

УДК 321.015 (5–191.2)

**МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ В ГОСУДАРСТВАХ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ. ЧАСТЬ I**

*Л.Л. Хопёрская*

Проведен анализ правовой базы местного управления в государствах Центральной Азии; показано, что в настоящее время вопросы местного значения решает местная государственная администрация, органы государственной власти на местах, а местное самоуправление, за исключением Киргизстана, существует на низшем уровне, в малых населенных пунктах.

*Ключевые слова:* государства Центральной Азии; местное управление; местное самоуправление.

---

**LOCAL GOVERNMENT IN THE STATES OF CENTRAL ASIA. PART I**

*L.L. Khoperskaya*

The analysis of the legal framework of local government in the states of Central Asia is carried out; it is shown that the current local issues are solved by local public administration, public authorities on places, and local government, with the exception of Kyrgyzstan, there is at the lowest level, in the small settlements.

*Key words:* Central Asian states; local government; local self-government.

Территория государств современной Центральной Азии (Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана) к началу XX в. вошла в состав Российской империи, носила название Туркестанский край, где действовала система военно-народного управления. Сущность этой системы один из представителей царской администрации на Кавказе охарактеризовал следующим образом: «1) туземное население управляется не по законам империи, а по “народным обычаям и особым постановлениям”; 2) суд над туземцами принадлежит местным “народным судам” и отправляется под надзором местной военной власти не по законам империи, “а по адату, в некоторых случаях – по шариату и по особым постановлениям”; 3) каждый административный начальник является в то же время и начальником всех войск, расположенных в его округе, отделе или области, и имеет право “высылать вредных жителей в... распоряжение начальника области и употреблять против жителей оружие в случаях, не терпящих отлагательств”» [1, с. 437].

Эти же принципы были свойственны и управлению Туркестаном, что объясняет отсутствие традиций самоуправления на уровнях выше сельских поселений. В Энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона отмечается, что “все гражданское

управление, губернское и уездное, сосредоточено в руках военных чинов; сельское туземное население заведется волостными управителями и аульными старшинами, которые назначаются из влиятельных туземцев; некоторые низшие должности уездного управления также замещаются иногда туземцами” [2, с. 851].

В советский период неоднократные административно-территориальные реформы, производимые союзным центром (создание и упразднение республик, округов, областей, переподчинение районов и изменение административных границ) не позволяли сформироваться сколь бы то ни было устойчивой системе местной власти. “Все советские республики имели единую систему управления на местах: вышестоящие Советы управляли нижестоящими, местные же Советы существовали в жесткой зависимости от партийных органов” [3].

В результате распада Советского Союза создавалась ситуация, при которой все новые независимые государства встали перед необходимостью формирования системы местной власти. В конституциях этих государств устанавливается наличие уровня местного управления, соответствующие разделы конституций называются: в Казахстане – “Местное государственное управление и самоуправление”,

в Киргизской Республике – “Местное самоуправление”, в Таджикистане – “Местная власть”, в Туркменистане – “Местные органы власти”, в Узбекистане – “Основы государственной власти на местах”. В соответствующих законах определяется структура, порядок и принципы формирования местной власти (назначаемость или выборность, объем полномочий и источники финансовых ресурсов).

В **Казахстане** местное государственное управление определено как деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами, ответственными за проведение государственной политики на соответствующей территории [4].

Местные представительные органы – маслихаты – выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление. Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. К ведению маслихатов относится:

- утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;
- решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;
- рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;
- образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;
- осуществление в соответствии с законодательством республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске. Компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов устанавливаются законом “О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан” [5].

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

- разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения;
- управление коммунальной собственностью;
- назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов;
- осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством республики.

Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем президента и правительства республики.

Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность президентом республики с согласия маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы соответственно. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом президентом республики, который вправе по своему усмотрению освободить акимов от должностей.

По инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов маслихата может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия акиму. В этом случае маслихат большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности перед президентом республики либо перед вышестоящим акимом. Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного президента республики.

Маслихаты принимают по вопросам своей компетенции решения, а акимы – решения и распоряжения, обязательные для исполнения на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Маслихаты и акиматы в своей деятельности обязаны:

- не допускать принятия решений, не соответствующих основным направлениям внутренней и внешней политики;
- соблюдать интересы Республики Казахстан в обеспечении национальной безопасности;
- придерживаться общегосударственных стандартов, устанавливаемых в общественно значимых сферах деятельности;
- обеспечивать соблюдение прав и законных интересов граждан.

Маслихатам и акиматам запрещается принимать решения, препятствующие формированию

единого рынка труда, капитала, финансов, свободному обмену товарами и услугами в пределах Республики Казахстан. Планы развития территорий, принимаемые маслихатами и акиматами, должны соответствовать стратегическим планам развития Республики Казахстан.

Решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству Республики Казахстан, могут быть отменены в судебном порядке. Решения и распоряжения акимов могут быть отменены также в судебном порядке президентом, правительством Республики Казахстан либо вышестоящим акимом.

В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения под свою ответственность. Основанием для признания гражданина Республики Казахстан членом местного сообщества является факт его регистрации по месту жительства на территории административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Иностранцы и лица без гражданства, имеющие постоянное место жительства на территории местного сообщества, имеют право на участие в осуществлении местного самоуправления в пределах, установленных законом или международным договором.

Местное самоуправление осуществляется отдельно в пределах области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Аким области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов местного самоуправления. Формой деятельности местного сообщества являются сход и собрание местного сообщества.

Органы местного самоуправления – это органы, на которые возложены функции по решению вопросов местного значения, т. е. вопросов деятельности области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, регулирование которых связано с обеспечением прав и законных интересов большинства жителей соответствующей административно-территориальной единицы. Органам местного самоуправления в соответствии с законом гарантируется самостоятельность в пределах их полномочий, также им может делегироваться

осуществление государственных функций. Органы местного самоуправления при осуществлении своей деятельности обязаны:

1) соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан;

2) не допускать принятия решений, не соответствующих общегосударственной внутренней и внешней политике, в том числе финансовой и инвестиционной;

3) не допускать принятия решений, препятствующих формированию единого рынка труда, капитала, свободному обмену товарами и услугами, формированию и развитию единого культурного и информационного пространства Республики Казахстан;

4) соблюдать интересы Республики Казахстан в обеспечении национальной безопасности государства;

5) соблюдать общегосударственные стандарты, устанавливаемые в общественно значимых сферах деятельности;

6) обеспечивать соблюдение прав и законных интересов членов местного сообщества;

7) придерживаться принципов гласности и открытости, учета общественного мнения при осуществлении своей деятельности, обеспечивать возможность свободного доступа членов местного сообщества на заседания органов местного самоуправления;

8) обеспечивать участие членов местного сообщества в решении вопросов местного значения.

В Конституции **Киргизской Республики** признается принцип разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, этнической принадлежности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам, а также получать информацию о деятельности органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Киргизской Республики. Иностранцы граждане и лица без гражданства обладают такими же правами и обязанностями, что и граждане Киргизской Республики, за исключением права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

О значимости местного самоуправления свидетельствует тот факт, что ему посвящена статья 2 Конституции КР, где сказано: “Выборы депутатов

представительных органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Государство создает условия для представительства различных социальных групп, определенных законом, в государственных органах и органах местного самоуправления, в том числе на уровне принятия решений” [6].

Киргизстан является также единственным из центральноазиатских государств, использующих понятие “муниципальная служба”, определяемое как деятельность граждан в представительных и исполнительных органах местного самоуправления, осуществляемая на профессиональной и оплачиваемой основе, и понятие “муниципальная собственность”, т. е. собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления [7].

В Киргизстане запрещается слияние государственных, муниципальных и партийных институтов, образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности.

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

Финансирование местного самоуправления обеспечивается из соответствующего местного, а также республиканского бюджета. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляется с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом.

В законе “О местном самоуправлении” определено, что оно осуществляется на принципах: разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; их открытости и ответственности перед местным сообществом и осуществления ими своих функций в интересах местного сообщества; законности и социальной справедливости; самообеспечения, саморегулирования и самофинансирования; волеизъявления граждан через систему органов мест-

ного самоуправления, а также через сходы граждан, собрания и курултай; защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ; гласности и учета общественного мнения; коллегиальности, свободного обсуждения при решении соответствующих вопросов; независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции; проведения на постоянной основе мониторинга и оценки нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления.

Систему органов местного самоуправления образуют представительные органы местного самоуправления (местные кенешы) и исполнительные органы местного самоуправления – айыл окмоту и мэрии городов. Исполнительные органы местного самоуправления и их должностные лица в своей деятельности подотчетны местным кенешам.

Депутаты местных кенешей и главы исполнительных органов местного самоуправления избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы с соблюдением равных возможностей в порядке, установленном законом. Местные кенешы имеют следующие полномочия:

- утверждают местные бюджеты, контролируют их исполнение;
- утверждают программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения;
- вводят местные налоги и сборы, а также устанавливают льготы по ним;
- решают иные вопросы местного значения.

На территории административно-территориальной единицы действует и местная государственная администрация – государственный орган исполнительной власти, главой которого является аким района. Органы государственной власти осуществляют контроль над законностью в деятельности органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с органами государственной власти по созданию условий для реализации конституционных прав граждан Киргизской Республики на участие в решении вопросов государственного и местного значения. При подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации и обсуждение с органами местного самоуправления и их ассоциациями и союзами местных сообществ.

Взаимоотношения местных кенешей с местной государственной администрацией строятся на основе принципа разграничения функций. Государственные органы не вправе вмешиваться

в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления, а местные кенешы не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных государственных администраций. В то же время органам местного самоуправления могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона или договора. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

Органы местного самоуправления не вправе издавать акты, не соответствующие Конституции, законам и другим нормативным правовым актам Кыргызской Республики, 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. В случае совершения этих нарушений президент и правительство республики вправе принять меры, в том числе приостановить деятельность органов местного самоуправления, виновных в этом, и ввести на данной территории прямое государственное управление до вынесения судебного решения. Местный кенеш также может быть распущен президентом. При этом органы местного самоуправления вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав.

Таким образом, органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за исполнение законов, перед местным сообществом – за результаты своей деятельности.

#### *Литература*

1. Утверждение русского владычества на Кавказе. Т. 12 / под ред. генерал-майора В.А. Потто. Тифлис, 1901.
2. Военно-народное управление // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1890–1907. Т. 6.
3. *Балыхин А.Г.* Основные подходы к реализации местной власти в странах СНГ с позиций эффективной деятельности / А.Г. Балыхин // Проблемы современной экономики. 2011. № 1 (37). URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3548>
4. Конституция Республики Казахстан. Принята на референдуме 30 августа 1995 г. (в ред. 2 февраля 2011 г.). URL: <http://www.constitution.kz/>
5. Закон Республики Казахстан “О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан” от 23 января 2001 г. № 148-III (с изм. и доп. по сост. на 07.11.2014 г.). URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1021546](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546)
6. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом 27 июня 2010 г. URL: [http://www.gov.kg/?page\\_id=263](http://www.gov.kg/?page_id=263)
7. Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении” от 15 июля 2011 г. № 101 (с изм. и доп. по сост. на 18.02.2014 г.). URL: <http://faolex.fao.org/docs/texts/kyr132185.doc>