

СООБЩЕСТВО ЮРИСТОВ ТАНДЕМ

# КРАТКИЙ ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О  
МЕСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
АДМИНИСТРАЦИИ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ»



СООБЩЕСТВО ЮРИСТОВ «ТАНДЕМ»

FACEBOOK: [HTTPS://WWW.FACEBOOK.COM/KYRGYZSTAN.STABILITY](https://www.facebook.com/kyrgyzstan.stability)  
INSTAGRAM: @LAWYERS.KG  
E-MAIL: [KYRGYZSTAN.STABILITY@GMAIL.COM](mailto:KYRGYZSTAN.STABILITY@GMAIL.COM)  
ТЕЛ: +996 707 177 178  
[WWW.LAWYERS.KG](http://WWW.LAWYERS.KG)



# Введение

5 мая 2021 года была принята новая Конституция Кыргызской Республики, которая в значительной степени внесла изменения в структуру и организацию деятельности государственных и муниципальных органов. В последующем были приняты соответствующие законы, которые регулируют деятельность вышеуказанных институтов.

Так, 20 октября 2021 года в целях повышения ответственности глав местных государственных администраций — акимов, органов местного самоуправления в решении социально-экономических задач местного значения Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» и Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» были консолидированы в итоге был принят Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления».

**Инициатором закона является Президент Кыргызской Республики.**

В ходе обсуждения проекта закона, депутатами Жогорку Кенеша было выражено беспокойство о том, что на основании законопроекта усиливается вертикаль власти, а также возникает риск возникновения противоречий между назначенными главами айыл окмоту и избранными депутатами местных кенешей.

Более того, закон был принят с нарушением законодательных процедур. Так, к примеру проект Закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» не выносился на общественное обсуждение, в открытом доступе были доступны по отдельности проект Закона КР «О местной государственной администрации», а также проект Закона КР «О местном самоуправлении», справки-обоснования, сравнительной таблицы предоставлено не было, что в последнее время стало обычной практикой субъектов законодательной инициативы в нарушение закона КР «О нормативных правовых актов».

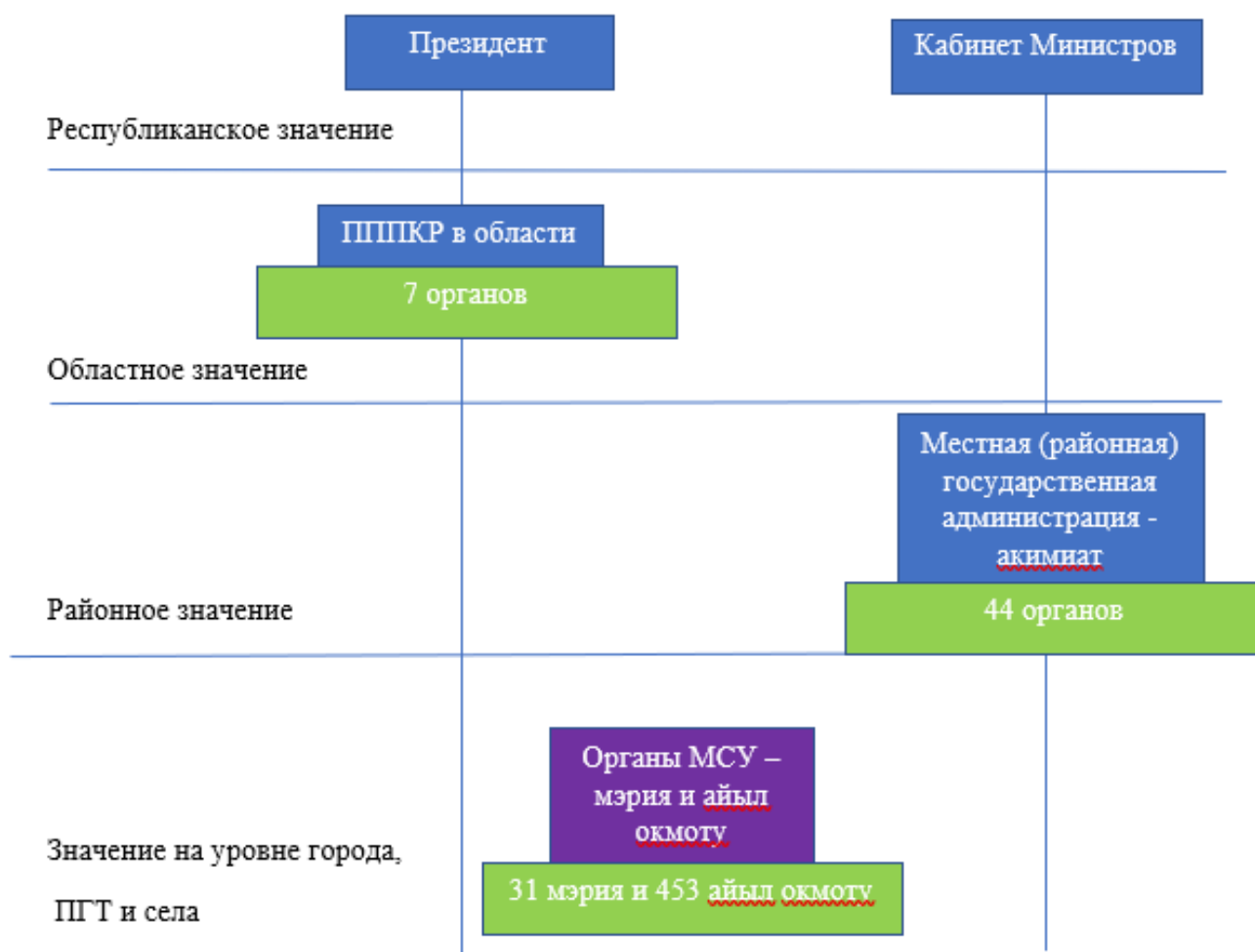
Ниже представлен анализ Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», который включает в себя разделы:

- 1. Местная государственная администрация и ОМСУ в системе территориального государственного управления**
- 2. Местная (районная) государственная администрация**
- 3. Местное самоуправление**
- 4. Выводы**

# 1. Местная государственная администрация и ОМСУ в системе территориального государственного управления

Территориальное государственное управление в КР это совокупность местных государственных органов власти, территориальных организаций и учреждений центральных государственных органов, а также их должностных лиц, через которых во всех административно-территориальных образованиях осуществляется государственная власть во всех ее видах.

В настоящее время административно-территориальное устройство КР имеет 4-х уровневую структуру: республика – область – район – города/сельские населенные пункты.



Общее государственное управление административно-территориальными единицами по всем отраслям и сферам, в пределах разграниченных функций и полномочий, закрепленных в Конституции и Законах КР осуществляют все органы государственной власти КР – Президент, Жогорку Кенеш и Кабинет Министров.

Во всех областях и районах действуют местные органы государственного управления. Организация же власти в городах и сельских населенных пунктах полностью основана на принципах местного самоуправления.

**\* Органы МСУ не входят в систему органов, осуществляющих исполнительную власть на территориальном уровне. МСУ - самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения. (ч. 1 статьи 17 Закона)**

Исполнительную власть на территориальном уровне представляют Полномочные представители Президента КР в области, местные (районные) государственные администрации (далее – акимиаты) и местные территориальные подразделения министерств и ведомств.

При этом четкой иерархии органов, осуществляющих исполнительную власть на территориальном уровне не представлено. Так, к примеру акимиаты в своих действиях подотчетны Президенту и Председателю Кабинета Министров (статья 8 Закона). Взаимодействие органов МСУ с полномочными представителями президента в областях не имеет достаточной юридической основы, однако на практике полномочные представители работают также, как и раньше в бытность губернаторами областей. Руководство областей и районов напрямую подчиняются центральным органам исполнительной власти. Встает вопрос об эффективности работы данной модели управления на территориальном уровне, где для принятия решений необходимо согласование с «верхушкой» - центральными органами исполнительной власти.

Более того, в связи с вышесказанным встает вопрос о необходимости существования полномочных представителей Президента в областях. (схема 2)



## 2. Местная (районная) государственная администрация

Местная государственная администрация (акимиат) подчиненный Президенту Кыргызской Республики (далее - Президент) и Кабинету Министров Кыргызской Республики (далее - Кабинет Министров) государственный орган исполнительной власти, обеспечивающий на соответствующей территории согласованную деятельность территориальных подразделений государственных органов исполнительной власти, их взаимодействие с органами местного самоуправления и осуществляющий государственный контроль за исполнением делегированных полномочий. (статья 2 Закона)

### 2.1. Компетенция акимиата

Акимиат осуществляет практически те же самые полномочия, что и центральные органы исполнительной власти, однако ограничивается территорией одного района.

Однако следует отметить, что Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» привнёс некоторые изменения в сферу полномочий, которыми обладает Акимиат и расширил их:

Так, теперь Акимиат обладает компетенцией:

- обеспечивать выполнение бюджетно-финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной, внешнеэкономической, налоговой и таможенной политики;
- обеспечивать проведение единой антимонопольной и конкурентной политики;
- обеспечивать проведение государственной политики в социально-экономической сфере, молодежной политики, политики в области культуры, искусства, туризма, спорта, науки, интеллектуальной собственности, образования, здравоохранения, труда, занятости и миграции, межэтнических отношений, защиты детей и гендерного равенства, социального обеспечения, охраны природы, экологической безопасности и природопользования, управления земельными ресурсами, архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, государственной и муниципальной службы, развития государственного языка;
- заслушивать отчеты руководителей территориальных подразделений государственных органов исполнительной власти, за исключением органов статистики, национальной безопасности, внутренних дел и местных органов военного управления, а также глав исполнительных органов местного самоуправления в части делегированных им государственных полномочий;
- образовывать консультативно-совещательные органы;
- проводить работу по развитию свободных экономических зон;
- обеспечивать взаимодействие с гражданским обществом и средствами массовой информации;
- координировать работу правоохранительных органов.

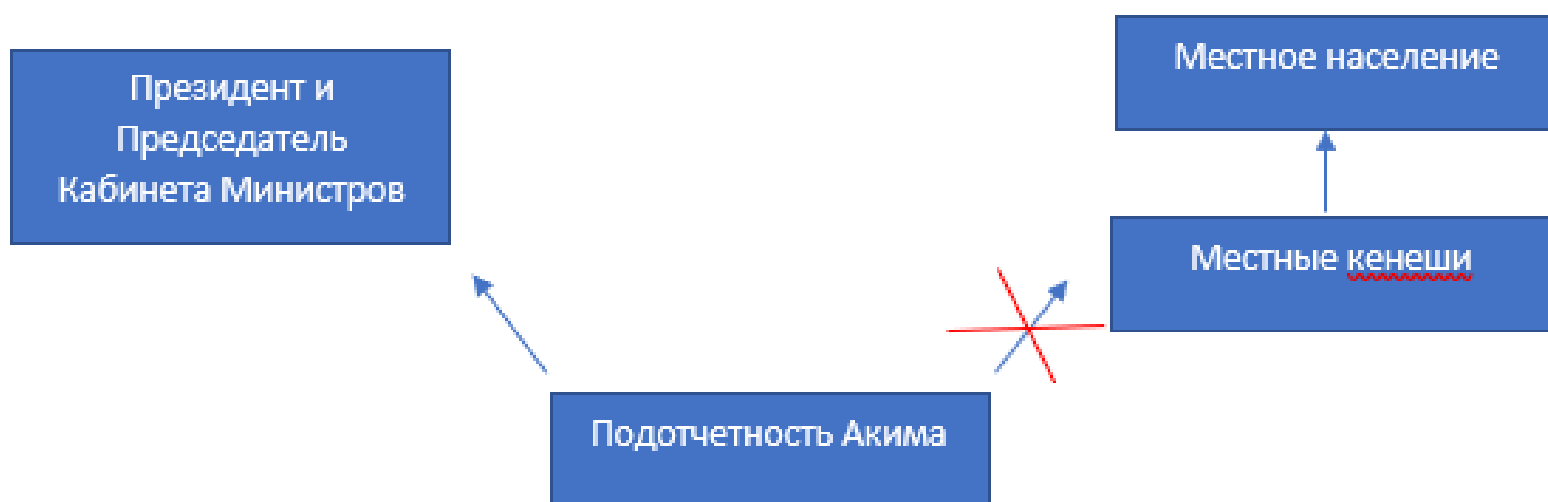
## 2.2. Подотчетность акимиата

Руководитель акимиата – аким несет персональную ответственность перед Президентом и Председателем Кабинета Министров (ч. 4 статьи 8 Закона), ранее ответственность была только перед Премьер-министром.

Однако подотчетность акимов следует рассматривать не только с точки зрения действия вышеуказанной нормы. Следует учитывать вопрос о том, какие субъекты имеют право назначать и освобождать от должностей акимов.

Ранее акимы назначались Премьер-министром Кыргызской Республики по предложению совместного заседания местных кенешей. Местные кенешы также имели право выразить вотум недоверия акиму, что могло послужить основанием для освобождения акима от должности.

Теперь Закон устанавливает, что Аким назначается на должность и освобождается от должности Президентом на основании представления Председателя Кабинета Министров по консультации с полномочным представителем Президента в области. (ч. 2 статьи 8 Закона). Досрочно освободить акима от должности имеет право только Президент. Роль местных кенешей в вопросах назначения и освобождения от должности ограничена. Это означает, что аким не несёт никакой ответственности за эффективность своей работы перед местными кенешами, а соответственно перед местным населением. (схема 3)

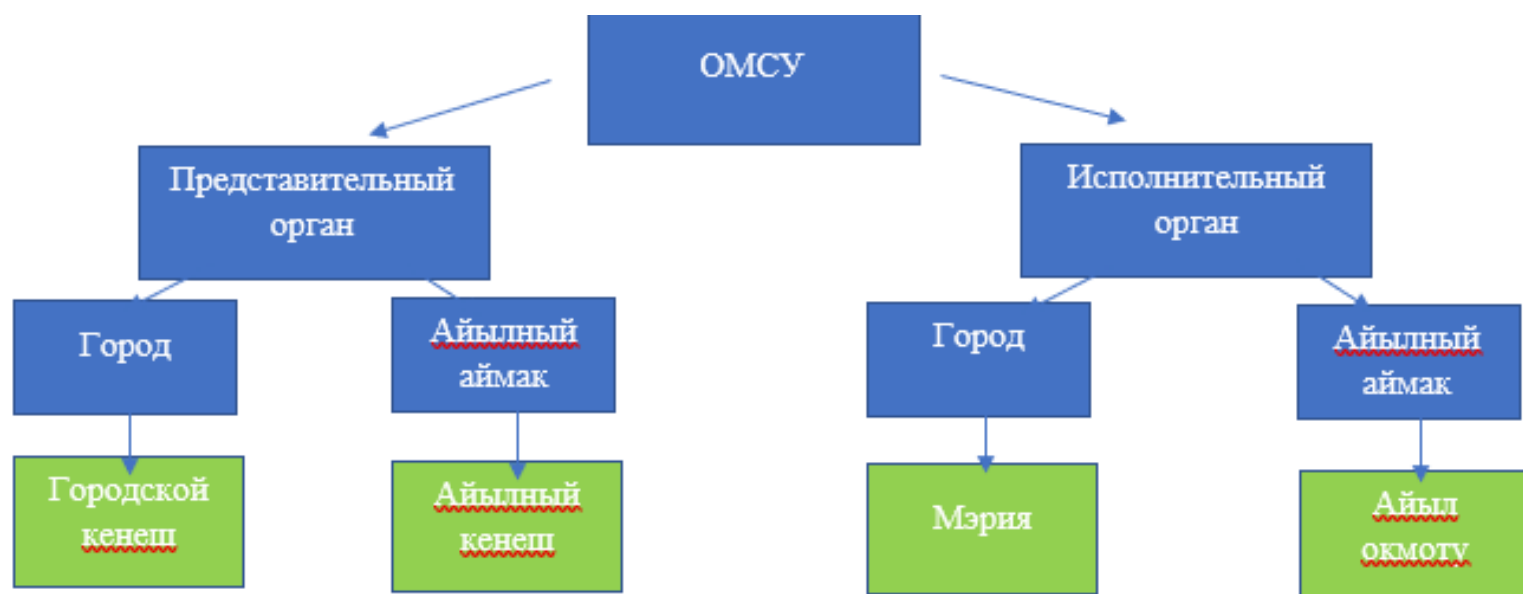


### 3. Местное самоуправление

Согласно Конституции Кыргызской Республики местное самоуправление - гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения в своих интересах и под свою ответственность. Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно или через органы местного самоуправления. (статья 111 Конституции КР). Данные нормы также закреплены в Законе.

#### 3.1. Структура органов местного самоуправления (далее – ОМСУ)

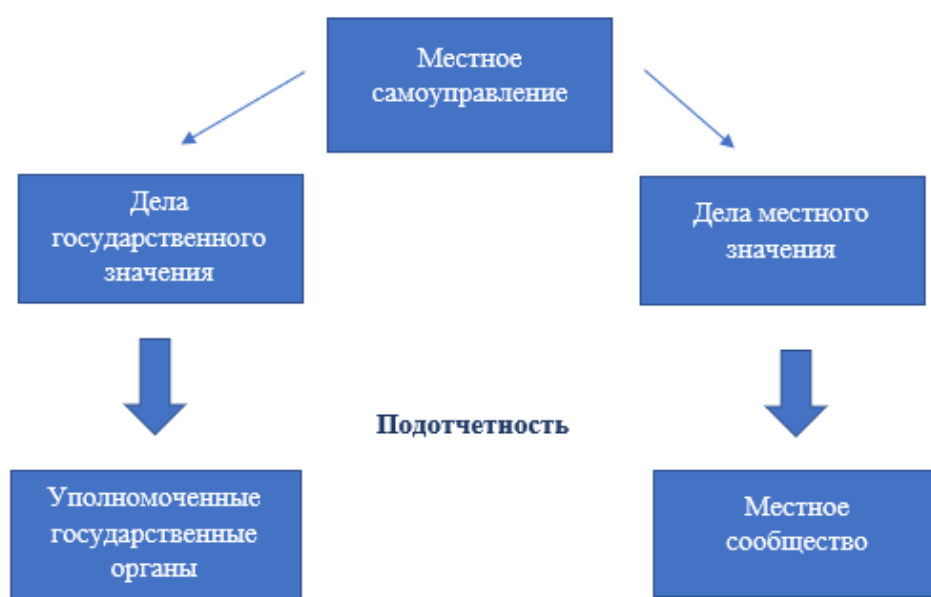
ОМСУ состоят из представительных и исполнительных органа. Представительными ОМСУ являются городские и айылные кенешы. Исполнительными ОМСУ являются мэрии и айыл окмоту.



## 3.2. Подотчетность ОМСУ

ОМСУ по результатам решения вопросов местного значения подотчетны местному сообществу соответствующей территории. (ч. 4 статьи 26 Закона) По делегированным государственным полномочиям ОМСУ подотчетны уполномоченным государственным органам. (ч. 4 статьи 29 Закона) (схема 4)

ОМСУ несут ответственность перед государством и его органами за исполнение законов, перед местным сообществом - за результаты своей работы. (ч. 3 статьи 114 Конституции КР)



**К вопросам местного значения относятся: (статья 27 Закона)**

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов;
- 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, создание условий для организации досуга;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;



- 13) контроль в области охраны и использования историко-культурного наследия 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;
- 17) содействие охране общественного порядка;
- 18) создание условий для развития народного художественного творчества;
- 19) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 20) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 21) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 22) осуществление комплекса мер по охране и защите от семейного насилия в порядке, установленном законодательством;
- 23) организация и исполнение наказаний, не связанных с лишением свободы, и принудительных мер уголовно-правового воздействия, направленных на ресоциализацию осужденных и оказание им социальной помощи в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством;
- 24) оказание содействия в обеспечении своевременного проведения ветеринарно-санитарных и карантинно-ограничительных мер.

**К основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления, относятся: (ч. 6 статьи 29 Закона)**

- 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 в соответствии с законодательством;
- 4) обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения;
- 5) совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством;
- 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 Государственного фонда 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, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;
- 11) обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охране лесозащитных полос и лесных массивов;

- 12) сбор пошлин и страховых взносов, а также полномочия в сфере налоговых правоотношений в соответствии с налоговым законодательством;
- 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) осуществление мероприятий по укреплению межэтнических отношений, а также по предупреждению и предотвращению межэтнических конфликтов;
- 18) содействие органам пробацции в решении текущих задач и выполнении конкретных мероприятий пробацции;
- 19) иные полномочия, установленные законом.

### 3.3. Полномочия местных кенешей

**Полномочия местных кенешей в основном остались без изменений. Однако, следует отметить, что местные кенешы лишились права:**

- избирать мэров и глав айыл окмоту,
- давать согласие на назначение вице-мэров города, руководителей подразделений и служб, обеспечивающих жизнедеятельность города, за исключением аппарата мэрии;
- принимать решение о выражении недоверия руководителям подразделений и служб, обеспечивающих жизнедеятельность города, что влечет отстранение их от занимаемых должностей.

**Данные изменения свидетельствуют о снижении роли местных кенешей (статья 34 Закона).**

### 3.4. Назначение и освобождение от должностей глав исполнительных ОМСУ

**Согласно изменениям, теперь Мэры городов районного значения назначаются акимом. Мэры городов Бишкек, Ош и областного значения назначаются Президентом. (ч. 1 статьи 47 Закона).**

**Мэр города районного значения может быть освобожден от занимаемой должности акимом, а мэры городов Бишкек, Ош и областного значения – Президентом (ч. 3 статьи 47 Закона).**

**Глава айыл окмоту назначается и освобождается от должности акимом. (ч. 1, 3 статьи 53 Закона).**

## 4. Выводы

### 4.1. Отсутствие единой концепции (видения) и стратегии (комплекса мер) установления вертикали власти

Инициатива и необходимость принятия данного закона связана с приведением его в соответствие с Конституцией КР, а также установлением и укреплением президентской формы правления. Однако настоящий анализ и его сравнение во взаимодействии с остальным пакетом законов об исполнительной власти показывают отсутствие единой концепции и видения установления вертикали президентской формы управления. Установление и укрепление вертикали власти строится с точки зрения достижения политической стабильности и развития, соответственно законы касающийся этого должны устанавливать основы и соответствовать этим целям.

К примеру, единой концепцией (видением) инициаторов законов исполнительной власти и в частности анализируемого закона, с их точки зрения видится только право назначать Президентом должностных лиц системы исполнительной власти, в данном случае полномочных представителей в областях, мэров городов и акимов в органах МСУ. Однако укрепляя вертикаль власти, назначая самолично (ранее избирались местными кенешами) должностных лиц МСУ Президент должен был одновременно увеличить их ответственность перед местным сообществом, а также внедрить ясные и четкие механизмы взаимодействия МСУ в системе исполнительной власти, в том числе и через Кабинет Министров КР, иначе вопрос политической стабильности и развития не будет совершенствоваться.

С другой стороны, необходимо учитывать, что прямая ответственность перед Президентом МГА в лице акимов, может снизить на нет их инициативность в улучшении жизни и решении вопросов местного населения, т.к. они будут стремиться работать только в рамках поручений Президента КР, т.к. ответственности перед местным кенешем, соответственно перед местным населением уже не несут. И местному населению придется обращаться напрямую Президенту, количество жалоб и заявлений которые могут решаться на уровне МГА могут увеличиться вдвое.

### 4.2. Расширение полномочий акимов

Одним из полномочий, которые серьезно расширили возможности акимов является назначение и увольнение глав айыл окмоту. Ранее глав айыл окмоту избирали айылные кенешы, через понятный механизм выдвижения и избрания, однако в настоящее время не понятны требования и критерии, правила назначения и освобождения (увольнения) акимом глав айыл окмоту. Это может вызвать конфликтные ситуации и недовольства местного населения, а также злоупотребления (коррупционные проявления) со стороны акима своими полномочиями по назначению и освобождению глав айыл окмоту.

## 4.3. Роль местных кенешей

Как было указано ранее, местные кенешы после внесения изменений в законодательство лишились полномочий в отношении избрания и назначений многих должностных лиц, включая мэров, айыл окмоту, вице-мэров городов, и других лиц. Более того, местные кенешы более не имеют права выражать вотум недоверия руководителям акиматов в случае их неэффективной работы. Все вышеуказанные полномочия переданы Президенту.

Данные изменения противоречат концепции организации органов местного самоуправления, так как в теории местное самоуправление — децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ. Также изменения противоречат принципам независимости органов местного самоуправления в решении вопросов своей компетенции, саморегулирования, волеизъявления граждан через систему органов местного самоуправления, которые закреплены в самом Законе (статья 18 Закона). Право назначения глав ОМСУ, переданное Президенту существенно снизит независимость ОМСУ и может негативно сказаться на эффективности работы ОМСУ и может привести к усилению бюрократии и замедленному процессу принятия решений. Данные последствия в значительной степени вероятны при усиленной централизации власти, которая осуществляется на сегодняшний день.

## 4.4. Роль полномочных представителей Президента Кыргызской Республики в области

В ходе изучения системы организации исполнительной власти на территориальном уровне возникли ряд вопросов в отношении роли полномочных представителей Президента Кыргызской Республики в области (далее – Полномочные представители)

**4.4.1.** Во-первых, неизвестна причина регулирования деятельности Полномочных представителей Положением, а не законом. Полномочные представители являются отдельными должностными лицами, представляющими Президента Кыргызской Республики в областях (ст. 1 Положения о полномочном представителе Президента Кыргызской Республики в области), более того, они являются главными должностными лицами соответствующей области, (ст. 4 Положения о полномочном представителе Президента Кыргызской Республики в области). Это означает, что статус Полномочных представителей выше, чем статус местной государственной администрации, однако деятельность последней регулируется Законом.

Это может привести к проблемам в вопросах разделения полномочий вышеуказанных институтов, так как при противоречиях норм и возникновении правовых коллизий закон будет иметь более высокую юридическую силу. В нижеследующем пункте как раз описано одно из таких противоречий.

4.4.2. Положение о полномочном представителе Президента Кыргызской Республики в области противоречит Закону КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». Так к примеру, статья 8 Положения о полномочном представителе Президента Кыргызской Республики в области утверждает, что одной из основных задач полномочного представителя является «Координация и контроль деятельности местных государственных администраций и территориальных подразделений государственных органов по исполнению законов, актов Президента Кыргызской Республики и Кабинета Министров Кыргызской Республики на территории области», однако в Законе КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» не говорится о подконтрольности местной государственной администрации полномочным представителям.

4.4.3. Необходимо отметить, что не совсем ясна необходимость существования полномочных представителей, так как, как было указано ранее, главы местных государственных администраций подчиняются напрямую Президенту и Председателю Кабинета Министров и взаимодействие полномочных представителей и глав местных государственных администраций минимально.

## 4.5. Недоработки в попытке укрепления вертикали власти

4.5.1 Несмотря на то, что политика укрепления власти и ее абсолютной централизации противоречит принципу разделения властей, руководством страны была произведена попытка ее осуществить. Однако исходя из результатов анализа законодательства, следует сделать вывод, что попытка была не совсем удачна и территориальное государственное управление было организовано хаотично. Так, к примеру, на данный момент остается неясным кому подотчетна местная государственная администрация – Президенту, Председателю Кабинету Министров, Полномочным представителям, или всем вышеуказанным лицам одновременно.

4.5.2. Как было указано ранее, независимость ОМСУ значительно ослабла, усилена централизация при принятии политических решений, что имеет своей оборотной стороной ослабление механизмов обратной связи центра с регионами. Примером может стать ситуация в Российской Федерации, когда эффективность работы регионов значительно ослабла, и в 2016 году поднимался вопрос о необходимом переходе «вертикали власти» на «горизонталь» . В случае с нынешней ситуацией в Кыргызской Республике, следует отметить, что обратная связь, то есть разработка предложений, рекомендаций вышестоящим органам законодательством не предусмотрена. Вертикаль власти работает только в одну сторону – сверху вниз.