и органы государственной власти, являются публично-правовыми образованиями, имеющими определенную организационно-правовую структуру, наделенную соответствующей собственной компетенцией и властными полномочиями.

Вместе с тем, органы местного самоуправления, как институты организационно обособленные от системы органов государственной власти, являются властью подзаконной, осуществляющей свою власть на ограниченной территории и не правомочной выступать от имени государства.

Органы местного самоуправления имеют свою систему, состоящую из взаимосвязанных элементов составляющих организационную целостную структуру.

Конституция Кыргызской Республики, определяя систему органов местного самоуправления, устанавливает, что в нее входят: - местные кенешы - представительные органы местного самоуправления; - айыл окмоту, мэрии - исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления; - иные органы.

В системе органов местного самоуправления особое место отводится представительным органам, как выборным коллегиальным органам местного самоуправления, избираемым непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы и наделенным полномочиями решать вопросы местного значения. Органами, осуществляющими оперативное руководство соответствующей территорией и обеспечивающими подготовку и исполнение решений представительного органа местного самоуправления, являются исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность от имени населения определенной территории и на основании законов Кыргызской Республики. Они организуют исполнение законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики на подвластной им территории, а также самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, содействуют охране общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Для осуществления хозяйственной деятельности органы местного самоуправления вправе в соответствии с законодательством Кыргызской Республики создавать хозяйствующие субъекты, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании

закона или договора. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

Как публично-властные конституционно закрепленные учреждения, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и законодательством Кыргызской Республики, вправе принимать акты, обязательные для исполнения на их территории. Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, организациями, учреждениями независимо от форм собственности, а также должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. За невыполнение решений органов местного самоуправления, должностные лица и граждане несут ответственность в установленном законом порядке.

Органы местного самоуправления (представительные и исполнительные органы) являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции. При этом органы местного самоуправления несут ответственность перед государственными органами за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом - за результаты своей деятельности.

Вопрос 2.

Представительные органы местного самоуправления

Местные кенешы являются представительными органами местного самоуправления, выражающими интересы и волю соответствующего населения. Местные кенешы формируются на основе прямых выборов сроком на 4 года. В Кыргызской Республике устанавливаются следующие местные кенешы:

- 1) айылный кенеш - представительный орган местного самоуправления в айылном аймаке;
- 2) городской кенеш - представительный орган местного самоуправления в городе.

Местные кенешы состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок проведения выборов депутатов местных кенешей определяется законом. Местные кенешы являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции. Избранные депутаты городских кенешей объединяются в депутатские фракции. Большинство в городском кенеше считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в городском, имеющая более половины депутатских мандатов. Фракция или фракции, не входящие в состав фракций или коалиции фракций большинства, считаются меньшинством в местном кенеше. Невозможность совмещения должности депутата с другими должностями

Депутатские полномочия нельзя совмещать с должностью:

- 1) мэра и вице-мэра, главы айыл окмоту и его заместителя;
- 2) ответственного секретаря местного кенеша;
- 3) работника исполнительного органа местного самоуправления города или айылного аймака;
- 4) депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- 5) члена Правительства или государственного служащего.

Численный состав местных кенешей устанавливается с учетом численности населения соответствующей административно-территориальной единицы, кроме кенешей городов Бишкек и Ош:

- 1) кенешы городов Бишкек, Ош - 45 депутатов;
- 2) городские и айылные кенешы (по численности населения административно-территориальной единицы по состоянию на 1 января года, в котором проводятся выборы согласно статистическим данным):
 - до 6000 - 11 депутатов;
 - от 6001 до 20000 - 21 депутат;
 - от 20001 и выше - 31 депутат.

Депутатский мандат подтверждается нагрудным знаком и удостоверением, подписанным председателем территориальной избирательной комиссии. Действие депутатского мандата может быть прекращено в следующих случаях:

- 1) выезд на постоянное жительство в другую местность, проживание в которой не позволяет постоянно и эффективно осуществлять депутатские функции;
- 2) добровольное сложение депутатских полномочий;
- 3) возникновение ситуации невозможности совмещения должностей;
- 4) обнаружение фактов получения лицом депутатского мандата в нарушение установленного порядка (признания результатов выборов недействительными или отмены результатов выборов);
- 5) признание депутата недееспособным либо ограниченно дееспособным по решению суда;
- 6) смерть депутата или вступление в законную силу решения суда об объявлении его безвестно отсутствующим или умершим;
- 7) отсутствие депутата без уважительных причин на более двух сессиях кенеша в течение года;
- 8) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении депутата;
- 9) роспуск кенеша.

Депутат местного кенеша не должен принимать участие и голосовать на сессиях кенеша или заседаниях постоянных комиссий или иных органов, созданных местным кенешем, где рассматривается вопрос, который может представлять личный интерес, то есть материальные выгоды для него, его супруги, их родителей, детей, родных братьев и сестер. Местный кенеш начинает выполнение своих функций со дня первой сессии, и прекращает деятельность в день проведения местным кенешем следующего созыва первой сессии.

Органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей. Местные кенешы не вправе вмешиваться в ре-

шение вопросов, входящих в компетенцию местных государственных администраций. По вопросам, затрагивающим интересы территории, местный кенеш может приглашать для участия в работе сессии, на заседания постоянных комиссий представителей соответствующих министерств, государственных комитетов, административных ведомств и местной государственной администрации.

Основной организационно-правовой формой работы местных кенешей являются их сессии. Порядок и периодичность проведения сессий определяются регламентом местного кенеша. Заседание местного кенеша правомочно при присутствии не менее половины от общего числа депутатов. Местный кенеш принимает решение большинством голосов от общего числа депутатов местного кенеша, если иное не предусмотрено законом. Первая сессия вновь избранного кенеша созывается председателем кенеша предыдущего созыва не позднее чем в двухнедельный срок после выборов депутатов местных кенешей. Первую сессию местного кенеша открывает старейший по возрасту депутат соответствующего местного кенеша. Сессии местных кенешей проводятся открыто, не реже одного раза в квартал и по требованию не менее одной трети от общего числа депутатов местного кенеша. Первая сессия местных кенешей во вновь образованных айылных аймаках, городе, районе созывается Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики не позднее чем в двухнедельный срок со дня выборов в соответствующий кенеш. В повестку дня первой сессии местного кенеша включаются вопросы избрания председателя кенеша и его заместителя, другие важнейшие вопросы организации деятельности кенеша. Сессии местного кенеша открыты для общественности. Каждый гражданин имеет право присутствовать на сессиях в соответствии с регламентом, утвержденным местным кенешем. Местный кенеш может принять решение о проведении закрытой сессии в случаях, если рассматриваемый вопрос относится в соответствии с законодательством к государственной тайне. Местный кенеш обязан предпринимать все меры по предварительному оповещению граждан о дате и повестке

дня сессий, создавать условия для их доступа на сессии, а также доводить до сведения местного сообщества о принятых решениях.

Городской, айылный кенеш правомочен рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики. На сессии городского, айылного кенеша решаются следующие вопросы:

- 1) установление порядка управления вопросами местного значения;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов;
- 3) утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- 4) введение местных налогов, сборов и льгот по ним, а также установление ставок по ним в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;
- 5) установление порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, в том числе путем утверждения программы приватизации объектов муниципальной собственности, осуществление контроля за использованием муниципальной собственности;
- 6) заслушивание отчета о деятельности соответствующего исполнительного органа местного самоуправления;
- 7) досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством;
- 8) утверждение устава местного сообщества;
- 9) выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти;
- 10) избрание председателя кенеша и его заместителя, освобождение их от должности, отмена решений председателя кенеша, противоречащих законодательству Кыргызской Республики;
- 11) принятие регламента кенеша;

12) контроль за исполнением своих решений;

13) утверждение структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления на основе типовых нормативов, определяемых Правительством;

14) утверждение тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжение, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых бытовых отходов;

15) установление ограничений по времени и месту продажи алкогольных напитков и табачных изделий вплоть до запрета, правил проведения ритуальных мероприятий;

16) установление порядка содержания ирригационных сетей, домовых и придомовых участков;

На сессиях кенешей городов дополнительно решаются следующие вопросы:

1) избрание мэра города;

2) выражение недоверия мэру города;

3) установление дифференцированных ставок налога на городские земли в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством.

На сессиях айылных кенешей дополнительно решаются следующие вопросы:

1) избрание главы айыл окмоту;

2) выражение недоверия главе айыл окмоту в порядке, предусмотренном настоящим Законом;

3) установление дифференцированных ставок налога за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв в пределах общей суммы земельного налога, установленного для айылного аймака, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района;

4) определение порядка сдачи в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов.

Постоянные и временные комиссии местного кенеша

Постоянные комиссии местного кенеша создаются для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению кенеша, а также для участия в реализации решений кенеша, контроля за исполнением

этих решений учреждениями и организациями, расположенными на подведомственной территории. Кенешем могут также образовываться временные комиссии. Перечень комиссий, их численный состав и порядок избрания определяет местный кенеш. В течение срока полномочий кенеш, в случае необходимости, может образовывать новые постоянные комиссии, упразднять и реорганизовывать ранее созданные, вносить изменения в их состав.

Постоянные комиссии формируются из числа депутатов соответствующего местного кенеша. В состав постоянных комиссий местного кенеша не могут быть избраны председатель кенеша и его заместитель. Постоянные комиссии избирают председателя. Комиссии могут образовывать подкомиссии по основным направлениям своей деятельности. По предложению постоянной комиссии и председателя кенеша соответствующий кенеш вносит изменения в состав постоянной комиссии. Полномочия члена комиссии могут быть прекращены досрочно кенешем по его просьбе, а также в связи с обстоятельствами, делающими невозможным выполнение им своих обязанностей. Постоянные комиссии местного кенеша вправе привлекать к своей работе ученых, специалистов, практических работников и других лиц. Постоянные комиссии местного кенеша по вопросам, отнесенным к их компетенции, принимают соответствующие решения. Постоянные комиссии местного кенеша не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций и учреждений, расположенных на подведомственной территории.

Постоянные комиссии местного кенеша:

1) участвуют в подготовке вопросов, связанных с экономическим, социальным и национально-культурным развитием соответствующей территории, вносимых на рассмотрение кенеша;

2) вносят в кенеш предложения по вопросам развития социально-культурной и производственной инфраструктуры на соответствующей территории, укрепления экономической основы местного самоуправления;

3) предварительно рассматривают проекты планов экономического развития своей территории и бюджета, отчеты о выполнении планов и исполнении бюджета, готовят по ним свои замечания, в случае необходимости представляют их кенешу;

4) осуществляют контроль за исполнением принятых местным кенешем решений и соблюдением выполнения требований устава;

Постоянные комиссии местного кенеша по вопросам, относящимся к их ведению, вправе заслушивать руководителей и специалистов органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на соответствующей территории.

Заседания постоянных комиссий местного кенеша созываются в соответствии с планом работы комиссий. В заседаниях постоянных комиссий могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты соответствующего кенеша, не являющиеся членами этих комиссий. Вопросы, которые относятся к ведению нескольких постоянных комиссий, могут по инициативе комиссий, а также по поручению местного кенеша подготавливаться и рассматриваться комиссиями совместно. Все члены постоянных комиссий пользуются равными правами.

Для организационного обеспечения деятельности местных кенешей, оказания помощи постоянным комиссиям и депутатам, подготовки необходимых материалов кенеша городов кенеша вправе образовывать свои аппараты на основе типовых нормативов, определяемых Правительством. Организационное обеспечение деятельности айылных кенешей возлагается на аппараты айыл окмоту. Материально-техническое обеспечение деятельности аппаратов местных кенешей возлагается на исполнительные органы местного самоуправления.

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. Решения местного 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, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности.

Председатели городских кенешей избираются на сессии соответствующего кенеша из числа депутатов фракций большинства или коалиции фракций большинства тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов, на срок полномочий местного кенеша. Председатели айылных кенешей избираются на сессии соответствующего кенеша из числа депутатов тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов, на срок полномочий местного кенеша. Порядок выдвижения кандидатур и избрания на должность председателя соответствующего местного кенеша и другие процедурные вопросы выборов определяются регламентом соответствующего местного кенеша. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей председатель местного кенеша может быть досрочно освобожден от занимаемой должности большинством голосов от общего числа избранных депутатов по инициативе одной трети депутатов местного кенеша. Председатели городских кенешей не вправе занимать другую оплачиваемую должность. Председатели айылных кенешей исполняют свои обязанности на общественных началах, но на период работы сессии айылного кенеша получают единовременную компенсацию.

Председатель местного кенеша:

- 1) созывает сессии местного кенеша;
- 2) председательствует на сессиях;
- 3) подписывает решения местного кенеша;
- 4) выполняет другие обязанности, возложенные местным кенешем.

Заместитель председателя местного кенеша избирается на сессии из числа депутатов большинством голосов от общего числа депутатов местного кенеша. Заместитель председателя местного кенеша выполняет поручения

председателя кенеша, замещает его в случае отсутствия либо невозможности выполнения им своих обязанностей. Заместитель председателя местного кенеша может быть освобожден от занимаемой должности большинством голосов от общего числа избранных депутатов по инициативе одной трети депутатов местного кенеша. Заместитель председателя местного кенеша осуществляет свою деятельность на общественных началах, за исключением заместителя председателя местного кенеша городов республиканского значения.

Полномочия местных кенешей прекращаются в связи с образованием (формированием) нового состава кенеша, досрочным роспуском кенеша.

Местные кенешы могут быть досрочно распущены:

1) по решению, принятому большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов соответствующего местного кенеша;

2) Президентом;

3) в случаях реорганизации, влекущей изменение границ соответствующей административно-территориальной единицы.

Решение местного кенеша о самороспуске направляется председателем кенеша Президенту для издания указа. Переименование административно-территориальной единицы без изменения ее границ не является реорганизацией и не влечет роспуска местного кенеша. Указ Президента о роспуске местного кенеша в связи с реорганизацией должен быть издан не позднее чем через 10 дней со дня вступления в силу закона о соответствующей административно-территориальной единице.

Местные кенешы соответствующей административно-территориальной единицы - района вправе проводить совместные заседания местных кенешей и принимать совместное решение в виде постановления. Постановление и протоколы совместного заседания местных кенешей подписываются всеми председателями местных кенешей и заверяются печатью всех местных кенешей, а местная государственная администрация тем самым осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с органами

местного самоуправления соответствующей территории, создавая условия для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении вопросами государственного и местного значения.

К компетенции совместного заседания местных кенешей относятся:

1) внесение предложения по кандидатуре для назначения на должность главы местной государственной администрации - акима;

2) заслушивание не реже одного раза в год отчета главы местной государственной администрации о положении дел на соответствующей территории;

3) выражение недоверия главе местной государственной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей двумя третями голосов от общего числа депутатов совместного заседания местных кенешей;

4) представление Центральной избирательной комиссии кандидатур для включения в состав территориальной избирательной комиссии, а также кандидатур в состав резерва территориальной избирательной комиссии.

Инициированием вопроса о выражении недоверия главе местной государственной администрации является письменное представление, подписанное не менее одной третью от общего числа депутатов совместного заседания местных кенешей. Подписавший представление депутат не имеет права отозвать свою подпись.

Основной организационно-правовой формой работы совместного заседания местных кенешей является заседание. Порядок и периодичность проведения заседаний определяются регламентом совместного заседания местных кенешей. Заседание совместного заседания местных кенешей правомочно при присутствии не менее половины от общего числа депутатов совместного заседания местных кенешей. Совместное заседание местных кенешей принимает решение большинством голосов от общего числа депутатов совместного заседания местных кенешей. Первое заседание депутатов совместного заседания местных кенешей открывает старший по возрасту из председателей

местных кенешей соответствующей административно-территориальной единицы - района.

Заседание совместного заседания местных кенешей открыто для общественности. Каждый гражданин имеет право присутствовать на заседаниях в соответствии с регламентом, утвержденным совместным заседанием местных кенешей. Совместное заседание местных кенешей может принять решение о проведении закрытого заседания в случаях, если рассматриваемый вопрос относится в соответствии с законодательством к государственной тайне. Президиум совместного заседания местных кенешей в составе трех человек избирается из числа председателей местных кенешей. Совместное заседание местных кенешей избирает из числа депутатов совместного заседания местных кенешей секретариат и счетную комиссию в составе по три человека.

Совместное заседание местных кенешей избирает из состава президиума председателя совместного заседания местных кенешей. Председатель совместного заседания местных кенешей, президиум, секретариат и счетная комиссия избираются на 1 год, а также Премьер-министр вправе созывать совместные заседания местных кенешей, в этом случае Премьер-министр направляет письма о созыве совместного заседания местных кенешей в соответствующие местные кенеша.

Вопрос 3.

Исполнительные органы местного самоуправления

Исполнительный орган местного самоуправления — это орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления, а также делегированных государственных полномочий, осуществляющий исполнительную власть на соответствующей территории.

Исполнительным органом местного самоуправления в городе является мэрия во главе с мэром. В состав мэрии города могут входить структурные и территориальные подразделения.

Мэрия города:

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

2) разрабатывает проект бюджета города и исполняет его после утверждения городским кенешем;

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

4) привлекает инвестиции и гранты для развития города;

5) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

6) разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель и объектов муниципальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем;

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

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

9) разрабатывает и реализует генеральный план застройки города, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

10) осуществляет мобилизационные и организационно-практические меры по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

Мэром города может быть дееспособный гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее образование и стаж работы на государственной либо муниципальной службе либо стаж работы в государственных учреждениях образования или здравоохранения не менее 5 лет.

Не может быть мэром города гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята. Мэры городов избираются городским кенешем на срок его созыва. Выборы мэров городов Бишкек и Ош определяются отдельным законом. Право на выдвижение кандидатуры на должность мэра имеют фракции городского кенеша и Премьер-министр. Выборы мэра города назначаются Центральной избирательной комиссией не позднее 10 календарных дней со дня первого заседания вновь избранного городского кенеша. В случае досрочного освобождения мэра города от занимаемой должности Центральная избирательная комиссия назначает выборы мэра города не позднее 10 календарных дней со дня образования вакансии. В случае досрочного освобождения мэра города от занимаемой должности за 90 календарных дней до окончания срока созыва городского кенеша выборы мэра города Центральной избирательной комиссией не назначаются до первого заседания вновь избранного городского кенеша. Выборы мэра города проводятся территориальной избирательной комиссией не позднее 20 календарных дней со дня назначения выборов.

Избранному мэру города выдается соответствующее удостоверение территориальной избирательной комиссии. В случае неизбрания депутатами соответствующего кенеша мэра города в месячный срок с момента образования вакансии по предложению Премьер-министра Президент осуществляет роспуск местного кенеша и назначает досрочные выборы в соответствующий местный кенеш. Премьер-министр назначает исполняющего обязанности мэра до избрания мэра новым составом соответствующего местного кенеша.

Мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности Премьер-министром:

- 1) на основании личного заявления;
- 2) за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленное органами прокуратуры, или делегированных государственных полномочий - с согласия

большинства от общего числа депутатов городского кенеша, а в случае повторного факта нарушения, невыполнения законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленного органами прокуратуры, - с уведомлением депутатов городского кенеша;

3) на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;

4) в случае признания его судом недееспособным;

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

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

7) в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики, утраты гражданства Кыргызской Республики или принятия гражданства иностранного государства;

8) в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;

9) в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов городского кенеша;

10) по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон.

В случае выражения недоверия мэру городским кенешем Премьер-министр вправе принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением городского кенеша. В случае повторного выражения недоверия мэру города депутатами городского кенеша в течение 3 месяцев Премьер-министр освобождает его от занимаемой должности. В случае досрочного освобождения мэра от должности Премьер-министр до избрания нового мэра может назначить своим актом исполняющего обязанности мэра.

Мэр города:

1) организует соблюдение и выполнение Конституции и законов Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства, а также устава города, решений городского кенеша, принятых в пределах его полномочий;

2) руководит деятельностью мэрии, муниципальных организаций и учреждений по обеспечению жизнедеятельности населения.

тельности города, отвечает за результаты этой деятельности;

3) назначает и освобождает от должности вице-мэров города, руководителей структурных подразделений, а также работников аппарата мэрии в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

4) осуществляет управление вопросами местного значения, а также делегированными государственными полномочиями, за исключением тех, которые относятся к полномочиям местного кенеша;

5) несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;

6) представляет город в органах государственной власти, неправительственных, общественных и иных организациях Кыргызской Республики и за рубежом;

7) не позднее 3 месяцев с момента вступления в должность обеспечивает разработку и представляет на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города;

8) 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;

9) вносит предложения в городской кенеш по введению местных налогов и сборов согласно законодательству;

10) вносит предложения о созыве сессии городского кенеша, участвует в ее работе;

11) ходатайствует в установленном порядке перед Президентом о награждении государственными наградами;

Особенности организации деятельности местного самоуправления в городах республиканского значения определяются законодательством Кыргызской Республики об их статусе.

Для осуществления исполнительной власти в айылном аймаке действует айыл окмоту. Айыл окмоту оказывает содействие депутатам айылного кенеша в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении отчетов перед избирателями. Айыл окмоту в своей деятельности подотчетен айылному кенешу, а по делегированным государственным полномочиям - соответствующим государственным органам. Решения, принимаемые айыл окмоту по вопросам, отнесенным к его компетенции, подписываются главой айыл окмоту. Акты айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, обязательны для исполнения на соответствующей территории. В структуру айыл окмоту могут входить участковый врач, ветеринарный врач, сотрудник органов внутренних дел (участковый инспектор). Участковый врач, ветеринарный врач, сотрудник органов внутренних дел (участковый инспектор) набираются в штат айыл окмоту на контрактной основе.

Айыл окмоту:

1) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и обеспечивает их выполнение после утверждения айылным кенешем;

2) разрабатывает проект местного бюджета и исполняет его после утверждения айылным кенешем;

3) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

4) разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию новых рабочих мест;

5) участвует в приватизации предприятий и передаче на баланс айыл окмоту объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования;

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

7) разрабатывает и осуществляет мероприятия по рациональному использованию земель, находящихся в муниципальной собственности, а также земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

8) разрабатывает и реализует генеральный план застройки территории, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства;

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

Главой айыл окмоту может быть дееспособный гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее образование и стаж работы на государственной либо муниципальной службе либо стаж работы в государственных учреждениях образования или здравоохранения не менее 3 лет. Не может быть главой айыл окмоту гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке.

Глава айыл окмоту избирается депутатами айылного кенеша путем тайного голосования на срок созыва айылного кенеша из числа кандидатур, выдвигаемых депутатами (депутатом) айылного кенеша, а также представляемых главой государственной администрации района - акимом. Выборы главы айыл окмоту назначаются Центральной избирательной комиссией не позднее 10 календарных дней со дня первого заседания вновь избранного айылного кенеша. В случае досрочного освобождения главы айыл окмоту от занимаемой должности Центральная избирательная комиссия назначает выборы главы айыл окмоту не позднее 10 календарных дней со дня образования вакансии. В случае досрочного освобождения главы айыл окмоту от занимаемой должности за 90 календарных дней до окончания срока созыва айылного кенеша выборы главы айыл окмоту Центральной избирательной комиссией не назначаются до первого заседания вновь избранного айылного кенеша.

Выборы главы айыл окмоту проводятся территориальной избирательной комиссией в течение 20 календарных дней со дня назначения выборов. Выборы главы айыл окмоту считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов

соответствующего кенеша. Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша.

Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, то голосование производится по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов в первом туре голосования. Избранным во втором туре признается тот кандидат, который набрал большее количество голосов от общего числа депутатов. Территориальная избирательная комиссия объявляет результаты выборов и составляет соответствующий протокол. В случае если во втором туре ни один из кандидатов не наберет необходимое количество голосов, то проводятся повторные выборы в порядке, установленном настоящей статьёй. Порядок проведения выбора устанавливаются Центральной избирательной комиссией.

Избранному главе айыл окмоту выдается соответствующее удостоверение территориальной избирательной комиссией. В случае неизбрания депутатами местного кенеша главы айыл окмоту в месячный срок с момента образования вакансии по предложению Премьер-министра Президент осуществляет роспуск местного кенеша и назначает досрочные выборы в соответствующий местный кенеш. Аким района до проведения выборов нового главы айыл окмоту может назначить своим распоряжением исполняющего обязанности главы айыл окмоту.

Глава айыл окмоту может быть досрочно освобожден от занимаемой должности акимом:

1) на основании личного заявления;

2) за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленное органами прокуратуры, или делегированных государственных полномочий - с согласия большинства от общего числа депутатов айылного кенеша, а в случае повторного факта нарушения, невыполнения законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленного органами прокуратуры, с уведомлением депутатов айылного кенеша;

3) на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;

4) в случае признания его судом недееспособным;

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

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

7) в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики, утраты гражданства Кыргызской Республики или принятия гражданства иностранного государства;

8) в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;

9) в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов айылного кенеша;

10) по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон.

В случае выражения недоверия главе айыл окмоту айылным кенешем аким вправе принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением айылного кенеша. В случае повторного выражения недоверия главе айыл окмоту депутатами айылного кенеша в течение 3 месяцев аким освобождает его от занимаемой должности. В случае досрочного освобождения главы айыл окмоту от должности аким до выдвижения нового главы айыл окмоту может назначить своим актом исполняющего обязанности айыл окмоту.

Глава айыл окмоту:

1) руководит деятельностью айыл окмоту и несет ответственность за ее результаты;

2) представляет айылному кенешу проект местного бюджета, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешем об общем состоянии дел в айылном аймаке, исполнении местного бюджета и использовании муниципальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;

3) несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;

4) вносит в айылный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов;

5) вправе поставить вопрос об отстранении от должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных учреждений и организаций в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

6) дает согласие на назначение руководителей соответствующих территориальных государственных учреждений;

7) назначает и освобождает от должности заместителя главы айыл окмоту, работников аппарата айыл окмоту;

8) осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, а также делегированные государственные полномочия, за исключением тех, которые относятся к ведению айылного кенеша;

Заместитель главы айыл окмоту замещает главу айыл окмоту в период его отсутствия и выполняет обязанности, возложенные главой айыл окмоту. В случае отсутствия должности заместителя главы айыл окмоту временное исполнение обязанностей главы возлагается на ответственного секретаря айыл окмоту. Положения о требованиях, предъявляемых к главе айыл окмоту, применяются в равной мере и к его заместителю. Заместитель главы айыл окмоту назначается главой айыл окмоту на срок полномочий главы айыл окмоту.

Освобождение заместителя главы айыл окмоту от должности осуществляется главой айыл окмоту по основаниям и в порядке, предусмотренным для муниципальных служащих, занимающих административные должности. Заместитель главы айыл окмоту несет ответственность за выполняемые им функции перед главой айыл окмоту.

В целях организации оперативного решения вопросов местного значения отдельно расположенных населенных пунктов по решению айылного кенеша могут вводиться

должности айыл башчысы (староста айыла). Айыл башчысы выполняет функции, делегированные ему решением айыл окмоту, исходя из территориальных особенностей населенного пункта, установившихся обычаев и традиций. Айыл башчысы назначается главой айыл окмоту с согласия схода жителей соответствующей территории и является муниципальным служащим. В случае если от населенного пункта не были избраны депутаты в айылный кенеш, айыл башчысы вправе участвовать в заседаниях местного кенеша с правом совещательного голоса.

Вопрос 4.

Территориальное общественное самоуправление и др. органы самоуправления

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории айылного аймака, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в форме советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов, жамаатов (общин) и других формах. Границы территории общественного самоуправления устанавливаются соответствующими местными кенешами с учетом предложений жителей. Различные формы территориального общественного самоуправления приобретают свой статус с момента их учетной регистрации в местном кенеше. Территориальное общественное самоуправление также вправе приобретать статус юридического лица. Все формы территориального общественного самоуправления в своей деятельности подотчетны собраниям граждан, их избравшим, и зарегистрировавшему их местному кенешу. Наряду с предусмотренными настоящим Законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах.

Взаимоотношения органов местного самоуправления с территориальным общественным самоуправлением. Тер-

риториальным общественным самоуправлениям могут быть переданы отдельные вопросы местного значения на договорной основе.

Органы местного самоуправления вправе передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих материальных и иных ресурсов.

Территориальное общественное самоуправление вправе через свои уполномоченные органы или представителей:

- 1) принимать участие в работе местных кенешей при обсуждении вопросов данной территории;
- 2) участвовать в работе по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории;
- 3) содействовать выполнению решений местных кенешей, их исполнительных органов;
- 4) организовывать исполнение решений курултаев и сходов граждан.

Территориальное общественное самоуправление в форме юридического лица вправе:

- 1) открывать счета в учреждениях банков;
- 2) взаимодействовать на договорной основе с соответствующими местными кенешами и исполнительными органами, а также предприятиями, учреждениями, организациями, кооперативами и другими хозяйствующими субъектами;
- 3) 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.

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

Первая категория. Функции, осуществляемые органами территориального общественного самоуправления на основе тех полномочий, которые им предоставили сами жители микротерритории, образовавшие эти органы. Эти

полномочия являются основными для органов ТОС, так как именно для выполнения этих задач по поручению самих жителей органы ТОС и образуются.

Вторая категория. Полномочия, которые делегированы органам территориального общественного самоуправления местными органами власти в целях полноценного исполнения основных услуг для жителей. Например, предоставление органам ТОС права дачи согласия на строительство на соответствующей микротерритории торговых точек, зданий и сооружений, если это положительно влияет на комфортность условий проживания жильцов.

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

Так, например, в Уставе города Бишкека говорится о том, что городской кенеш и мэр на договорной основе могут наделять органы территориального общественного самоуправления своими функциями по осуществлению социально-экономического развития территории, контролю за соблюдением правил реконструкции и застройки территории и другими контрольными функциями, включая право взимания штрафов за нарушения постановлений Бишкекского городского кенеша, касающихся соблюдения санитарных и других правил, предоставлять им право дачи согласия на строительство или установку торговых и иных объектов, передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов. К органам территориального общественного самоуправления тесно примыкают такие общественные организации местных сообществ, как суды аксакалов, дружины по охране общественного порядка (кырк чоро), молодежные комите-

ты, советы ветеранов, женские советы и другие организации.

Лекция 7. Взаимоотношения органов местного самоуправления с государственной властью

План:

1. Государственная политика в области местного самоуправления
2. Порядок установления и решения вопросов местного значения. Вопросы местного значения.
3. Делегированные государственные полномочия

Вопрос 1.

Государственная политика в области местного самоуправления

Органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. При подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации с органами местного самоуправления и их ассоциациями и союзами местных сообществ в установленном законом порядке. Официальные обращения органов местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, направляемые в органы государственной власти, подлежат обязательному рассмотрению по существу поставленных в них вопросов.

Органы государственной власти осуществляют контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления.

К полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

1) принятие законов в области местного самоуправления, обеспечение их единообразного исполнения и контроль за их соблюдением;

2) принятие государственных программ развития местного самоуправления;

3) обеспечение гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления;

4) регулирование в соответствии с законодательством порядка передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность;

5) наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, а также передача им отдельных государственных полномочий в соответствии с законодательством, материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных государственных полномочий, контроль за реализацией переданных государственных полномочий и средств;

6) установление и обеспечение государственных минимальных социальных норм;

7) обеспечение дошкольного образования, школьного и профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами;

8) обеспечение здравоохранения в соответствии с государственными стандартами;

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

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

11) обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

12) 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;

13) 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;

14) обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

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

16) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;

17) регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушение законов;

18) осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц;

19) регулирование в соответствии с законом особенностей организации местного самоуправления на территориях с особым статусом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности государства;

20) регулирование в соответствии с законами, а также настоящим Законом особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях, обусловленных соответствующими историческими и иными местными традициями;

21) принятие и изменение законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;

22) установление порядка регистрации уставов местных сообществ;

23) организация распределения материальной, денежной и иных видов государственной и гуманитарной помощи;

24) 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;

25) осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Приостановление полномочий органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления не вправе издавать акты, не соответствующие Конституции, законам и другим нормативным правовым актам Кыргызской Республики, принятым в установленном порядке, совершать действия, создающие прямую угрозу конституционному строю и национальной безопасности, а также действия, направленные на нарушение территориальной целостности государства, пропаганду и разжигание межнациональной и религиозной розни, другие действия. В случае совершения нарушений, Президент Кыргызской Республики и Правительство Кыргызской Республики вправе принять меры, предусмотренные Конституцией, конституционным законом о чрезвычайном положении, в том числе приостановить деятельность органов местного самоуправления, виновных в этом, и ввести на данной территории прямое государственное управление до вынесения судебного решения. Порядок введения прямого государственного управления и режим такого управления определяются Правительством.

С введением прямого государственного управления Правительство обеспечивает его исполнение и при необходимости обращается в судебные органы для отмены неправомερных актов соответствующих органов местного самоуправления. В случае установления в судебном порядке факта совершения органами местного самоуправления Президент вправе распустить местный кенеш и объявить выборы нового состава кенеша.

Органы местного самоуправления несут ответственность за законность принимаемых решений. Споры по

восстановлению нарушенных прав юридических и физических лиц, возникающие в результате действий или бездействия органов местного самоуправления, а также возмещение причиненного ущерба решаются в судебном порядке.

Вопрос 2.

Порядок установления и решения вопросов местного значения. Вопросы местного значения

Установление вопросов местного значения, иных функций и полномочий органов местного самоуправления производится на основе следующих принципов:

1) предоставление услуг максимально нижестоящим уровнем управления, который в состоянии эффективно предоставлять такие услуги;

2) эффективность и целесообразность при осуществлении функций и полномочий в целях обеспечения качества предоставляемых услуг;

3) дифференциация функций и полномочий органов местного самоуправления в зависимости от территориальных, экономических и иных особенностей органов местного самоуправления;

4) наличие местного интереса в исполнении функций и осуществлении полномочий;

5) гармонизация общегосударственных и местных интересов;

6) открытость и коллегиальность;

7) разграничение функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в нормативных правовых актах.

Вопросы местного значения устанавливаются, изменяются и прекращаются Законом «О местном самоуправлении» и уставом местного сообщества. Государство передает органам местного самоуправления из государственной собственности в муниципальную собственность имущество, необходимое для решения вопросов местного значения. Порядок взаимоотношений органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения устанавливается законом, иными нормативными правовыми

актами Кыргызской Республики, а также уставом местного сообщества. Органы местного самоуправления по результатам решения вопросов местного значения подотчетны местному сообществу соответствующей территории.

Вопросы местного значения

Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения:

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории;
- 2) управление муниципальной собственностью;
- 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- 4) снабжение питьевой водой населения;
- 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- 7) организация освещения мест общего пользования;
- 8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- 9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 13) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;

15) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;

16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;

17) содействие охране общественного порядка;

18) создание условий для развития народного художественного творчества;

19) создание условий для организации досуга;

20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;

21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;

22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Орган местного самоуправления вправе передать исполнение отдельных вопросов местного значения юридическим и физическим лицам с одновременным определением и передачей средств или источников финансирования исполнения передаваемых вопросов местного значения. Передача органом местного самоуправления исполнения отдельных вопросов местного значения производится в случаях целесообразности такой передачи для более эффективного использования бюджетных средств. Решение о передаче исполнения отдельных вопросов местного значения принимается исполнительным органом местного самоуправления с согласия местного кенеша.

Вопрос 3.

Делегированные государственные полномочия

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на основании закона или договора с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами.

В случае делегирования государственных полномочий на основании договора между органами государственной власти и местного самоуправления, условия договора подлежат утверждению соответствующим местным кеңешем. Делегирование государственных полномочий допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий предусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники финансирования, необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий. По делегированным государственным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны уполномоченным органам государственной власти.

Законы о делегировании государственных полномочий должны предусматривать:

1) государственное полномочие, которое делегируется органам местного самоуправления;

2) методическую, организационную, консультативную и иные формы оказания содействия органами государственной власти в осуществлении органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий;

3) требования к отчетности;

4) механизм контроля над осуществлением делегированных государственных полномочий со стороны государства.

К основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления, относятся:

1) разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;

2) учетная регистрация граждан, осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима, проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан, составление списков избирателей;

3) регистрация актов гражданского состояния;

4) обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения;

5) совершение нотариальных действий;

6) выдача гражданам документов, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, и иных документов, предусмотренных законодательством;

7) ведение первичного учета военнообязанных и призывников, принятие их на воинский учет и снятие с учета, содействие в организации призыва на воинскую службу;

8) распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

9) обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельскохозяйственной продукции;

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

11) обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;

12) сбор налогов, пошлин и страховых взносов;

13) разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;

14) обеспечение защиты прав потребителей;

15) организация теплоснабжения на соответствующей территории;

16) выявление малоимущих семей в целях организации им адресной социальной защиты;

17) первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей в сельской местности.

Лекция 8. Финансово - экономические основы местного самоуправления

План:

1. Финансовые основы местного самоуправления
2. Экономические основы местного самоуправления

Вопрос 1.

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 (коммунальной) собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы.

Финансово-экономические основы местного самоуправления базируются на следующих принципах:

- разграничения функций государственной власти и органов местного самоуправления;
- обеспечения необходимыми финансово-экономическими средствами для решения дел местного значения;
- обеспечения необходимыми финансово-экономическими средствами для исполнения делегированных государственных полномочий;
- независимости местных кенешей в управлении финансово-экономическими средствами местного самоуправления.

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления формируются за счет:

- средств местного бюджета;
- категориальных, выравнивающих и стимулирующих грантов из бюджета вышестоящего территориального уровня;
- кредитных ресурсов, трансфертов и грантов;
- добровольных взносов и пожертвований;
- доходов от муниципальных ценных бумаг и местных займов;

- иных дополнительных доходов от организованных органами местного самоуправления мероприятий, а также получаемых от деятельности создаваемых для нужд местных сообществ предприятий и организаций.

Трансферты - бюджетные средства, предоставляемые бюджетом одного уровня бюджету другого уровня бюджетной системы Кыргызской Республики.

Гранты - трансферты, предоставляемые республиканским бюджетом местным бюджетам на безвозмездной и безвозвратной основах.

В местные бюджеты поступают следующие виды трансфертов:

- **Категориальные гранты** - трансферты, предоставляемые из республиканского бюджета для финансирования определенных видов расходов местного бюджета, гарантированных государством. В настоящее время категориальные гранты направляются на заработную плату работникам образования.

- **Выравнивающие гранты** - трансферты, предоставляемые для обеспечения финансирования расходов местных бюджетов с целью поддержания стабильного социально-экономического положения. В настоящее время выравнивающие гранты направляются в дотационные айыл окмоту и используются для выплаты заработной платы аппарату айыл окмоту, работникам культуры и др.

- **Стимулирующие (долевые) гранты** - трансферты, предоставляемые органам местного самоуправления, в целях стимулирования эффективного расходования бюджетных средств, средств по государственным приоритетным программам и проектам, увеличения доходов местных бюджетов и более полному удовлетворению потребностей местных сообществ.

Местный бюджет - это бюджет местного сообщества, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

Для чего необходим бюджет?

Во-первых, бюджет определяет перечень услуг, подкрепленных финансовыми ресурсами, которые оказывают местные органы власти населению, во вторых перераспре-

деляют ресурсы сообщества для решения приоритетных проблем, в третьих стабилизируют экономику.

Местный бюджет состоит из 2-х частей:

- Доходной;
- Расходной.

Доходы местного бюджета – денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в распоряжение органов местного самоуправления. Доходы местных бюджетов состоят из местных налогов и сборов, неналоговых поступлений; налогов и доходов, распределяемых на республиканском уровне; трансфертов, грантов, добровольных взносов.

Расходы местного бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций органов местного самоуправления.

Доходная часть местного бюджета. Налогооблагаемая база.

Доходы местных бюджетов, получаемые из местных налогов и сборов и неналоговых поступлений, не подлежат изъятию в бюджет другого уровня.

Доходы, дополнительно полученные при исполнении местного бюджета и распределяемые по нормативам отчислений, утвержденных согласно законодательству Кыргызской Республики, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся на конец года в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах, остаются в распоряжении органов местного самоуправления. Вышеназванные доходы изъятию не подлежат и используются на финансирование расходов местного бюджета по усмотрению местных кенешей.

Региональные отделения казначейства и органы налоговой службы регулярно и своевременно предоставляют органам местного самоуправления всю необходимую информацию о доходах соответствующего местного бюджета.

Доходы местного бюджета могут быть перечислены в иной бюджет только по решению местных кенешей.

Источники доходов местного бюджета – местные налоги и сборы и неналоговые поступления, которые органы местного самоуправления вправе самостоятельно вводить

и собирать в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В местные бюджеты поступают:

- отчисления от общегосударственных налогов и других доходов;
- доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- земельный налог;
- арендная плата за землю, взимаемая за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- государственная пошлина, взимаемая в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в местный бюджет;
- местные налоги и сборы;
- доходы муниципальных учреждений за оказанные ими платные услуги и выполненные работы, согласно реестру, утверждаемому айльным, поселковым и городским кенешем;
- административные штрафы и другие санкции;
- гранты, трансферты, добровольные взносы;

Местные налоги – часть системы налогов, взимаемых с юридических и физических лиц в доход местного бюджета.

Налоговым Кодексом Кыргызской Республики определены 2 вида местных налогов и сборов:

1. Земельный налог;
2. Налог на имущество.

Земельный налог – форма обязательной ежегодной платы в местные бюджеты за право пользования земельным участком. Ставки земельного налога ежегодно устанавливаются Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Ставка земельного налога определяется по следующим категориям:

- Земельный налог с сельскохозяйственных угодий (орошаемая пашня, богара, пастбища, многолетние насаждения). Плательщиками налога являются крестьянские хозяйства, акционерные общества, семеноводческие хозяйства, другие юридические лица;

• Земельный налог с приусадебных участков. Плательщиками налога являются физические лица, имеющие огороды, сады, прилегающие к домовладению;

• Земельный налог на земли населенных пунктов и несельхозназначения. Плательщиками налога являются физические и юридические лица, имеющие земельные участки, прилегающие к объектам недвижимости.

Налог на имущество

Налогоплательщиком налога на имущество являются организация или физическое лицо, имеющие в собственности облагаемое имущество, включая имущество, приобретенное в рамках договора финансовой аренды или ипотечного кредитования, зарегистрированное на территории Кыргызской Республики.

Объектом налогообложения является право собственности или право пользования на налогооблагаемое имущество.

Налогооблагаемая база варьируется в зависимости от вида имущества. База налогообложения недвижимого имущества зависит от срока эксплуатации, материала стен, площади имущества, коэффициента инфляции, а также регионального, зонального и отраслевого коэффициентов.

Ставка налога на недвижимое имущество составляет от 0.35% до 1%.

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.

Налоги и доходы, распределяемые на республиканском уровне – это отчисления от общегосударственных налогов, ставки которых, объекты и субъекты налогообложения, а также методы сбора определяются Налоговым кодексом Кыргызской Республики и которые взимаются

на всей ее территории. В местные бюджеты поступают отчисления от следующих общегосударственных налогов:

1. Подоходный налог
2. Налог на прибыль
3. Налог на добавленную стоимость
4. Акцизный налог
5. Налоги за пользования недрами
6. Налог с продаж

Распределение поступления общегосударственных налогов между республиканским и местными бюджетами устанавливается ежегодным законом о республиканском бюджете. В настоящее время 65% поступает в республиканский бюджет, 35% должны направляться в местные бюджеты.

Неналоговые поступления – денежные средства, поступающие в соответствующий бюджет в виде сборов, платежей и санкций. Местные неналоговые поступления включают в себя:

• доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом;

• арендную плату, взимаемую за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

• доходы, получаемые местными бюджетными учреждениями от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг, установленные в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, которые используются исключительно для покрытия расходов по реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг;

• другие неналоговые поступления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В структуре местного бюджета существует 2 счета:

На основной счет поступают средства от земельного налога, местных налогов, категориальных и выравнивающих грантов,

На специальный счет поступают из средства за сборы и платежи, предоставляемые органами местного самоуправления за определенные услуги. В настоящее время на специальный счет поступают средства:

- арендной платы за земли Фонда перераспределения сельхозугодий (ФПС),
- арендной платы за использование объектов муниципальной собственности,
- средства от продажи объектов муниципальной собственности,
- экономической деятельности айыл окмоту,
- родительских взносов (на текущий ремонт школы)

Особенность существующей системы управления местным бюджетом состоит в том, что формирование и исполнение бюджета по основному счету жестко регламентировано показателями по доходам и расходам, которые определяются вышестоящим финансовым органом (районным финансовым отделом). По основному счету проходят финансовые средства, на которые органы местного самоуправления имеют ограниченное влияние, что снижает уровень мотивации органов местного самоуправления по пополнению доходной части местного бюджета.

По тем денежным средствам, которые аккумулируются на специальном счете, органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельно формировать как доходную так и расходную части, при этом данный процесс должен происходить при активном участии депутатов айыльного кенеша на основе прозрачности и открытости.

Смета доходов и расходов по специальному счету составляется дополнительно к основному бюджету, утверждается, как и основной бюджет, айыльным кенешем.

Расходная часть местного бюджета.

Бюджетные расходы делятся:

- по разделам и
- по экономическим статьям.

Раздел описывает сферу, в которой осуществляются расходы, например образование и здравоохранение. Каждый раздел обычно содержит несколько бюджетных учреждений, например, образование состоит из детских садов, начальных и средних школ, музыкальной школы и спортивной школы.

Разделы бюджетных расходов, характерные для местных бюджетов:

- Государственные услуги общего назначения
- Оборона
- Общественный порядок
- Образование
- Здравоохранение
- Социальное обеспечение
- Жилищно-коммунальное хозяйство
- Культурно-религиозная деятельность
- Обеспечение горюче – смазочными материалами,
- Сельское хозяйство
- Транспорт и связь.

Экономическая статья описывает виды расходов для каждого бюджетного учреждения, например, зарплата, поездки и коммунальные услуги.

Экономические статьи:

- Зарплата
- Отчисления в социальный фонд
- Расходы на командировки в пределах страны
- Закупка материалов и оборудования
- Медикаменты и перевязочный материал
- Продукты в школах и детских садах
- Коммунальные услуги
- Аренда и ремонт транспорта
- Прочие закупки и услуги
- Субсидии
- Капитальный ремонт.

Расходные обязательства айыл – окмоту:

Почти все местные бюджеты имеют расходные обязательства по:

- Административным расходам (содержание аппарата айыл окмоту)
- Образованию (детсады, начальные школы, средние школы, музыкальные школы и спортивные школы)
- Жилищным и коммунальным услугам (дороги, благоустройство)
- Культуре (дом культуры)

Некоторые органы местного самоуправления тоже имеют расходные обязательства по:

- Обороне (Военно-учетные столы)

- Общественному порядку (Заработная плата участкового инспектора).
- Социальной защите (Отдел соц. обеспечения)
- Сельскому хозяйству (ветеринарные пункты, реабилитация, орошение, дренаж земель и т.д.)

Вопрос 2.

Экономические основы местного самоуправления

Экономическую основу МСУ составляет:

- движимое и недвижимое имущество;
- денежные средства органов МСУ;
- ценные бумаги;
- природные ресурсы, находящиеся на данной территории;
- предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на данной территории.

Экономическая основа МСУ представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения, связанные с услугами и доходами местного сообщества, материальными и трудовыми ресурсами, находящимися на соответствующей территории.

Муниципальная (коммунальная) собственность – собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

Состав муниципальной собственности:

- Здания, оборудование и другое движимое имущество;
- Объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма;
- Объекты ЖКХ, ремонтно-строительного и транспортного хозяйства;
- Сети и объекты инфраструктуры транспорта, энергетики, водоснабжения, канализационных сооружений и коммуникаций;
- Имущественные комплексы предприятий торговли общественного питания и быта, а также сооружения и

оборудование для их эксплуатации, содержания и обслуживания;

- Неприватизированный жилищный и нежилой фонды;
- Улицы, мосты и дороги местного значения;
- Общественные парки и земли, объекты благоустройства и зеленого хозяйства;
- Леса и сельскохозяйственные угодья, озера, источники воды и месторождения полезных ископаемых, если они не отнесены к перечню государственных природных ресурсов;
- Памятники истории и культуры местного значения;
- Объекты незавершенного строительства;
- Иные объекты необходимые для предоставления услуг населению

Компетенции органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики компетенции представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в вопросах управления муниципальной собственностью разграничены.

К компетенции представительных органов МСУ относятся:

- утверждение порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью на имущество;
- принятие решений о передаче в залог объектов муниципальной собственности на имущество;
- утверждение цен и тарифов на коммунальные услуги, оказываемые юридическими или физическими лицами, использующими муниципальную собственность на имущество;
- одобрение местных планов и программ продаж или отчуждения посредством продажи или передачи муниципальной собственности на имущество.

К компетенции исполнительных органов МСУ относятся:

- руководство, координация и контроль за производственной и финансово- хозяйственной деятельностью предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности на имущество;

- принятие нормативных актов о порядке и условиях передачи муниципальной собственности на имущество во временное или постоянное владение и пользование;

- составление контрактов с собственниками имущества в отношении передачи

или продажи в муниципальную собственность имущества, используемого для оказания коммунальных услуг или жилья, а также осуществления социальной и культурной деятельности местного сообщества;

- принятие решений о строительстве новых объектов жизнеобеспечения местного сообщества;

- определение порядка создания и ведения реестра объектов муниципальной собственности на имущество, а также сбора другой информации, необходимой для эффективного управления муниципальной собственностью;

- установление порядка страхования муниципальной собственности на имущество и иных способов обеспечения ее сохранности;

На практике и местные и кенешы, и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления не в полной мере используют предоставленные Законом права собственника и в случае нарушения этих прав не отстаивают свои интересы.

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами, включая землю, источники воды и месторождения полезных ископаемых местного значения, находящиеся на территории органа местного самоуправления, если они не находятся в государственной или частной собственности.

Право собственности включает в себя 3 полномочия собственника:

• **Право владения** – осуществление фактического обладания имуществом;

• **Право пользования** – извлечение из имущества его полезных свойств и получение от него выгоды;

• **Право распоряжения** – определение юридической судьбы имущества.

Основы формирования и развития муниципальной собственности в Кыргызстане

Учитывая опыт зарубежных стран, в которых сильна не только система местного самоуправления, ее экономика, а также исходя из места и роли муниципальной собственности в преобразовании общественно - политической и экономической жизни общества трансформационного периода, в республике принимаются значительные меры и осуществляются конкретные мероприятия по созданию основ ее становления и развития. Прежде всего, в Кыргызстане, в отличие от других стран ближнего зарубежья, создана достаточно серьезная законодательно-правовая база, регулирующая основы формирования и функционирования муниципальной собственности на имущество как базы экономики местного самоуправления. В республике разработаны, приняты и действуют Законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», «Местной государственной администрации», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», предусматривающие те или иные аспекты функционирования муниципальной собственности.

Но наиболее существенным законом, регулирующим отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права муниципальной собственности на имущество, а также ее управлением является Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», в редакции от 21 декабря 2011 года, в котором нашли отражение более новые подходы по регулированию функционирования этой формы собственности в соответствии с теми реалиями, которые формируются в кыргызском обществе.

Впервые понятие «коммунальная собственность» в законодательстве нашло отражение в 1994 году, когда был издан указ главы государства «Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», предусматривающий процесс передачи части государственной собственности органам местных сообществ. Коммунальная собственность впервые в правовом режиме трактовалась не как разновидность государственной собственности, а как собственность конкретного территориального сообщества, местного населения. В этом смысле коммунальная или, еще по-новому, так называемая муниципальная собственность - экономический институт, неизвестный местным Советам - предшественникам нынешних органов местного самоуправления. Распоряжение объектами, «переданными на их баланс», было ограничено только потому, что они являлись собственностью не местных Советов, а всего государства в целом, которое одно в лице своих центральных органов обладало правом владения, пользования и распоряжения ими и в любой момент могло передать с баланса местных Советов тот или иной объект на баланс другого государственного органа.

Состоявшийся в феврале 1996 года Всенародный референдум внес ряд изменений в первую Конституцию Кыргызской Республики, одним из которых был тот, что органам местного самоуправления предоставлялось право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью, т.е. последняя впервые нашла свое конституционное закрепление.

Принятая в 2001 году новая редакция Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» указывала, что экономическую основу местного самоуправления составляют трудовые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, коммунальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения независимо от формы собственности, расположенные на соответствующей территории. Как следует, предусмотренная в

данном Законе трактовка структуры экономической базы органов местного самоуправления расширенная. Так, к ней относят предприятия, организации и учреждения независимо от формы собственности, а также природные и трудовые ресурсы, находящиеся в рамках территории данного местного сообщества. В последующих нормативно-правовых актах вышеперечисленные объекты были уточнены и указаны только те, которые относятся к объектам местного значения.

Постановлениями Правительства Кыргызской Республики (1996-2000 гг.) и на основе Положения «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность» (1996), был определен перечень первых объектов государственной собственности, передаваемый органом местных сообществ. Первыми в число этих объектов вошли школы, школы - интернаты, детские спортивные и музыкальные школы, сельские больницы, ФАПы, дворцы и дома культуры, клубы, библиотеки, спортивные комплексы, кинотеатры, ПТУ и др.

Постановлениями Правительства Кыргызской Республики (1996-2000 гг.) и на основе Положения «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность» (1996), был определен перечень первых объектов государственной собственности, передаваемый органом местных сообществ. Первыми в число этих объектов вошли школы, школы - интернаты, детские спортивные и музыкальные школы, сельские больницы, ФАПы, дворцы и дома культуры, клубы, библиотеки, спортивные комплексы, кинотеатры, ПТУ и др.

В последующем, решением Правительства Кыргызской Республики (Постановление от 2 марта 2004 года и от 6 мая 2006 года) значительный перечень объектов собственности было дополнительно переданы в распоряжение органов местных сообществ, куда дополнительно вошли аптеки, водопроводные сети, кинотеатры, музеи, котельные, производственные и непроизводственные здания, мосты и дороги местного значения, бани, бассейны, трансформаторные подстанции, каналы водозаборные и канализационные сооружения, мечети и др. В целом, к

настоящему времени, в результате принятых нормативно-правовых, организационных мер, почти все объекты социально-культурного и частично производственного назначения переданы в собственность органов местных сообществ, за исключением приватизированных.

Вместе с тем, изначально, в основе формирования муниципальной собственности была заложена система экономических и законодательных противоречий, связанной с процессом приватизации и трансформацией государственной собственности в иные формы собственности, в том числе коммунальную. Наиболее общими из противоречий, существующих в период муниципализации, являлись: между потребностью местных органов власти в доходобразующих объектах собственности и процессом приватизации коммунального имущества; между приватизацией и муниципализацией ранее приватизированного имущества; между приватизацией коммунального имущества и необходимостью создания новых муниципальных предприятий и др.

Отмеченная система противоречий была связана и обусловлена тем, что процесс муниципализации в то время сопровождался ее приватизацией под жестким диктатом центра, так как законодательство республики предусматривало именно такой подход. При этом, приватизация проводилась комитетами госимущества республики, областей и районов без всякого согласования с местными органами. По ее результатам, предприятия бытового обслуживания, магазины, зернотоки, пиломатериалы, мельницы, автомеханические мастерские, ремонтно-строительные и другие организации и объекты были отчуждены из ведения только что создаваемых органов местного самоуправления. Практически у них остались убыточные, ущербные объекты, с которыми иметь дело было тем более трудно, что их оказалось в целом по республике, особенно в малых городах и селах, слишком много, т.е. местному самоуправлению «сбросили» все, что было малоприспособлено и невыгодно.

В последующем, в целях облегчения последствий неоправданной приватизации законодательство предусматри-

вало положение о том, что органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. В свою очередь, органы местного самоуправления вправе, создавать хозяйствующие субъекты для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Поскольку важнейшим элементом, если не основным, муниципальной собственности и экономики местного самоуправления являются сельскохозяйственные угодья и земельные участки, то в целях регулирования земельных отношений в 2001 году принят Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» и утверждено положение «О порядке купли-продажи земельных, участков». В них были четко определены роль органов местного самоуправления в процессе землепользования, купли-продажи, наследования, дарения, залога, передачи в аренду земельных участков, находящихся в рамках территории данного местного сообщества.

В последующем, в результате принятых на уровне правительства мер в сфере создания экономических и финансовых основ местного самоуправления, положение несколько выровнялось, особенно в сельской местности в связи с введением частной собственности на землю и передачи соответствующих полномочий по ее регулированию и использованию органам местных сообществ. Однако ни в коем случае нельзя при этом считать, что формирование муниципальной собственности закончилось. Да и, в принципе, этот процесс непрерывен, поскольку сопряжен с экономической деятельностью, как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти разных уровней по обеспечению нормальной жизнедеятельности местного населения. Он и сейчас достаточно актуален, поскольку речь идет о передаче в муниципальную собственность тех пока объектов, которые по своему назначению напрямую связаны со сферой социальных услуг,

т.е. той сферой, которой занимаются органы местного самоуправления.

Помимо административно-распорядительного механизма формирования муниципальной собственности, что и было присуще до настоящего времени путем передачи объектов государственности, и в принципе завершено, наращиванию последней, особенно в сельских населенных пунктах, должна способствовать и самостоятельная экономическая деятельность органов местного самоуправления. В целях пополнения состава и структуры муниципальной собственности, повышения ее значимости в удовлетворении общественных потребностей местного населения, законодательство КР предусматривает возможность создавать альтернативные, частным и другим формам хозяйствования, муниципальные предприятия (например, в сельских населенных пунктах пилорамы, зернотоки, мельницы, авторемонтные мастерские, перерабатывающие сельскохозяйственные продукты виды производства и т.д.). Кроме того, оно предоставляет органам местных сообществ такие права по управлению муниципальным имуществом как передача объектов муниципальной собственности в пользование и аренду, передачи права хозяйственного ведения и оперативного управления, предоставление имущества в ипотеку или залог и т.д.

Законодательством Кыргызской Республики, предусмотрены широкие полномочия и созданы правовые условия по наращиванию объектов муниципальной собственности. Так, в Законе «О финансово-экономических основах местного самоуправления» определено, что органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия, участвовать в акционерных обществах с целью обеспечения эффективного и оперативного решения дел местного значения. Органы местного самоуправления вправе инвестировать в муниципальные предприятия, осуществлять реинвестирование прибыли муниципальных предприятий. При этом, отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами, строятся на основе

договоров, значит органы местного самоуправления вправе координировать их участие в комплексном социально-экономическом развитии территории местного сообщества. В то же, время по существующему законодательству, они не могут устанавливать ограничения хозяйственной деятельности этих предприятий.

Органы местного самоуправления имеют права самостоятельно, по своему усмотрению могут приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, необходимой для осуществления функций местного самоуправления. Изменения структуры собственности органов местных сообществ, как в сторону увеличения так и уменьшения должны быть внесены в реестр, а данные последнего доступны для всех граждан данного сообщества.

Законодательство Кыргызской Республики предусматривает возможность прекращения права муниципальной собственности на имущество, которое может быть осуществлено в следующих случаях:

- отчуждения имущества в государственную собственность, в собственность др. коммунальных образований, юридических и физических лиц;
- гибели или уничтожения имущества, либо при утрате права собственности на имущества при объективных условиях;
- лишения прав на имущество по обязательствам органов местного самоуправления;
- упразднение органов местного самоуправления, обладающих правами на муниципальную собственность и т.д.

В соответствии с этим, предусмотрена нормативно-правовая процедура отчуждения и изъятия имущества, находящийся в муниципальной собственности путем купли - продажи, приватизации или мены. Как правило, она осуществляется решением исполнительно - распорядительного органа местного самоуправления, тогда как порядок отчуждения имущества устанавливается местными органами. Незаконное изъятие имущества органов мест-

ных сообществ не допускается и категорически запрещается.

В целях защиты прав муниципальной собственности законодательством страны предусмотрены соответствующие положения и по части приватизации ее объектов. Так, приватизация муниципальной собственности может производиться только путем проведения торгов и на возмездной основе и, как отмечали выше, только решением органов местного самоуправления. Исключение составляет только то, что решением местного кенеша приватизация объектов жилищного фонда, находящихся в муниципальной собственности, может быть осуществлена путем передачи их в собственность физических лиц на безвозмездной основе.

Установлено, что приватизация объектов муниципальной собственности производится на основе Программы приватизации, разрабатываемой исполнительно-распорядительными органами и утверждаемой местными кенешами. Таковая Программа, в частности, систематически разрабатывается мэрией г. Бишкек примерно на 2-3 года и на основе нее и осуществляются приватизационные процессы. Как правило, в ней находят отражения такие параметры как: цели и задачи политики органов местного самоуправления в области приватизации; порядок осуществления приватизации и проведения торгов; классификация объектов муниципальной собственности, подлежащих приватизации и не принадлежащих таковой или же запрещенной;

прогноз поступления средств от приватизации, а также ожидаемые объемы поступлений инвестиций после процесса приватизации и др. При этом, главной целью приватизации должна быть создание основ организации бизнеса, развитие частного предпринимательства. Средства, поступившие от приватизации объектов муниципальной собственности, поступают в местный бюджет.

Лекция 9. Становление и развитие муниципальной службы в КР

План:

1. Понятие и принципы муниципальной службы
2. Правовой статус муниципального служащего
3. Организация и прохождение муниципальной службы

Вопрос 1.

Понятие и принципы муниципальной службы

Появление института муниципальной службы обусловлено, прежде всего, формированием и развитием в Кыргызской Республике местного самоуправления как специфического и в определенной степени самостоятельного уровня публичной власти и управления. Такой формы власти и управления, которая признана и закреплена в Конституции Кыргызской Республики, как право местных сообществ решать вопросы местного значения непосредственно и через свои органы. Как известно, продолжительное время деятельность в органах местного самоуправления не выделялась в особую сферу и трактовалась изначально как часть государственной службы. Более того, и первые законодательные акты, направленные на регулирование системы местного самоуправления, не выделяли служебную деятельность в органах местного самоуправления в специфическую отрасль. И только постепенная эволюция конституционных и законодательных норм, на фоне растущего понимания особенностей местного самоуправления, привела к введению в публично-правовой оборот такого понятия как «муниципальная служба». Теперь же публичная деятельность в области государственного управления и местного самоуправления исходит от их конституционного разграничения политико-правового закрепления как государственной и муниципальной службы.

Таким образом, институт муниципальной службы является совершенно новым видом публичной службы Кыргызской Республики в основе которого реализация задач,

предусмотренных для местного самоуправления. Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета, а также республиканского бюджета. Государство гарантирует обеспечение необходимых расходов для полноценного осуществления муниципальными служащими полномочий органов местного самоуправления. Государство в обязательном порядке компенсирует органам местного самоуправления расходы, возникшие в результате исполнения муниципальными служащими делегированных государственных полномочий.

Муниципальная служба - это профессиональная деятельность граждан в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными, осуществляемая на оплачиваемой основе за счет средств местного бюджета. 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.

Муниципальная служба основана на принципах:

- 1) верховенства Конституции Кыргызской Республики, законов Кыргызской Республики;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- 3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- 4) разграничения функций государственной власти и местного самоуправления;
- 5) разделения должностей муниципальной службы на политические и административные должности;
- 6) профессионализма, компетентности, инициативности и честности муниципальных служащих;
- 7) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 8) стабильности муниципальной службы;
- 9) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной

подготовкой на основе прозрачности и беспристрастности, оценки работы и продвижения кадров на конкурсной основе;

10) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

11) подконтрольности и подотчетности муниципальных служащих, занимающих политические должности, перед местным сообществом, а по делегированным государством полномочиям - вышестоящим органом государственной власти в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

12) постоянного совершенствования системы муниципальной службы;

13) преемственности в подборе и сохранении компетентных кадров при смене руководителя органа местного самоуправления;

14) исключения политического влияния и неправомерного вмешательства в деятельность муниципальных служащих.

Муниципальная должность - это должность с установленными объемами полномочий и ответственностью в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления.

Муниципальные должности подразделяются на политические и административные.

К политическим муниципальным должностям относятся должности депутатов местных кенешей, глав айылных округов, поселков и городов, мэров городов и иных выборных должностных лиц, избираемых путем прямых или косвенных выборов. К административным муниципальным должностям относятся муниципальные должности, назначаемые руководителем органа местного самоуправления, путем заключения трудового договора (контракта), по результатам проведенного конкурса.

Муниципальные должности муниципальной службы соотносятся с государственными должностями государственной службы следующим образом:

главные муниципальные должности приравниваются к главным государственным должностям государственной службы;

старшие муниципальные должности приравниваются к старшим государственным должностям государственной службы;

младшие муниципальные должности приравниваются к младшим государственным должностям государственной службы.

Соотношение определяется с учетом классного чина государственных и муниципальных служащих.

Указанное соотношение должностей государственной и муниципальной служб распространяется на условия оплаты труда и социальные гарантии служащих.

Квалификационные требования к гражданам, претендующим на административные должности муниципальной службы.

В квалификационные требования к муниципальным служащим, замещающим муниципальные должности, включаются требования:

- к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей;
- к стажу и опыту работы по специальности;
- к знанию Конституции Кыргызской Республики и законов Кыргызской Республики применительно к исполнению соответствующих обязанностей.

Гражданам, претендующим на муниципальные должности, необходимо иметь:

для главных муниципальных должностей - стаж муниципальной или государственной службы не менее трех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет, высшее профессиональное образование 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.

Вопрос 2.

Правовой статус муниципального служащего

Муниципальным служащим является гражданин Кыргызской Республики, достигший 18 лет, отвечающий квалификационным требованиям муниципальной должности.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

Права и обязанности муниципального служащего

Муниципальный служащий имеет право:

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

2) на запрашивание информации в установленном порядке от органов

государственной власти, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций, находящихся на территории муниципалитета, необходимых для исполнения им должностных обязанностей;

3) на продвижение по службе, включая переход на государственную службу, увеличение размера денежного содержания с учетом результатов работы, стажа работы и уровня квалификации; на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности;

4) на ознакомление 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;

5) на вступление в профессиональные союзы (ассоциации);

6) на обращение в установленном порядке в суд, профсоюзные и другие органы с целью защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов, разрешения споров, связанных с муниципальной службой;

7) на повышение профессионального уровня (подготовку, переподготовку, переквалификацию, повышение квалификации) за счет средств местного бюджета;

8) на посещение и участие в собраниях предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности с согласия руководителя, а также приглашать их руководителей в установленном порядке для исполнения должностных полномочий в случае обсуждения и принятия решений, соглашений по программам развития местного самоуправления;

9) на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления по внесению предложений о совершенствовании муниципальной службы;

Муниципальный служащий обязан:

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

2) исходить в своей деятельности из конституционного принципа: человек, его права и свободы являются высшей ценностью;

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

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

5) рассматривать в пределах своих должностных обязанностей обращения в органы местного самоуправления граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций и разрешать возникающие в свя-

зи с ними вопросы в порядке и сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики;

6) 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;

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

8) обеспечивать сохранность и развитие муниципальной собственности;

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

Уставом местного сообщества могут быть установлены дополнительные права и обязанности муниципального служащего, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Муниципальный служащий не вправе:

1) состоять на государственной службе;

2) совмещать административную муниципальную должность с политической муниципальной должностью;

3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

4) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

5) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики;

6) 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;

7) использовать в неслужебных целях служебную информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения и другое имущество;

8) 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;

9) 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;

10) 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;

11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также для пропаганды отношения к религии. 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 Кыргызской Республики.

Муниципальные должности не могут занимать лица:

- не отвечающие квалификационным требованиям;
- не достигшие совершеннолетия;

- признанные судом недееспособными;
- имеющие судимость, не снятую или не погашенную в установленном законодательством порядке;
- не являющиеся гражданами Кыргызской Республики.

Вопрос 3.

Организация и прохождение муниципальной службы
Муниципальные должности подразделяются на соответствующие классные разряды:

- главные муниципальные должности;
- старшие муниципальные должности;
- младшие муниципальные должности.

Классные чины присваиваются лицам, замещающим политические и административные должности муниципальной службы, в порядке, определяемом Президентом Кыргызской Республики, и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы.

В Кыргызской Республике устанавливаются следующие классные чины муниципальных служащих и их соответствие классификации муниципальных должностей муниципальной службы:

- для главных муниципальных должностей - муниципальный советник Кыргызской Республики 1, 2 и 3 класса;
- для старших муниципальных должностей - советник муниципальной службы Кыргызской Республики 1, 2 и 3 класса;
- для младших муниципальных должностей - инспектор муниципальной службы Кыргызской Республики 1, 2 и 3 класса.

Муниципальным служащим, замещающим политические муниципальные должности, соответствует классный чин муниципального советника Кыргызской Республики

1, 2 и 3 класса, который присваивается без проведения аттестации или квалификационного экзамена.

Порядок присвоения классов чинів муниципальным служащим, замещающим административные муниципальные должности, определяется нормативными правовыми актами, утвержденными Президентом Кыргызской Республики.

Классные чины муниципальных служащих сохраняются при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы.

При переводе или поступлении муниципальных служащих на государственные должности государственной службы и наоборот, классные чины муниципальных служащих сохраняются и учитываются при присвоении им соответствующих классов чинів государственных служащих.

Порядок проведения квалификационных экзаменов, аттестации, классов чинів, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы либо государственные должности государственной службы, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы устанавливаются в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Порядок прохождения муниципальной службы, требования к муниципальным должностям муниципальной службы могут быть дополнительно определены уставом местного сообщества в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Муниципальные служащие, занимающие главные и старшие муниципальные должности, уволенные с работы в связи с дискредитацией звания муниципального служащего, не могут занимать муниципальную должность или

быть повторно назначены или избраны на равноценную должность.

В случае если муниципальный служащий доказал безосновательность своего увольнения, должностные лица, принявшие решение о его увольнении несут ответственность.

Для приобретения необходимого опыта и проверки профессиональных качеств специалиста, поступающего на муниципальную службу впервые и не имеющего стажа работы, руководитель соответствующего муниципального органа может назначить его на муниципальную должность с испытательным сроком до трех месяцев с выплатой заработной платы по занимаемой муниципальной должности. В срок предварительного испытания не включаются период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда работник отсутствовал на работе по уважительным причинам.

Если по истечении испытательного срока результат испытания будет признан неудовлетворительным, то муниципальный служащий может быть назначен на другую нижестоящую муниципальную должность либо уволен с муниципальной службы.

Оплата труда муниципального служащего

Денежное содержание муниципального служащего состоит:

- из должностного оклада, размер которого устанавливается руководителем органа местного самоуправления на основе типовых ставок, утвержденных Президентом Кыргызской Республики;

- из ежемесячных надбавок к должностному окладу за классный чин, 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 органом 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.

Формы и размер денежного содержания муниципального служащего, занимающего административную муниципальную должность группы 1, устанавливаются в контракте, заключаемом с руководителем органа местного самоуправления.

Местные кенешы могут устанавливать надбавки за особые условия муниципальной службы к заработной плате муниципального служащего и иные выплаты (материальная помощь, лечебные, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг), исходя из возможностей местного бюджета.

Основания для прекращения муниципальной службы

Помимо оснований, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя, обладающего правом приема и увольнения, в случаях:

- прекращения гражданства Кыргызской Республики;

- несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего настоящим Законом;

- разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Трудовые споры муниципальных служащих с органами местного самоуправления рассматриваются в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Выход на пенсию муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Правовое положение муниципального служащего при ликвидации, сокращении штата и реорганизации органа местного самоуправления. 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.

Лекция 10. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР

План:

1. Формирование эффективной правовой базы местного самоуправления
2. Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике

Вопрос 1.

Формирование эффективной правовой базы местного самоуправления

а) Республиканское законодательство

Система законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления характеризуется комплексом всех действующих нормативных правовых актов, разделяемых на составные элементы в зависимости от характера регулируемых отношений местного самоуправления и места в иерархической системе актов. Нормативные правовые акты, в общем, и в частности, касающиеся местного самоуправления, можно классифицировать по следующей структуре: нормативные правовые акты респуб-

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

Систему нормативных правовых актов Кыргызской Республики в соответствии с законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» составляют: Конституция Кыргызской Республики; конституционные законы Кыргызской Республики; законы Кыргызской Республики; постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; указы Президента Кыргызской Республики; постановления Правительства Кыргызской Республики; акты министерств, государственных комитетов, Фонда государственного имущества и административных ведомств Кыргызской Республики; решения местных государственных администраций и органов местного самоуправления принятые в пределах их компетенции и направленные на установление, изменение и отмену правовых норм. В системе нормативных правовых актов особое место отводится Конституции Кыргызской Республики, как главному законодательному акту, имеющему высшую юридическую силу по отношению к иным актам законодательства. Конституция Кыргызской Республики, принята 5 мая 1993 года, однако за более чем десятилетний период своего существования Конституция претерпела ряд изменений, которые были внесены в Основной закон государства по результатам референдумов, состоявшихся 10 февраля 1996 года, 17 октября 1998 года, 18 февраля 2003, 22 октября 2007 года и от 27 июня 2010 года. Все эти изменения, в том числе, касались и местного самоуправления. Причем характер изменений подчас носил радикальный характер. Так, в своей первоначальной редакции Конституция устанавливала, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления. Во второй редакции Конституции (по результатам всенародного референдума 1996 года) уже указывалось, что государствен-

ная власть в Кыргызстане основывается на принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления. Причина перехода к такому принципу государственной власти основывается на осознанном стремлении государства упорядочить свои отношения с системой местного самоуправления, четко определив вопросы местного значения, а также сферу делегированных государственных полномочий, по выполнению которых органы местного самоуправления подотчетны не перед населением, а перед органами государственной власти. Важным отличием содержания Конституции во второй редакции является то, что в ней появилось определение источника права местного самоуправления. Если в части 1 статьи 2 Конституции единственным источником государственной власти признается народ Кыргызстана, то в статье 110 Конституции устанавливается, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами. Это формирует принципиально иной концептуальный подход к идее местного самоуправления и создает конституционную основу для реализации права местных сообществ на самоуправление.

Во второй редакции Конституции появились такие важные нововведения как законодательное закрепление понятий «коммунальная собственность» и «делегированные государственные полномочия». Применялась трактовка коммунальной собственности, данная в законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» еще в 1991 году, которая, опираясь на статью 4 Конституции, в которой не оговаривалась коммунальная собственность, рассматривала ее как часть государственной собственности. Неоднозначна была трактовка и в Гражданском Кодексе от 8 мая 1996 года, которая в соответствии со статьей 223 не относил органы местного самоуправления и коммунальную собственность к субъектам права собственности, однако рассматривала коммунальную собственность как самостоятельный институт собственности в статье 227. По итогам всенародного референдума, состоявшегося 17 октября 1998 года, в Конституции коммунальная собственность

как самостоятельная форма собственности была признана и закреплена в статье 4 в качестве равноправной наряду с государственной, частной и иными формами собственности. Кроме того, следует отметить факт распространения коммунальной собственности на землю, что создала конституционную гарантию на последующее построение развитого местного самоуправления в том числе и в сфере земельных отношений. По результатам референдума от 18 февраля 2003 года самым существенным изменением конституционных норм, имеющим отношение к сфере местного самоуправления можно считать, нормы устанавливающие общие принципы Конституции. Для характеристики действующего законодательства о местном самоуправлении представляется целесообразным его подразделить на три крупных блока: нормативные правовые акты, регламентирующие организационно-правовые основы местного самоуправления; нормативные правовые акты, регламентирующие финансово-бюджетные основы местного самоуправления; нормативные правовые акты, регламентирующие экономические отношения местного самоуправления. Каждый из этих блоков имеет свои базовые законы, которые устанавливают общие принципы развития основ местного самоуправления. В сфере организационно-правовых основ местного самоуправления базовым нормативным правовым актом является закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года. Настоящий Закон устанавливает принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определяет роль местного самоуправления в осуществлении публичной власти, закрепляет организационные и правовые основы их деятельности, устанавливает компетенцию и принципы функционирования органов местного самоуправления, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.

Закон «О местном самоуправлении» отражает сложившуюся в реальности систему местного самоуправления. Статус депутата местного кенеша регулируется Законом Кыргызской Республики «О

статусе депутатов местных кенешей». Закон определяет деятельность депутата в местном кенеше и его органах (постоянных или временных комиссиях), регламентирует порядок возникновения и срок полномочий депутата местного кенеша, устанавливает определенные ограничения, связанные с несовместимостью статуса депутата местного кенеша с некоторыми должностями и видами деятельности, а также досрочное прекращение полномочий депутата местного кенеша. Также закон о статусе депутатов местных кенешей регулирует деятельность депутата местного кенеша в избирательном округе, организацию работы с наказами избирателей и устанавливает основные гарантии его депутатской деятельности. В сфере финансово-бюджетных основ местного самоуправления до настоящего времени одним из основных законов устанавливающих основные принципы формирования и исполнения местных бюджетов Кыргызской Республики, их взаимоотношения с республиканским бюджетом являлся Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Вместе с тем данный закон не решал многие бюджетные проблемы местного самоуправления, а именно в части разграничения бюджетных полномочий бюджетов разного уровня. В целях решения финансово-бюджетных проблем местного самоуправления был принят закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

В сфере экономических отношений местного самоуправления принципиально значение имеет закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», который регулирует отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права коммунальной собственности на имущество в Кыргызской Республике. Управление коммунальной собственностью представляет собой сложный комплекс юридических и иных действий. Поэтому закон детально рассматривает действия органов местного самоуправления по формированию собственности, передачи объектов коммунальной

собственности в постоянное или временное пользование физическим или юридическим лицам, сдачи в аренду, отчуждения коммунального имущества, а также совершать иные законные сделки. В законодательстве Кыргызской Республики в области местного самоуправления существуют и отдельные законы, которые регулируют деятельность органов местного самоуправления на некоторых административно-территориальных единицах, связанных с исполнением специфических задач. К таковым относятся закон КР «О статусе столицы Кыргызской Республики» и закон КР «О статусе города Ош». Помимо вышерассмотренных основных нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих местное самоуправление, в законодательстве Кыргызской Республики действуют акты, которые регламентируют сферы отраслевого характера имеющие отношение и к местному самоуправлению. В частности: Органы местного самоуправления вправе вводить на соответствующей территории местные налоги и сборы. Порядок их введения, администрирования и совершения иных налоговых действий регулируется Налоговым Кодексом Кыргызской Республики, который является сводом законоположений по всем налогам как республиканского, так и местного значения. Органы местного самоуправления вступают в различные гражданско-правовые отношения, которые регулируются Гражданским Кодексом Кыргызской Республики. Данный кодекс определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения. С 1998 года в Конституции Кыргызской Республики закреплена коммунальная (муниципальная) собственность на землю. Земельные же отношения регулируются Земельным Кодексом КР, который определяет основания возникновения, порядок осуществления и прекращения прав на землю и их регистрацию, а также направлен на создание земельно-рыночных отношений в условиях госу-

дарственной, коммунальной и частной собственности на землю и рационального использования земли и ее охраны. В том числе к таким же актам отраслевого характера можно отнести кодекс об административных правонарушениях, трудовой кодекс, законодательство об образовании, здравоохранении, социальном обеспечении и так далее. Кроме того, деятельность системы местного самоуправления во многом регулируется и подзаконными актами, которые принимаются на основании и во исполнении законов, развивая и конкретизируя их положения. Спектр таких подзаконных актов разнообразен, это указы и распоряжения Президента Кыргызской Республики, постановления Жогорку Кенеша и Правительства КР, распоряжения Премьер-министра КР, инструкции различных министерств и ведомств, а также решения принимаемые местными органами власти.

В зависимости от органа, принявшего подзаконный акт их подразделяют на общие, ведомственные и местные. Общие подзаконные нормативные акты издаются право творческими органами общей компетенции (Президент КР, Правительство КР, Жогорку Кенеш КР), с помощью таких актов осуществляется оперативное государственное решение экономических, политических и иных вопросов. Приоритетное значение в системе подзаконных нормативных актов принадлежит актам Президента Кыргызской Республике как главы государства. Они обладают наибольшей юридической силой после закона, издаются на основе Конституции КР, законов КР и регламентируют основные направления внутренней и внешней политики государства. Ведомственные акты принимаются соответствующими министерствами и ведомствами и регулируют отраслевые отношения. Например, инструкции Министерства финансов, юстиции, труда и соцобеспечения, образования и т.д. также влияют на систему местного самоуправления, регламентируя те отраслевые задачи, которые исполняют местные органы самоуправления.

б) Местные нормативные правовые акты

«Местные кенешы и их исполнительные органы в пределах своих полномочий, установленных Конституцией

Кыргызской Республики и законодательством Кыргызской Республики, принимают акты, обязательные для исполнения на их территории» - это конституционная норма устанавливает право органов местного самоуправления на принятие актов местного значения. Нормативные правовые акты местного самоуправления принимаются представительными и исполнительными органами местного самоуправления. Такие акты направлены на решение вопросов местного значения, действуют на соответствующей территории и обязательны для всех юридических и физических лиц, проживающих и находящихся на этой территории. В системе местного самоуправления все акты, принимаемые органами местного самоуправления, носят подзаконный характер. Органы местного самоуправления и их должностные лица принимают местные нормативные акты в форме постановлений и распоряжений. Другой формой принятия нормативных правовых актов местного значения является непосредственное участие населения, то есть на собраниях, сходах и курултаях. В большинстве своем такие решения носят рекомендательный характер и для придания им легитимности направляются на рассмотрение и утверждение местных кенешей. Примером принятия нормативных решений гражданами путем прямого волеизъявления является тот факт, что во всех местных сообществах приняты уставы местных сообществ. Центральное место в системе нормативных правовых актов местного самоуправления отведено уставам местных сообществ. В соответствии с законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» устав местного сообщества является основным правовым документом местного сообщества, регулирующим дела местного значения, разработанным и принятым в соответствии с законодательством республики. При этом все нормативные правовые акты местного самоуправления принятые как органами местного самоуправления и их должностными лицами, так и решения принятые путем прямого волеизъявления граждан на сходах, собраниях, курултаях должны соответствовать и не противоречить уставу местного сообщества.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить законам и иным актам республики, имеющим верховенство и приоритетное значение в системе актов государства. Акты органов местного самоуправления могут быть отменены теми органами, которые их издали. Причем местные кенешы могут отменить акты главы местного самоуправления в случае превышения им своих полномочий. Кроме того, акты органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть признаны недействительными по решению суда.

Вопрос 2.

Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике

В последние годы в Кыргызстане ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. В обществе заметны тенденции нового понимания роли государства, его функций, взаимоотношений между центром и регионами. Вместе с тем, эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, повышения уровня и качества жизни населения. Предстоящая административно-территориальная реформа направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления. Опыт показывает, что это достаточно длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям.

В республике назрела необходимость проведения административно-территориальной реформы, в том числе с учетом укрупнения территориальных единиц, выбора мест управленческих центров, доступности оказываемых государственных и муниципальных услуг населению, финансового обеспечения новых административно-территориальных единиц.

Целью разработки и реализации административно-территориальной реформы является создание эффективной системы государственного и муниципального управ-

ления, направленной на усиление потенциала регионов и повышение благосостояния населения.

Для достижения данной цели предусматривается решение следующих задач:

- устранение дублирования в структуре государственного и муниципального управления, повышение эффективности их деятельности, сокращение бюджетных расходов;

- усиление потенциала регионов, укрепление их финансовой самостоятельности;

- создание доступной и эффективной системы предоставления государственных и муниципальных услуг;

- создание условий для эффективной деятельности народных курултаев;

- совершенствование кадровой политики;

- гармонизация нормативной правовой базы.

При реализации административно-территориальной реформы будут учитываться следующие базовые принципы:

- приоритет человека и гражданина, отношение к государству как инструменту для обеспечения прав человека, безопасности, нормальной жизнедеятельности, развития человека и общества;

- единство, целостность и неделимость территории государства;

- соблюдение демократических подходов при организации общественной жизни и государственного управления;

- экономия и эффективность;

- учет социальных, демографических, исторических, культурных и экологических особенностей регионов;

- открытость реформы.

Анализ существующей административно-территориальной системы

Административно-территориальное устройство, территориальная организация власти играют важную роль в

решении задач социально-экономического, политического, культурного развития страны, предоставлении качественных государственных и муниципальных услуг населению и многих других проблем организации жизнедеятельности общества.

В Кыргызстане административно-территориальное устройство складывалась в процессе исторического развития государства с учётом интересов населения в тот или иной период. Проведение административно-территориальных реформ в стране имеет длительную историю, будучи в составе Российской империи и впоследствии – Советского Союза.

За годы независимости в Кыргызстане предпринимались попытки кардинального реформирования административно-территориальной системы страны в середине 90-х годов и в 2007-2011 годы.

Фактически процесс реформирования административно-территориального устройства носил перманентный характер в виде частичных изменений на тех или иных уровнях управления, проведения территориальных реорганизаций.

К наиболее значимой попытке проведения административно-территориальной реформы последнего времени следует отнести принятие Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года № 333.

Причиной издания данного Указа стала нелогичность существующего административно-территориального деления страны. Так, например, Кара-Суйский район Ошской области по численности населения превышает соответственно население Таласской и Нарынской областей. В то же время есть районы, население которых не превышает двадцати тысяч человек, что намного меньше, чем в ряде сел. Еще одной причиной реформирования стало наличие на разных уровнях управления огромного штата государственных чиновников, дублирующих функции друг друга.

Предлагаемая административно-территориальная реформа включала 3 этапа. На первом этапе (2007-2008 годы) реформы были ликвидированы многие областные структуры управления, но затем отдельные из них трансформировались в межрегиональные структуры управления, а некоторые из них были восстановлены.

Второй этап реформы (2009-2010 годы) должен был стать логическим продолжением первого этапа и на основе структурного анализа выполняемых функций органами государственного управления и местного самоуправления позволить вплотную подойти к укрупнению административно-территориальных единиц, посредством объединения отдельных районов и айылных аймаков. Фактически укрупнение коснулось только ряда айылных аймаков, вошедших в состав городов республиканского и областного значения.

На третьем этапе реформы (2010-2011 годы) должны были быть развернуты процессы совершенствования административно-территориального устройства Кыргызской Республики с переходом от четырехуровневой системы управления к трехуровневой на основе перераспределения задач и функций.

Однако данный Указ не был реализован в полной мере, и в январе 2010 года был признан утратившим силу. В результате несистемных и не доведенных до завершения изменений не был решен ряд проблем, что послужило основанием для возобновления проведения реформы административно-территориального устройства республики.

Вместе с этим остается проблемой отсутствие единой, доступной и качественной системы оказания государственных услуг населению. Получение государственных услуг для населения стало затруднительным из-за бюрократизма и длительности сроков. Не выработана система мотивации государственных служащих, поэтому сохраняется высокий уровень коррупции.

В числе важных вопросов местного развития остается функциональная и ресурсная слабость органов местного самоуправления. Существующая система формирования и управления бюджетами местных сообществ не дает им

возможности самостоятельно и эффективно решать вопросы жизнедеятельности сообществ и развития территорий. Бессистемно и без финансово-материального обеспечения осуществляется делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, в части оказания государственных услуг населению.

Таким образом, существующая система административно-территориального устройства не в полной мере соответствует новым отношениям, складывающимся в стране и обществе. Помимо этого, нынешнее административно-территориальное устройство страны не отвечает задачам эффективного управления, способного обеспечить достойную жизнедеятельность и эффективное развитие. Необходима реформа, базирующаяся на принципиальных подходах, обеспечивающая последовательность действий по переходу к определенной модели организации управления на территории страны, отвечающей целям ее развития.

Основные направления административно – территориальной реформы в Кыргызской Республике

В настоящее время административное устройство страны включает 4 уровня управления: центральный, областной, районный и муниципальный (города и села).

Предлагаемая модель административно-территориального устройства предполагает укрупнение отдельных административно-территориальных единиц и совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов управления.

Реализация новой модели административно-территориального устройства включает три этапа реформ.

1. Первый этап административно-территориальной реформы (2012 год)

На данном этапе предусматриваются следующие мероприятия:

- образование института полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в регионе;
- упразднение районных кенешей;
- преобразование поселков городского типа;
- совершенствование деятельности народных курултаев;
- финансовая децентрализация;
- обеспечение доступности государственных и муниципальных услуг для населения.

1.1. Образование института полномочного представителя

Правительства Кыргызской Республики в регионе

После принятия и вступления в силу нового конституционного Закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» на базе государственных администраций областей будут образованы институты полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в регионе с соответствующими аппаратами.

В соответствии с вышеуказанным законопроектом на полномочного представителя Правительства в регионе в основном будут возложены функции контроля исполнения на соответствующей территории нормативных правовых актов, обеспечения правопорядка и безопасности, проведения политики трансграничного сотрудничества.

1.2. Упразднение районных кенешей

В связи с необходимостью разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, с учетом перехода на двухуровневый бюджет и отсутствием необходимости утверждать район-

ный бюджет, назрела необходимость упразднения института районных кенешей.

Для обеспечения соблюдения норм Конституции Кыргызской Республики, в части назначения и освобождения глав местных государственных администраций по предложению местных кенешей, необходимо внести изменение в законодательство, предусматривающее механизм внесения предложений по назначению и освобождению глав местных государственных администраций местными (айылными, городскими) кенешами соответствующих районов.

1.3. Преобразование поселков городского типа

В целях систематизации органов местного самоуправления и устранения юридических коллизий в отношении статуса поселков городского типа необходимо разработать и принять соответствующие законопроекты, предусматривающие преобразование поселков городского типа в города либо в села.

1.4. Совершенствование деятельности народных курултаев

В соответствии с пунктом 2 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики, учитывая исторические традиции и менталитет кыргызского народа, в целях установления принципов и организации участия граждан соответствующих административно-территориальных единиц при принятии важных государственных решений органами государственной власти и местного самоуправления необходимо принятие соответствующего закона о порядке проведения народных курултаев.

Введение института народного Курултая будет обеспечивать согласование общественно значимых интересов граждан, местных сообществ, органов государственной власти и местного самоуправления в целях решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития государства.

1.5. Финансовая децентрализация

Одним из важных направлений административно-территориальной реформы, в части усиления потенциала регионов и местного самоуправления, является финансовая децентрализация, в том числе внедрение в республике двухуровневого бюджета и исключение районного бюджета из категории местных бюджетов, перевод всех районных подразделений государственных органов на финансирование из республиканского бюджета.

Необходимо осуществить передачу функций администрирования местных налогов органам местного самоуправления, создание условий для развития объектов экономической деятельности для роста потенциала местных экономик и их инвестиционной привлекательности.

Для реализации указанных мероприятий необходимо внесение изменений и дополнений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики, в законы Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права» и «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

Предстоит обеспечить разработку и реализацию долгосрочных региональных планов развития, которые являются для инвесторов ориентиром в отношении развития различных отраслей, сфер деятельности и инфраструктуры на определенной территории.

1.6. Обеспечение доступности государственных и муниципальных услуг для населения

Доступность государственных и муниципальных услуг для населения является важной составной частью административно-территориальной реформы. Избыточное администрирование, несовершенство контрольно-надзорных и разрешительных функций органов власти – эти и многие другие факторы препятствуют развитию предпринимательства, снижают инвестиционную привлекательность, что в конечном итоге затрудняет динамичное развитие экономики.

В целях продолжения работы по оптимизации государственных и муниципальных услуг и создания перечня

государственных услуг необходимо разработать стандарты качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

Необходимо создание сети многофункциональных центров предоставления услуг, соответствующих установленным требованиям, формирование системы мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг (2012-2016 годы). Многофункциональные центры должны стать точкой доступа населения к электронным государственным и муниципальным услугам.

Комплексная оптимизация государственных и муниципальных услуг направлена в целом на сокращение количества обращений, необходимых для получения конечного результата услуги (в том числе путем организации межведомственного взаимодействия), сокращение сроков предоставления услуги, определение нормативов материальных затрат заявителей.

2. Второй этап административно-территориальной реформы (2013- 2014 годы)

На данном этапе предусматриваются следующие мероприятия:

- укрупнение айылных аймаков;
- совершенствование кадровой политики.

2.1. Укрупнение айылных аймаков

В соответствии с административно-территориальным делением на муниципальном уровне в Кыргызстане имеется 25 городских и 459 сельских административно-территориальных единиц, объединяющих более 1800 сел. Существующее деление айылных аймаков требует оптимизации. Так, в республике функционируют 57 айылных аймаков, состоящих только из одного села; многие из них незначительны по численности населения. В то же время существуют айылные аймаки, в состав которых входит более 15 сел, и население составляет более 20 тысяч человек.

Для проведения укрупнения айылных аймаков требуется детальное обоснование, проведение научной экспертизы и экономических расчетов.

В целях оптимизации айылных аймаков предлагается провести укрупнение муниципальных административно-территориальных единиц по следующим основным критериям:

- природно-ландшафтные условия;
- необходимость объединения айылных аймаков, где численность населения до 3000 человек, за исключением высокогорных, отдаленных, труднодоступных и приграничных населенных пунктов;
- сохранение качества и доступности предоставления муниципальных услуг;
- оптимизация муниципального управления;
- близость к центру (доступность населения к государственным и муниципальным услугам);
- наличие экономической базы.

При этом необходимо проведение широкой разъяснительной работы среди населения и внесение изменения в законодательство, которые позволят исключить юридические барьеры для укрупнения административно-территориальных единиц.

2.2. Совершенствование кадровой политики

В целях успешной реализации административно-территориальной реформы необходимо принятие мер, направленных на совершенствование кадровой политики, в том числе посредством:

- совершенствования системы профессиональной подготовки кадров в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики и на местном уровне – в государственных и муниципальных органах;
- разработки проекта стратегии обучения государственных и муниципальных служащих;
- совершенствования системы оценки деятельности государственных и муниципальных служащих;

- совершенствования системы отбора государственных и муниципальных служащих на вакантные должности.

3. Третий этап административно – территориальной реформы (2015-2017 годы)

На данном этапе предусматриваются следующие мероприятия:

- укрупнение районов;
- оптимизация органов управления на областном уровне.

3.1. Укрупнение районов

В настоящее время в республике имеется 40 районов с многочисленными структурами государственного управления. Оптимальное укрупнение районов приведет к сокращению государственных затрат, включая затраты региональных подразделений министерств и ведомств, минимализации административных функций, совершенствованию управляемости региональными государственными органами, более эффективному использованию природных, производственных, человеческих, материальных и других ресурсов.

В то же время для проведения укрупнения районов, оптимизации количества районов потребуются принятие мер по детальному обоснованию, проведению научной экспертизы и экономических расчетов, в том числе с учетом:

- природно-ландшафтных условий;
- численности населения соответствующей территории, исключая отдаленные и труднодоступные населенные пункты;
- близости к центру (доступность населения к государственным и муниципальным услугам);
- наличия экономической базы.

3.2. Оптимизация органов управления на областном уровне

В ходе проведения данного этапа реформы будет проведена оптимизация областных структур управления на основе функционального анализа их деятельности.

Для координации деятельности государственных и муниципальных органов власти соответствующих территорий будет рассмотрен вопрос оптимального сокращения аппаратов полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в регионе.

Лекция 11. Гарантии и ответственность местного самоуправления

План:

1. Понятие гарантий местного самоуправления
2. Система гарантий местного самоуправления
3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Вопрос 1.

Понятие гарантий местного самоуправления

Местное самоуправление в Конституции Кыргызской Республики зафиксировано как самостоятельный уровень власти, к тому же максимально приближенный к населению. Очевидно, что из конституционного закрепления необходимости существования такого уровня власти следует признание значимости данного института для государства.

Осуществление местного самоуправления, кроме того, неразрывно связано с реализацией индивидуальных прав человека и гражданина. В частности, Конституция Кыргызской Республики установила, что «Основные свободы и права человека принадлежат каждому от рождения. Свободы и права человека являются

действующими. Они признаются в качестве абсолютных и неотчуждаемых, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, защищаются законом и судом». В отношении местного самоуправления эта норма является выражением сути формы народовластия. Тем самым, местное самоуправление как один из важных элементов государственного устройства Кыргызстана одновременно является и уровнем власти народа и формой самоорганизации населения, позволяющей населению через свои сформированные институты взаимодействовать с государственными структурами.

Учитывая данное обстоятельство, конституционно установлено, что государство должно оказывать поддержку местному самоуправлению. В свою очередь, органы местного самоуправления вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав (ст. 113 Конституции КР). Такая конституционная установка закрепляет ключевое обязательство государства и его органов наращивать усилия как по гарантированию соответствующих условий по обеспечению развития местного самоуправления, так и по защите интересов народовластия.

Важнейшим и необходимым критерием полного и эффективного обеспечения условий для осуществления местного самоуправления является система правовых гарантий предоставляемых государством.

В литературе понятие гарантий раскрывается как, установленные действующим законодательством страны средства и условия обеспечения реализации и защиты субъективных прав, законных интересов граждан, организаций, учреждений, а также соблюдения законности и правопорядка.

Применительно к системе местного самоуправления целевое назначение конституционно-правовых гарантий местного самоуправления заключается в том, чтобы обеспечить государственными механизмами и средствами:

организационную обособленность и самостоятельность органов местного самоуправления в решении дел местного значения;

защиту прав местного самоуправления и создание благоприятных возможностей для их наиболее полной реализации.

Следовательно, правовые гарантии представляют собой инструмент обеспечения деятельности местного самоуправления. Они закреплены как в Конституции Кыргызской Республики, так и в действующем законодательстве и, прежде всего, в законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Конституционное закрепление гарантий прав местного самоуправления является важнейшим условием его становления и эффективного осуществления. Конституция закрепляет ключевые гарантии местного самоуправления. Такие как:

- право граждан участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей, а также права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, равного доступа к муниципальной службе и т.д.;

- право формировать в соответствующем порядке органы местного самоуправления и управлять через них делами местного значения;

- признания и равной защиты государством муниципальной собственности;

- возможности нахождения в муниципальной собственности земли и природных ресурсов;

- самостоятельного решения населением, органами местного самоуправления вопросов муниципальной собственности по владению, пользованию и распоряжению;

- в случае делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, передачи им необходимых для осуществления государственных полномочий материальных и финансовых ресурсов;

- право принятия органами местного самоуправления актов обязательных для исполнения на соответствующей территории;

- право местного самоуправления на утверждение и контроль программ социально-экономического развития, утверждение и исполнение местного бюджета и т.д.

Дальнейшее свое развитие и более детально раскрытие правовые гарантии местного самоуправления получили в законодательстве страны, в частности, в законах Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», «О муниципальной собственности на имущество», «О финансово-экономических основах местного самоуправления» и т.д.

Местному самоуправлению со стороны государства гарантируется:

- 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;

- установление и обеспечение государственных минимальных социальных норм;

- 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;

- обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

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

- осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Гарантии местного самоуправления могут быть закреплены не только в Конституции и нормативных правовых актах, принимаемых государственными органами, но и в уставах местных сообществ, а также актах органов местного самоуправления.

Вопрос 2.

Система гарантий местного самоуправления

Гарантии местного самоуправления включают, с одной стороны, условия, обеспечивающие реализацию правомочий местного самоуправления, а с другой - систему средств, обеспечивающих их защиту. Система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая муниципальным правом, охватывает всю совокупность условий и средств, установленных Конституцией и законодательством и обеспечивающих их реализацию и правовую защиту. Исходя из установленных конституционных и законодательных гарантий, система гарантий местного самоуправления включает организационно-политические, финансово-экономические и правовые гарантии. Наибольшее значение и большую юридическую силу имеют конституционные гарантии местного самоуправления. Сам факт закрепления института местного самоуправления в Конституции Кыргызской Республики гарантирует его развитие, его взаимодействие с институтами государственной власти, государственную поддержку и судебную защиту. Отсюда, организационно-политические гарантии местного самоуправления исходят из того, что народ как единственный источник государственной власти реализует свою власть непосредственно, а также через систему органов государственной власти и местного самоуправления. В том числе, закрепление одним из важнейших принципов осуществления государственной власти - принципа разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления предусматривает определенную гарантированную самостоятельность местного

самоуправления в осуществление соответствующих функций. В этом же аспекте самостоятельное в порядке установленном законодательстве формирование населением органов местного самоуправления, возможность решать вопросы местного значения на сходах, курултаях, право отзыва и оказания недоверия выборным должностным лицам местного самоуправления. Одной из ключевой для развития института местного самоуправления являются гарантии самостоятельности и финансово-материальной обеспеченности. Известно, что самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны компетенции, закрепленной законодательством за местным самоуправлением. Тем самым, существенной гарантией, обеспечивающей самостоятельность местного самоуправления в решении дел местного значения, являются установленные законодательством финансово-экономические гарантии местного самоуправления.

Гарантией финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов являются положения закрепляющие:

- признание и равную защиту наряду с государственной, частной и иными формами собственности муниципальной собственности, а также нахождения в муниципальной собственности земли;
- самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- право органов местного самоуправления на самостоятельную деятельность по формированию состава муниципальной собственности; необходимость получения согласия органов местного самоуправления в случае передачи объектов муниципальной собственности в государственную собственность;
- передачу необходимых материальных и финансовых средств органам местного самоуправления при делегировании им отдельных государственных полномочий;
- самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;

- запрет на вмешательство вышестоящих органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местного бюджета;

- право введения органами местного самоуправления местных налогов на соответствующей территории;

- компенсацию местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти и т.д.

Правовые гарантии местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, обеспечивающих деятельность всей системы местного самоуправления.

В качестве правовой гарантии местного самоуправления законодательство устанавливает, что решения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, учреждениями и их организациями (независимо от их подчиненности и организационно-правовых форм) и гражданами. Следует отметить, что решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены либо ими самими, либо признаны недействительными решением суда. Дополнительной гарантией обязательности решений органов и должностных лиц местного самоуправления является ответственность за невыполнение таких решений.

Учитывая значимость местного самоуправления, государство закрепляет обязательность рассмотрения органами государственной власти обращений органов и должностных лиц местного самоуправления. В соответствии с закона КР «О местном самоуправлении» такие обращения подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, их должностными лицами, к которым эти обращения направлены.

В силу того, что в основе местного самоуправления лежит право граждан, местных сообществ на самостоятельное непосредственно либо через формируемые ими органы решение вопросов местного значения, к правовым гарантиям следует отнести и установленную законом ответственность органов местного самоуправления и их

должностных лиц. Данная норма имеет непосредственное отношение к вопросу о гарантиях местного самоуправления так как призвана, обеспечить деятельность органов местного самоуправления в интересах в частности, граждан, и, в целом, местных сообществ.

Такую ответственность указанные субъекты несут перед местным сообществом за результаты своей деятельности, а перед государством за соблюдение и исполнение законов, а также за осуществление отдельных делегированных государственных полномочий. При этом основания ответственности могут быть различными. Так, представительные и исполнительные органы местного самоуправления несут ответственность перед местным сообществом и в случае утраты доверия перед населением могут быть досрочно распущены по инициативе избирателей.

Одними из оснований ответственности местного самоуправления перед государством являются действия, ограничивающие свободы и права граждан, нарушающие общественную безопасность и порядок, территориальную целостность и конституционный строй государства. В случае установления соответствующими государственными органами указанных нарушений Президент Кыргызской Республики вправе по предложению Правительства приостановить деятельность органов местного самоуправления, виновных в этом, и ввести на данной территории прямое государственное управление.

Одним из наиболее действенных способов гарантирующих право на осуществление местного самоуправления является защита прав местного самоуправления в судебном порядке. Конституция Кыргызской Республики «гарантирует судебную защиту всех прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией и законами Кыргызской Республики», следовательно, прав гражданина на осуществление местного самоуправления. При этом защита свобод и прав граждан, недопущение правонарушений и восстановление нарушенных прав - обязанность государства, всех его органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Вопрос 3.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Понятие «ответственность» в общественной жизни используется в разных случаях. В частности, достаточно часто говорится о «моральной ответственности», «ответственности гражданина перед Родиной» и т.д. Однако наибольшее применение получило понятие «юридическая ответственность».

В праве «юридическая ответственность» понимается как возможность применения к виновному лицу мер государственного принуждения в случае совершения им каких-либо противоправных действий. Юридическая ответственность в зависимости от отраслевых норм классифицируется на:

- уголовную ответственность, наступающую за совершение преступлений, предусмотренных уголовным законодательством;

- административную ответственность, наступающую в случае посягательств на общественные отношения, связанные с государственным или муниципальным управлением;

- гражданско-правовую ответственность, наступающую в случае нарушения соответствующих норм, связанных с исполнением гражданско-правовых обязательств;

- дисциплинарную ответственность, наступающую в случае нарушений норм, связанных с трудовыми отношениями.

Институт ответственности в местном самоуправлении необходим как средство обеспечения деятельности муниципальных органов и их должностных лиц в интересах соответствующего населения. Ответственность в местном самоуправлении представляет собой наступление неблагоприятных последствий для органов местного самоуправления и их должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения, установленных законодательством, обязанностей. При этом конституционно закреплён круг субъектов, перед которыми ответственны органы местного самоуправления

и их должностные лица. В частности, Конституция КР устанавливает, что: «Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом - за результаты своей деятельности». А также законодательством о местном самоуправлении установлена ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц за законность принимаемых решений, в результате которых нарушаются права юридических и физических лиц.

Следовательно, в муниципальном праве институт юридической ответственности имеет свои особенности правового регулирования и применения. В итоге, юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц классифицируется как ответственность перед: а) населением соответствующей территории, б) государством, в) физическими и юридическими лицами.

Ответственность перед населением органы местного самоуправления несут за результаты своей деятельности. Если, учитывая, что муниципальные органы являются основными структурами, через которые население реализует свое право на местное самоуправление, то важно, чтобы местные органы чувствовали свою ответственность перед сообществом. Основанием для наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед местным сообществом в основном является утрата доверия населения. При этом институт утраты доверия населения относится только к выборным муниципальным органам, которыми являются местные кенешы, и выборным должностным лицам местного самоуправления. Потому как сформированные в результате выборов органы местного самоуправления или выборные должностные лица получают своеобразный мандат доверия от населения, но в случае неудовлетворительной работы избиратели могут воспользоваться институтом отзыва своего мандата. В силу чего и законодательство Кыргызской Республики устанавливает, что местные кенешы могут досрочно

прекратить свою деятельность по инициативе большинства избирателей соответствующей административно-территориальной единицы. А выборные должностные лица местного самоуправления могут досрочно сложить с себя полномочия по требованию не менее одной трети избирателей соответствующей территории либо по требованию не менее двух третей от общего числа соответствующих местных депутатов.

В случае нарушения Конституции и законов республики органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед государством. Данная ответственность может быть выражена в досрочном прекращении деятельности муниципальных органов и их должностных лиц. В частности, если органы местного самоуправления совершают 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, то Президент Кыргызской Республики вправе приостановить деятельность органов местного самоуправления, виновных в этом, и ввести на данной территории прямое государственное управление.

Органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность за ненадлежащее исполнение делегированных государственных полномочий. Так, по представлению Правительства Кыргызской Республики мэры городов республиканского и областного значения, а также главы городов районного значения могут быть досрочно освобождены от занимаемых должностей Президентом страны, а главы местного самоуправления сел и поселков за аналогичные действия могут быть освобождены губернатором области. Кроме того, должностное лицо местного самоуправления может быть привлечено к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности в зависимости от совершенного правонарушения.

Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед физическими и юридическими лицами возникает в результате законности принимаемых ими решений, которые могут причинить имущественный или иной ущерб. Споры по восстановлению нарушенных прав предприятий (объединений), организаций, учреждений независимо от форм собственности и граждан, возникающие в результате действия или бездействия органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также возмещение ущерба, причиненного в результате неправомерных действий, решаются в суде. Одним из возможных последствий для органов местного самоуправления может быть признание судом недействительности решений муниципальных органов власти и должностных лиц, и обязанность возместить ущерб (а он может быть как материальный, так и моральный), нанесенный в результате такого неправомерного решения. Причем убытки, причиненные физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий или бездействий органов местного самоуправления, в том числе издания не соответствующего законодательству акта, подлежат возмещению за счет средств местного бюджета.

С развитием многообразных форм собственности, в числе которых наличие муниципальной собственности, органы местного самоуправления получили право создавать хозяйствующие субъекты, а также самостоятельно вступать в соответствующие договорные правоотношения. Исходя из чего, наступление ответственности органов местного самоуправления может быть следствием невыполнения договорных обязательств перед физическими и юридическими лицами.

В особом порядке регулируется юридическая ответственность муниципальных служащих. За нарушение своих обязанностей, а также ограничений и запретов, установленных законодательством, муниципальный служащий подлежит ответственности, предусмотренной законом «О муниципальной службе», а

также трудовым, административным и уголовным законодательством Кыргызской Республики.

Дисциплинарная ответственность представляет собой один из видов юридической ответственности - форму правового воздействия на работников за совершение дисциплинарных проступков. Данная норма определяет дисциплинарный проступок как неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Основаниями для возникновения дисциплинарной ответственности муниципального служащего является совершение должностного проступка, 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. В случае наступления вышеуказанных оснований на муниципального служащего могут быть наложено одно из следующих дисциплинарных взысканий: 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) понижение классного чина; 6) понижение в должности; 7) понижение ежемесячных надбавок; 8) увольнение с занимаемой должности.

Административная ответственность должностных лиц местного самоуправления наступает в случае совершения им административных правонарушений, установленных кодексом об административной ответственности в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей.

Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления наступает за деяния, совершенными ими как должностными лицами, если нарушение ими служебных обязанностей является уголовно наказуемым, т.е. предусмотрено соответствующими статьями Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

Наряду с данными видами юридической ответственности законодательство конкретизирует и

возможность привлечения муниципального служащего к материальной ответственности.

Местные сообщества, являясь источником муниципальной власти, могут предусмотреть в своих уставах и иные основания и меры ответственности муниципальных органов и должностных лиц местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«Местное самоуправление», которое бы точнее отражало сущность и характерные особенности, присущие данной категории, а именно: население; право на осуществление местной публичной власти и ее выборность; особенности территории; материально-финансовая база сообщества; собственная воля, инициатива и интерес в решении своих задач.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике - это гарантированная Конституцией Кыргызской Республики форма организации и реализации населением своего права на осуществление публичной власти, по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения непосредственно и (или) через избираемые ими органы местного самоуправления, исходя из воли, инициативы и интересов соответствующего сообщества, особенностей территории, собственной материально-финансовой базы и экономических возможностей, а также привлеченных средств на основе законодательства страны.

Для переходного этапа Кыргызстана местное самоуправление стало необходимо как способ и средство оптимизации институтов и механизмов государственного управления. Местное самоуправление стало выступать как форма самостоятельной организации производственно-хозяйственной и финансовой деятельности в целях решения местных социально-экономических задач, соответственно, субъектом экономических отношений.

В заключении отметим, что изучение основы местного самоуправления с использованием данного учебно-методического комплекса является полезным и эффективным для студентов. Изучив данный курс, студенты освоят базовые термины местного самоуправления, и о моделях ее организации, законодательную базу местного самоуправления в КР, а также будут знать основных компетенций представительных и исполнительных органах местного самоуправления в КР и об их особенности в трансформационном периоде.