



The Fiscal Decentralization Initiative  
for Central and Eastern Europe

Разделение полномочий  
между отдельными ступенями  
управления стран  
Центральной Азии:  
перспективы  
дальнейшего развития

---

*Сравнительный анализ*

Инициатива фискальной децентрализации в странах Восточной Европы (FDI-CEE) – это программа грантов, призванная способствовать проведению межправительственных реформ в странах с экономикой переходного периода. В общих чертах программа помогает публичным властям (центральное правительство, парламенты, местные органы власти, исследовательские институты, университеты и ассоциации местных властей), посредством технической и финансовой помощи провести анализ существующих проблем, с последующим поиском решений и претворением в жизнь тех позитивных тенденций, которые могли бы существенно улучшить положение и перспективы местных властей.

Инициатива фискальной децентрализации в странах Восточной Европы направлена на оказание разносторонней поддержки странам с переходной экономикой, в том числе в области институционального развития и консолидации собственного потенциала, а также по улучшению налоговой системы. Ее главные задачи так или иначе связаны с поиском альтернативных способов решения вопросов общественного значения и с развитием основательной методологии, в целях совершенствования эффективности местных властей в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза.

Следует подчеркнуть, что программы основываются на возникшей необходимости фискальной децентрализации. Благотворительные агентства поддерживают данный процесс путем предоставления финансовых и технических ресурсов, а также через приобщение к мировому обмену знаний и информацией. Инициатива фискальной децентрализации в Восточной Европе поддерживает инициативы властей и публичных учреждений стран Центральной и Восточной Европы, а также независимых экспертов, которые могут привлечь внимание общественности к наиболее важным проблемам и их возможным решениям.

Инициатива фискальной децентрализации в странах Восточной Европы является совместным проектом Совета Европы, Организации по Развитию и Экономическому Сотрудничеству, Института Мирового Банка, Агентства Соединенных Штатов Америки по Международному Развитию, Института Свободного Общества (представленного Инициативой Реформирования Местного Управления и Публичных Услуг), Министерства Внутренних Дел Дании, Министерства Иностранных Дел Италии, а также Программы Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

Секретариат Инициативы фискальной децентрализации в странах Восточной Европы – наиболее контактируемая часть Программы – находится по прежнему адресу Инициативы по Реформированию Местного Управления и Публичных Услуг (Институт Свободного Общества) в Будапеште.

Для дополнительной информации, обращайтесь по адресу:

Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute

Mr. Ondrej Simek

FDI-CEE Secretariat

P.O. Box 519, 1397 Budapest, Hungary

Telephone (+36-1) 327-3862/ext. 2402

Fax (+36-1) 327-3105

Email [osimek@osi.hu](mailto:osimek@osi.hu)

Internet <http://lgi.osi.hu/fdi> or <http://www.decentralization.org>



The Fiscal Decentralization Initiative  
for Central and Eastern Europe

Разделение полномочий  
между отдельными ступенями управления  
стран Центральной Азии:  
перспективы дальнейшего развития

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

# Содержание

<b>Предисловие</b> .....	5
<b>Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития</b> .....	7
<b>I. Республика Таджикистан</b> .....	11
1. Правовые основы функций органов местного самоуправления .....	11
2. Состояние распределения функции управления по уровням .....	14
3. Финансовое распределение функций управления по уровням .....	16
4. Перераспределение функций управления социальной сферой по уровням (Предложение) .....	18
<b>II. Республика Казахстан</b> .....	21
1. Правовые основы функций органов местного самоуправления .....	21
2. Состояние распределения функций управления по уровням .....	24
3. Финансовое распределения функций управления по уровням .....	25
4. Перераспределние функций по разным уровням управления .....	27
<b>III. Республика Кыргызстан</b> .....	29
1. Правовые основы функций органов местного самоуправления .....	29
2. Состояние распределения функций управления по уровням .....	32
3. Финансовое распределение функций управления по уровням .....	32
4. Перераспределние функций управления социальной сферой по уровням (Предложение) .....	34
<b>IV. Республика Узбекистан</b> .....	37
1. Правовые основы функций органов местного самоуправления .....	37
2. Состояние распределения функций управления по уровням .....	41
3. Финансовое распределение функций управления по уровням .....	42
4. Перераспределние функции управления социальной сферой (Предложение) .....	43
<b>V. Сравнительный анализ распределения функций управления местными органами власти в странах Центральной Азии</b> .....	45
1. Правовые основы функции органов местного самоуправления .....	45
2. Состояние распределения функций органов местного управления по уровням власти .....	47
3. Распределение функций управления по уровням в зависимости от финансового распределения .....	47
4. Перераспределение функций управления социальной сферой (Предложение) .....	47
<b>VI. Заключение</b> .....	49
<b>VII. Список использованных нормативных документов и литературы</b> ....	51



## Предисловие

“Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития” является второй из серии региональных исследовательских работ, подготовленных в рамках двух-годичной программы с целью развития предложений в области публичных политик и планирования мероприятий для реформирования местного самоуправления в Центральной Азии. Программа появилась как продолжение региональной конференции «Усовершенствование Финансов и Финансового Управления Местного Самоуправления в Центральной Азии», организованной осенью 2000 г. Инициативой по Финансовой Децентрализации и адресованной в основном участникам из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана.

Главная задача этой программы, соединяющей учебу с исследованием комплексных проблем публичных политик, состоит в оказании помощи в создании местной экспертизы для того, чтобы более эффективно настроить нынешние отношения между разными уровнями управления, а также в развитии способностей местных властей в странах Центральной Азии.

Среди участников числились высшие должностные лица публичной администрации, представители местных властей и независимые эксперты со стороны неправительственных организаций. Все 26 участников проекта включились в работу по подготовке предложений в области публичных политик и планированию мероприятий с целью усовершенствования местного самоуправления в странах этого региона.

С этой целью, участники ИФД создали четыре рабочие группы. Консультанты и эксперты из Центральной и Восточной Европы (Чехия, Польша и Словакия) оказывали поддержку этим рабочим группам, в том числе путем консультаций по предложенным рабочим документам. Также была оказана экспертная помощь по электронной почте. Участники проекта имели прекрасную возможность регулярно встре-

чаться и узнавать о ходе исследовательских работ. Это касалось всех участников, консультантов и внешних экспертов.

Вводный семинар по внедрению этой программы был организован в Братиславе с 30 июля по 3 августа 2001. Впоследствии были организованы другие семинары в Бишкеке, Душанбе, Анталии, Алма-Ате и Праге. Все семинары были посвящены одной из четырех основных тем, над которыми участники активно работали в рамках своих национальных команд.

- Правовой статус и ответственные функции местных властей
- Финансовая самостоятельность местного самоуправления
- Развитие профессиональных способностей местных властей
- Участие граждан и развитие информационных технологий в процессе децентрализации

Каждая национальная команда должна была разработать по одному исследованию, во всех четырех основных направлениях программы в целом. Команды должны были возглавить лидерство в одной из приоритетных исследовательских областей и подготовить небольшое региональное исследование, включающее определенный вклад со стороны всех национальных команд. В свою очередь, это взаимодействие в большей степени стимулировало сотрудничество между членами национальных команд, а также связь с их внешними консультантами и экспертами.

Все региональные исследования, например «Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития», подготовленные узбекскими участниками, будут напечатаны в сборнике работ, который будет издан Инициативой по Фискальной Децентрализации. Позже, они будут доступны в странах

Центральной Азии, включенных в эту программу. Национальные исследования и их английский перевод будут помещены на Веб Странице ИФД.

Проект ИФД финансируется и управляется Институтом Мирового Банка совместно с ПРООН, а также Программой реформирования местного само-

управления и публичных услуг Института Открытого Общества.

*Ondrej Simek*, Секретарь ИФД

*Tony Verheijen*, ПРООН

*Robert D. Ebel*, Мировой Банк

## **Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития**

### **Введение**

Как известно, процесс реформы, совершенствования и децентрализации системы органов власти в странах Центральной Азии, как и в странах Центрально-восточной Европы и республик Прибалтики основывается на принципах «от системы государственной власти на местах к системе местного самоуправления» и «от сильного государства к сильному гражданскому обществу».

Региональный доклад на тему «Правовой статус органов государственной власти на местах и органов местного самоуправления в Таджикистане, Казахстане, Кыргызии и Узбекистане», как было обусловлено в ходе Бишкекской встречи, будет представлен делегацией Узбекистана, а нами в настоящей работе будет предпринята попытка подготовить региональный доклад на тему «Функции местного самоуправления в странах Центральной Азии».

Правовой статус и функции органов государственной власти в наших странах основываются на конституции и регламентированы соответствующими законами и иными нормативно-правовыми актами. В настоящее время практически во всех наших странах идет процесс реформы как законодательной базы, так и организационной структуры органов государственной власти и местного самоуправления с тем, чтобы максимально приблизить их к условиям свободных рыночных отношений. Этот процесс ввиду понятных причин и имеющихся различных национально-культурных, исторических и региональных особенностей каждой страны проходит со значительными трудностями. Причем проводимые реформы имеют как отличие, так и много общего.

Это объясняется тем, что до распада Советского Союза при режиме правления Коммунистической партии только центральные, т.е. союзные органы власти принимали крупные политические решения как по внутренним, так и по внешним делам. Финансирование деятельности государственных органов на местах, местных сообществ и местной инфраструк-

туры всех уровней осуществлялось из централизованного государственного бюджета. А наши страны, хотя и обрели после распада Советского Союза в 1991 году одна за другой независимость, но в то же время не были в достаточной степени подготовлены к решению такой сложной задачи как принятие на себя полной ответственности за разрешение накопившихся десятилетиями своих социально-экономических, экологических и политических проблем. Общеизвестно, что создание новых государств требует принятия таких мер, как разработка новых конституций, создание новых государственных и национальных символов, институтов и учреждений, реорганизация органов власти и управления, создание и разделение всех ветвей государственной власти; реорганизация органов государственной власти на местах и местного самоуправления; перестройка взаимоотношений между центральными и местными органами власти. С помощью международного передового сообщества и при активном содействии международных организаций, стран демократической коалиции правильная оценка роли государства в переходный период для стран Центральной Азии стала отправной и определяющей точкой для продвижения к демократии, формирования сильного гражданского общества и построения правового государства.

Предпринимаемые новыми государствами меры в этом направлении столкнулись с такими проблемами как тяжелое наследие распада Советского Союза и состояние этих государств, как сырьевых приращков великой державы, в глубоком кризисе. И поэтому, внезапное прекращение бюджетных трансфертов от центрального правительства вызвало большой шок. Советская экономика с ее жесткой административно-командной системой управления представляла собой централизованно планируемую и высоко интегрированную систему. Ее целью было не создание сбалансированной национальной (т.е. республиканской) экономики, а максимизация экономического потенциала Советского Союза, как единого целого.

За прошедшие годы своей независимости – новые государства решали сложные задачи развития жизнеспособной национальной экономики рыночной ориентации. Подтверждая свою приверженность принципам свободной рыночной экономики, новые государства отдавали себе отчет в том, что поскольку в наличии имелись не все базовые элементы рыночной экономики, то до недавнего времени поступательность движения в этом направлении была ограниченной.

Слабость административной инфраструктуры, которая сама находится в переходном состоянии, большой процент в госаппарате кадров советско-партийной закалки, отсутствие надлежащей правовой базы, неподготовленность чиновничьего аппарата к новым условиям, отсутствие достаточного количества квалифицированных специалистов и государственных служащих нового поколения – все это затрудняло на данном этапе внедрение и реализацию политических решений. Почти во всех странах Центральной Азии попытки проведения приватизации извращались за счет недостаточной подготовленности предпосылок к этому и отсутствия работоспособной, эффективной и отвечающей требованиям переходного периода правовой базы. Практически во всех вышеуказанных государствах очевидным результатом экономического перехода стало резкое падение жизненного уровня и прожиточных стандартов, а также катастрофическое ослабление систем социального обеспечения и безопасности.

После приобретения независимости наши страны осуществили конституциональные и парламентские реформы. Вместо бывшего советско-партийного аппарата были внедрены президентские и полупрезидентские формы и системы правления. В конституциях всех центрально-азиатских стран был установлен принцип разделения государственной власти на три ветви: законодательная, исполнительная и судебная. При этом следует особо подчеркнуть, что большая часть власти де-факто сосредоточена в руках президента. В Центральной Азии президент не только представляет исполнительную власть, но также может вмешиваться в полномочия парламента и судебной ветви власти. Иногда президентские указы ставятся выше законов, принятых парламентом.

Быстрота внедрения и отсутствие предварительной подготовительной работы при проведении реформ после приобретения этими странами независимости предопределили то, что многие реформы, и в частности при разграничении и перераспределении

функций органов власти и управления по принципу деконцентрации власти, страдают непоследовательностью и недостаточной связностью. Новые законы зачастую разрабатывались и принимались в спешке, без экономических и финансовых поддержек, обоснований и расчетов, без учета их последствий или без координации и согласования с уже принятыми законами либо в угоду определенным кланам и группам. Более того иногда случалось и так, что принимаемые законы вместо упреждения новых отношений, шли в хвосте событий. В то же время нельзя не отметить такие позитивные явления в государствах Центральной Азии, как их искренние усилия, направленные на создание правового, светского, демократического и социального государства и сильного гражданского общества.

Анализ представленных материалов позволяет сделать вывод о том, что процессы демократизации и трансформации, через которые должны пройти все пост-советские страны, в Центральной Азии внедряются медленнее и с большими трудностями, чем в других странах. Это обусловлено как объективными факторами, так и субъективными. Наши страны географически расположены на отдалении от стран развитой демократии. Природные условия, горные массивы, недостаточно развитая инфраструктура, устаревшие сети телекоммуникаций и недостаточно развитые технологии также вносят свою лепту в коммуникационные трудности, ограниченный доступ к информации и иностранной помощи.

Мультиэтническая структура всех наших стран также способствует более тяжелому протеканию процесса трансформации, так как «национализация» общественного имиджа государства является вполне объяснимой реакцией на прежние попытки создания советского человека. В Центрально-азиатских странах, и это очевидно, все еще сохранились многочисленные элементы централизации функций управления, унаследованные от советских времен. Преобразование структуры функций управления в них по существу меняется медленно и незначительно: проводимой политикой децентрализации власти не всегда обеспечивается делегирование функций власти и управления от центрального правительства органам местного самоуправления. Поэтапная передача функций управления от государственных органов местному самоуправлению сталкивается с большими трудностями объективного и субъективного характера. До

настоящего времени это, в основном, заключалось в передаче функций управления от центрального правительства к органам госвласти на местах. То есть идет процесс деконцентрации власти и управления, а не ее децентрализации. Отмечаются и такие случаи, когда происходит процесс концентрации и централизации функций власти и управления.

В новых государствах Центральной Азии местное самоуправление функционирует только на низшем уровне в малых населенных пунктах, таких как джамоаты шахрак и дехот в Республике Таджикистан, махалля в Республике Узбекистан и Аыл Окматы в Республике Кыргызстан. Базирование проводимых реформ в странах Центральной Азии на основополагающих принципах такого важного международного документа, как «Европейская Хартия» может и должно послужить отправной точкой для выработки новых подходов и разработки эффективных концепций реформы в области местного самоуправления.

Безусловно, организация системы власти и распределения функций управления обществом в наших странах в основном базированы на использовании метода централизованного управления с элементами активной, а иногда и пассивной деконцентрации функций государственного управления.

Вместе с тем, осуществляемая реформа в системе органов государственного управления в пользу повышения роли органов местного самоуправления, расширение их функций на основе предоставления им экономической самостоятельности и надлежащей финансовой поддержки со стороны государства является приоритетным направлением системы осуществления децентрализации власти. Отсюда эффективность децентрализации системы власти в странах Центральной Азии в значительной степени зависит от рационального распределения и перераспределения функций управления на всех уровнях органов самоуправления и самоуправления с предоставлением им соответствующей финансовой базы.

В предыдущем национальном докладе «Правовой статус и функции местного самоуправления» была

сделана попытка определить, на современном этапе, правовой статус и функции местного самоуправления на основе существующих законодательных нормативов. В настоящем региональном докладе принята попытка анализировать динамику развития процесса децентрализации и деконцентрации функций власти и управления от центрального правительства к органам местного самоуправления и органам государственной власти на местах в новых государствах Центральной Азии на основе заключений и рекомендаций форума по региональной фискальной децентрализации под названием «Модернизация финансов и финансового менеджмента местных правительств в Центральной Азии», состоявшегося 13–15 сентября 2000 года на Иссык-Куле, Кыргызия, прошедшего при поддержке ПРООН, Института Всемирного Банка/WBI и Института открытого общества (Фонда Содействия) и представленного Инициативой по реформированию местного правительства и государственной службы (LGI/OSI), материалов встреч, прошедших в Братиславе (Словакия) в июне-августе 2001 года и в городе Бишкек (Кыргызия) в начале декабря 2001 года в ходе реализации проекта поддержки инициатив в области развития местного самоуправления «Инициатива WBI/LGI/ПРООН для Центральной Азии», а также материалов, разработанных после второго семинара на основе полученных дополнительных схем плана исследования распределения функций.

На следующем этапе совершенствования распределения функций управления предполагается разработка конкретных шагов по перераспределению функций между уровнями управления: республика – область – район (город) – местные органы самоуправления в целях повышения роли местных органов самоуправления на основе активизации граждан в управлении населенными пунктами и регионом. Настоящий региональный доклад состоит из введения, четырех разделов по странам Центральной Азии, сравнительной оценки распределения функций управления во всех четырех странах, а также заключения.



## I. Республика Таджикистан

### 1. Правовые основы функций органов местного самоуправления

Глава шестая Конституции Республики Таджикистан посвящена местной власти, где закреплены конституционные нормы разделения властей на уровне местных правительств, а также функции органов местной власти.

Местная власть в Республике Таджикистан состоит из представительных и исполнительных органов, которые действуют в пределах своих полномочий. Они обеспечивают исполнение Конституции, законов, актов Президента и Маджлиси Оли Республики Таджикистан.

Органом местной представительной власти в областях и районах является Маджлис народных депутатов, которым руководит председатель. Он же одновременно является представителем Президента Республики Таджикистан в регионе и председателем района (т.е. главой местной исполнительной власти, и назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Таджикистан, который представляет их кандидатуры на утверждение соответствующих Маджлисов народных депутатов). Председатель ответственен перед вышестоящим исполнительным органом и соответствующим Маджлисом народных депутатов.

В соответствии с Конституцией Республики Таджикистан основными полномочиями местных маджлисов являются: утверждение местного бюджета и отчета по его исполнению, определение путей социально-экономического развития местности, местных налогов и платежей в соответствии с законом, определение способов управления и владения коммунальной собственностью, а также осуществление других полномочий, предусмотренных Конституцией и законами.

Органом самоуправления в поселке и селе является джамоат и эти вопросы регулируются конституционным законом «Об органах самоуправления в поселке и селе». Здесь уместно будет подчеркнуть

что, как было отмечено раньше, данные вопросы до внесения в 1999 году изменений и дополнений в Конституцию Республики Таджикистан регулировались двумя конституционными законами – «О государственной власти на местах» и «Об органах самоуправления в поселке и селе». Теперь же в свете новых требований Конституции Республики Таджикистан порядок образования, полномочия и деятельность органов государственной власти на местах и органов самоуправления должны быть урегулированы единым, одним конституционным законом.

Все это обуславливает необходимость разработки и внедрения новых подходов к проблемам проводимых реформ местных органов государственной власти и органов самоуправления. Одновременно с разработкой нового законопроекта, нам будет необходимо совершенствовать работу по дальнейшей децентрализации властных и управленческих функций и полномочий, в том числе и в области финансов. Внесенные в 1999 году изменения и дополнения в Конституцию Республики Таджикистан открывают перед нашим обществом и государством широкие перспективы и возможности в этом направлении.

Но претворение в жизнь намечаемых целей требует прежде всего организации работ по открытию малых и средних проектов с тем, чтобы изучить сложившиеся в государстве и в обществе тенденции, возможные дальнейшие пути децентрализации власти и финансов на местах, провести анализы, составить научно и экономически обоснованные доклады о фактическом положении дел и дальнейших планах, организовать тренинги и обучения нижних и средних слоев государственных служащих и работников органов местного самоуправления, подготовить и опубликовать необходимые учебно-вспомогательные и иные методические пособия, создать достаточный потенциал местных и национальных экспертов по проблемам децентрализации власти и финансов на местах, использовать их научные и

кадровые возможности для разработки необходимых правовых актов.

Конечно, все это требует определенного времени, а также финансовых и иных ресурсов, но в этом плане мы рассчитываем как на наши внутренние ресурсы, так и на получение грантов и помощи от международных меценатов и инвесторов. Работа в этом направлении за счет использования внутренних ресурсов в Республике Таджикистан уже начата, но она могла бы продвигаться быстрее и эффективнее, если бы мы применяли и иные ресурсы, что намного ускорило и продвинуло бы процесс реформ.

Рассмотрим существующую схему распределения функций органов власти Республики Таджикистан по уровням управления (рис. 1.1).

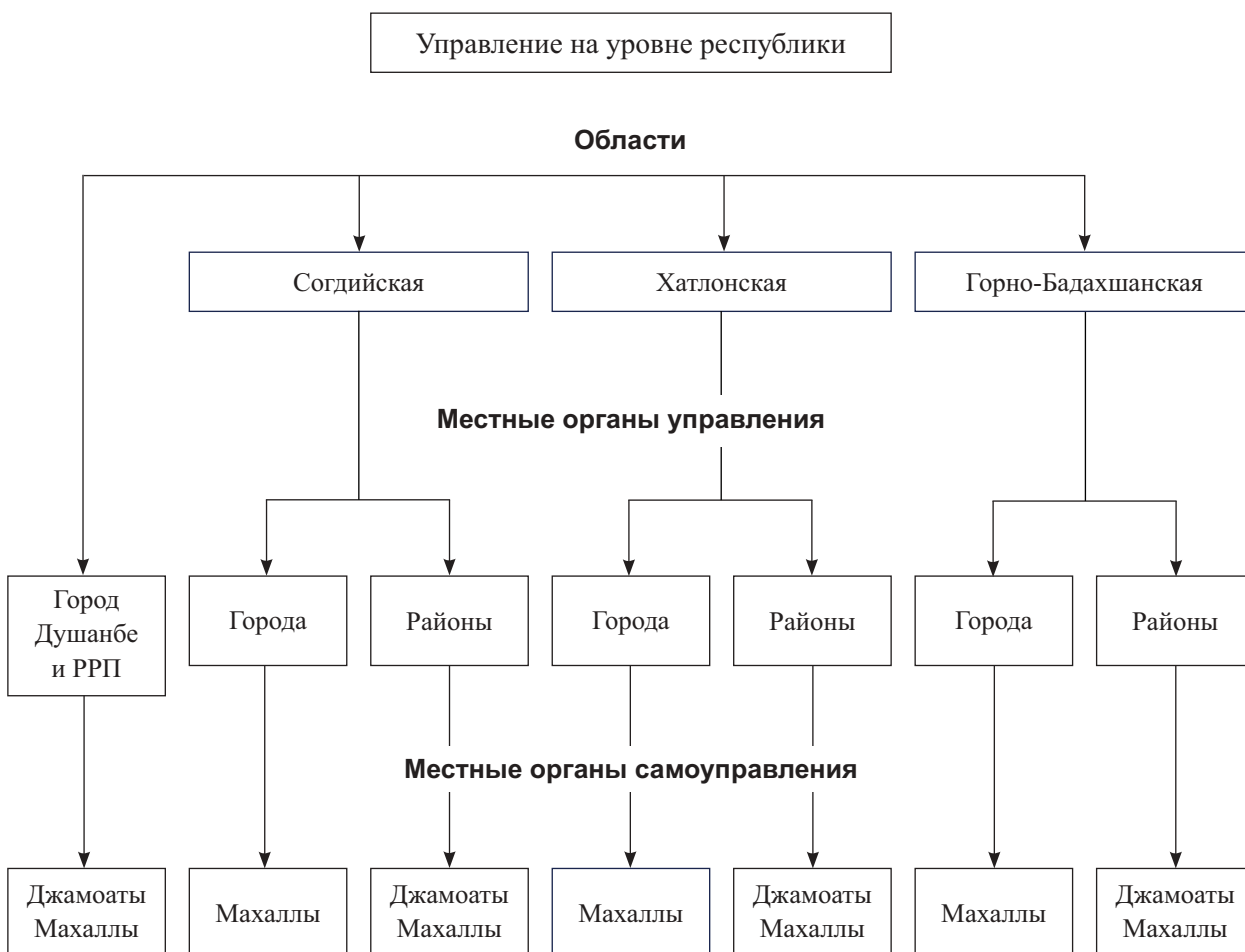
Анализ данных рис. 1.1 показывает, что при разработке нового законопроекта необходимо изучить вопрос о том, сколько уровней органов государственной власти и какие уровни органов местного

самоуправления возможно внедрить в нашей стране и исходя из этого решить вопрос о структуре и порядке организации их деятельности.

Немаловажным является и вопрос об усовершенствовании и реформе порядка взаимоотношений представительных органов власти различных уровней между собой с тем, чтобы более четко определить разграничение компетенций, предусмотреть правовые основы взаимоотношений, их делегирование друг другу, вступление в договорные отношения с органами государственной власти и управления других уровней и регионов, разграничить их компетенции с целью объединения материально-финансовых ресурсов для проведения совместных мероприятий, создания совместных предприятий и координации работы в различных отраслях и сферах управления.

Здесь же уместным является и изучение вопроса о взаимоотношениях представительных и исполни-

Рисунок 1.1 Схема распределения функций органов власти в Республике Таджикистан



тельных органов власти с органами местного самоуправления. Необходимо определить насколько возможно их реформирование и приближение к передовым стандартам, апробированным в странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии с учетом национальных и региональных особенностей Таджикистана.

Стремление гармонизации взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления с собственниками, юридическими лицами и иными предпринимательскими структурами в условиях перехода к рыночным отношениям ставит перед нами острые проблемы определения критериев и параметров договорных взаимоотношений Маджлисов народных депутатов и глав исполнительной власти на местах с коммерческими структурами, хозяйствующими субъектами и предпринимательскими субъектами.

Совершенствование подходов к определению понятия актов местных органов власти, их видов, времени и порядка их вступления в силу, порядок их обжалования и отмены также, на наш взгляд, должно быть осуществлено с учетом сложившихся в Республике Таджикистан социально-экономических, политических и национально-культурных реалий.

Также следует проанализировать и подготовить предложения по вопросам экономических основ деятельности местных органов государственной власти, управления коммунальной собственностью как источником получения доходов соответствующей территории и удовлетворения социально-экономических потребностей населения региона. Эти предложения должны включать в себя вопросы организации контроля в части эффективного размещения производственных и социальных объектов, создания соответствующей инфраструктуры, рационального использования природных и трудовых ресурсов, охраны окружающей среды, социальной защиты населения и других сферах, настолько, насколько возможно будет включить их в новые законопроекты.

Относительно собственности местных органов государственной власти нам необходимо будет проанализировать вопрос о целесообразности и эффективности передачи им средств бюджета, кредитных ресурсов, а также субвенций и дотаций из соответствующих вышестоящих бюджетов, механизма разработки проекта бюджета по субъектам местной власти.

В плане совершенствования бюджетного процесса на местном уровне нам необходимо будет из-

учить вопрос о необходимости реформы законодательства с тем, чтобы максимально приблизить и сбалансировать доходную и расходную часть бюджетов органов местной власти.

В свете предстоящих реформ нам необходимо пересмотреть и максимально приблизить к международным стандартам прав человека и сложившимся рыночным отношениям структуру и организационные основы деятельности местных органов представительной и исполнительной власти, определить в свете новых задач полномочия Маджлисов народных депутатов и Председателя, разработать новые подходы в области планирования, бюджета, финансов, учета, управления собственностью регионов и взаимодействия с предприятиями, учреждениями, организациями различных форм собственности, сельского хозяйства, фермерских и дехканских хозяйств, использования земли и других природных ресурсов, охраны природы, строительства, транспорта, дорожного хозяйства и связи, коммунального, торгового, бытового, социально-культурного обслуживания, социальной защиты населения, обеспечения законности, правопорядка и безопасности, охраны прав и свобод граждан.

Наряду с местными органами государственной власти нельзя не отметить роль органов самоуправления в развитии принципа конституционализма (самоограничения власти). Как было отмечено, действующая Конституция Республики Таджикистан рассматривает органы местного самоуправления как ограничение государственной власти в интересах общественного спокойствия. Действующим законодательством Республики Таджикистан под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения непосредственно или через избираемые им органы как непосредственно, так и через своих представителей.

Функции органов местного самоуправления в Республике Таджикистан в зависимости от их уровня подразделяются следующим образом:

- общие (совместные) функции;
- исключительные функции;
- делегированные на основе соглашений функции (когда источники их финансирования указаны в отдельных соглашениях);
- добровольные инициативы.

Эти функции охватывают административные, социально-культурные и экономические задания, государственные административные, делегированные им по вертикали и горизонтали, вытекающие из законов и добровольные функции.

Исполнение функций, указанных в законах, финансируется из бюджета соответствующего уровня местной власти, а новые источники исполнения дополнительных функций при нехватке средств должны быть указаны в самих законах.

В настоящее время одним из важных дополнительных функций органов местного самоуправления является приватизация коммунальной собственности и решение задач в области земельных отношений.

Государственные органы власти не вправе делегировать функции органам местного самоуправления без определения источников финансирования. При делегировании функций органы местного самоуправления, которым делегированы соглашениями функции, осуществляют надзор за их исполнением.

Проводимые правовые и социально-экономические реформы призваны содействовать реализации права граждан на участие в управлении делами общества и объединять их с целью решения социальных и хозяйственных задач на своей территории, наиболее важных вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения, оказывать содействие органам государственной власти в исполнении Конституции и законов Республики Таджикистан, актов Президента, парламента, Правительства Республики Таджикистан и решений нижестоящих представительных и исполнительных органов власти и их председателей.

Для полной реализации этих функций органов самоуправления при разработке нового законопроекта и проведения реформ нами изучаются и разрабатываются меры по усовершенствованию основных форм осуществления местного самоуправления граждан, порядка их выборов, организации их деятельности и расширения объема полномочий органов самоуправления, укрепления экономических и финансовых основ деятельности органов самоуправления.

В этом плане нами прорабатываются вопросы укрепления основ деятельности органов самоуправления за счет дополнительного построения, приобретения или передачи им в собственность либо в пользование объектов общественного, социально-бытового и иного назначения, а также оказания

помощи им в приобретении транспортных средств и другого имущества, укрепления коммунальной собственности и т.д.

Также нами изучаются пути и способы оказания содействия органам самоуправления в реализации планов мероприятий по выполнению программы деятельности и сметы расходов органа самоуправления, по благоустройству и улучшению санитарного состояния населенных пунктов, развития социальной инфраструктуры своей территории, созданию и расширению сети малых предприятий, кооперативов, мастерских, цехов народных промыслов, регулированию земельных отношений в рамках действующего законодательства, а при необходимости подготовить предложения по изменению этих правовых актов, либо принятию новых законов.

Также осуществляется контроль органов самоуправления за благоустройством и озеленением территорий, улучшению торгового и коммунально-бытового обслуживания населения, за работой торгово-бытовых, социально-культурных предприятий и учреждений, находящихся на их территории, за санитарным состоянием населенных пунктов, источников водоснабжения, жилищ, школ и других учреждений. Органам самоуправления необходимо проводить общественные работы по содержанию в надлежащем состоянии кладбищ, иных мест захоронения, по оказанию помощи органам связи в развитии местной телефонной и почтовой связи, радиодиффузии и охране местных сооружений связи, за исполнением и охраной земель на их территории, за соблюдением правил застройки, содержания придворных территорий, ветеринарных правил содержания животных, организации противопожарных мероприятий, за обеспечением общественного порядка и проведением мероприятий по трудоустройству и т.д.

## **2. Состояние распределения функции управления по уровням**

*Функция управления обороной* является прерогативой центрального-республиканского органа управления властью, но на областных уровнях имеется опорный пункт по координации управления с республиканским уровнем управления обороной в лице военных комиссариатов, штаб гражданской обороны и организация содействия обороны (ОСО – бывший ДОСААФ).

Обеспечение правопорядка в целом финансируется из бюджета республики, однако на уровне

местных органов самоуправления имеется отделение милиции, которое обеспечивает безопасность граждан на местном уровне. На уровне городских и районных отделов милиции поддержание общественного порядка и безопасность отличается масштабностью, включающей обеспечение соблюдения правил уличного движения, а также координацию деятельности отделов милиции местных органов власти.

На областном уровне этот орган координирует деятельность городских и районных органов правопорядка, осуществляет судебные процессы, а также оказывает методическую и практическую поддержку.

На уровне республики функция обеспечения общественного правопорядка и безопасности осуществляется на основе реализации стратегии и контроля над деятельностью нижестоящих уровней. Функция социального страхования осуществляется совместно на всех уровнях. На республиканском уровне решаются главные вопросы социальной поддержки малообеспеченных семей на основе выплаты компенсации и частичного удовлетворения продуктами первой необходимости, и с этого года вводится пи-

лотная программа обеспечения детей малоимущих семей по 6 сомона в квартал или каждый месяц по 2 сомона. На уровне местных органов самоуправления осуществляется выплата этих компенсаций. А на уровне областей и районов ведется их распределение по районам и городам, а также местные органы власти ведут контроль за её выполнением.

Социальное обеспечение населения выполняется совместно тремя уровнями управления: республика – область – район. На уровне районов и городов эта функция осуществляется на основе содержания подразделений по оказанию услуг на дому. На уровне области данная функция выполняется путем координации деятельности городских и районных служб, а также содержания домов-интернатов для престарелых и малолетних инвалидов. Обеспечение здоровья населения является главной функцией ведомств здравоохранения. Здесь выполняются следующие функции: профилактика и лечение в поликлиниках, а также лечение в стационарах.

На уровне районов и городов ведется профилактика и лечение населения как в детских, так и взрослых поликлиниках и больницах, содержание скорой

Таблица 1.1

Центральный уровень	Центральный уровень	Областной уровень	Районный уровень	Местный уровень
Оборона	+			
Общественный порядок и безопасность	+	+	+	+
Социальное страхование	+	+	+	+
Социальное обеспечение	+	+	+	
Здравоохранение	+	+	+	
Образование	+	+	+	+
Жилищно-коммунальное хозяйство	+	+	+	+
Библиотеки	+	+	+	+
Пожарная охрана	+	+	+	
Уборка и освещение улиц			+	+
Парки и скверы		+	+	
Водоснабжение и канализация		+	+	
Топливо–энергетический комплекс	+	+	+	
Организация отдыха		+	+	+
Культурно-религиозная деятельность	+	+	+	+
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	+	+		
Горнодобывающая промышленность, перерабатывающая промышленность и производство	+	+	+	
Прочая экономическая деятельность		+	+	
Прочее	+	+	+	+

помощи, службы санэпидстанции. На городском и районном уровнях организуются различные центры и направления по борьбе с инфекцией, планирование семьи и др. А на уровне области имеются больницы областного значения, обслуживающие больных со всей области.

Сфера образования является главным артериальным направлением социальной жизни общества на всех уровнях управления республикой. Более 40% бюджетных средств на всех уровнях направляется в эту сферу. Так, на уровне местных органов самоуправления (Джамоатах) функционируют дошкольные учреждения, а также начальные – по содержанию здания. На уровне городов и районов содержатся школы, интернаты, колледжи, детские сады, методические кабинеты, которые реализовывают программы на этих территориях. На уровне области координируется деятельность городских и районных образовательных служб, а также повышение квалификации педагогического состава. На уровне республики все вузы, школы, колледжи, дошкольные учреждения обеспечиваются зарплатой, методическими пособиями и разработкой стратегии развития образования в Таджикистане.

Жилищно-коммунальное хозяйство является основной сферой коммунального обеспечения населения. На уровне джамоатов и махаллей выполняется уборка улиц и дворов. На уровне городов и районов осуществляется обеспечение жилых массивов водой, канализация отходов, сбор квартплат, налогов и ремонт водоканализационных сооружений. На уровне областей рассматриваются вопросы строительства жилья, коммунальных объектов и координация деятельности городских и районных служб. На уровне республики разрабатывается стратегия развития жилищно-коммунальных служб и услуг.

### **3. Финансовое распределение функций управления по уровням**

Из данных, приведенных в таблице 1.2 видно, что насколько можно судить по затратам, функция обеспечения общественного порядка и безопасности на 90% выполняется на уровне республики, и всего лишь по 4,7% на уровне области, городов и районов. Обеспечение функции социального страхования разделяется почти пополам на уровне республики и городов и районов. При этом на 3,1% эта функция выполняется на уровне республики, и около 1,0% на уровне местного органа самоуправления.

Социальное обеспечение на 84,8% выполняется на уровне республики, примерно, по 4% на уровне

области и города, и района, на 7% на местном уровне. Следует отметить, что функция здравоохранения населения больше чем на половину (54%) выполняется на уровне города и района, на 21% – на уровне республики, почти одинаково на уровне республики и области и незначительная часть расходов (на 8%) оставить на выполнение функции здравоохранения осуществляется на местном уровне.

Функция образования как важная социальная функция более чем наполовину (56%) выполняется на уровне города и района, а почти на пятую часть на республиканском и местном уровнях.

Коммунальное обеспечение, как социальная функция, наполовину выполняется на уровне города и района. Такая функция, как освещение улиц и их чистка, централизованно выполняется на уровне республики.

Функция регулирования культуры и религии выполняется более, чем наполовину на уровне республики и третья часть на уровне города и района. Следует отметить, что все учреждения просвещения – образования, такие как детские сады, школы, внешкольные учреждения, а также лечебные учреждения, финансируются из бюджета (республиканского, областного, местного).

Однако при бюджетных учреждениях могут образоваться и внебюджетные средства, т.е. средства, получаемые учреждениями помимо ассигнований, выделяемых им из бюджета. Специальными средствами являются доходы бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполняемых работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности.

Право иметь специальные средства предоставляется при условии, если отсутствует возможность деятельности на условиях хозяйственного расчета, а также, если расходы, связанные с указанной деятельностью, полностью обеспечиваются получаемыми доходами.

Расходы по смете специальных средств предусматриваются в соответствии с целевым направлением специальных средств.

Например, по Согдийской области имеется 175 детских садов, их посещает 18.153 ребенка, обслуживает 5.336 штатных единиц. Расходы на содержание детских садов на 2001 год составляют 635.124 сомони, из них на заработную плату 198.634 сомони, на питание 205.114 сомони.

Количество школ составляет 865, в них 22.026 классов, учащихся 468.862. Расходы на содержание школ составляют 8.501.183 сомони, из них на зара-

Таблица 1.2  
Данные 2001 года, тыс.

	Центральный уровень – Государ- ственный бюджет	Республи- канский бюджет	Областной Уровень	Районный уровень	Местный уровень
Оборона	100,0	—	—	—	—
Общественный порядок и безопасность	100,0	90,6	4,7	4,7	—
Социальное страхование	100,0	51,8	3,1	44,3	0,8
Социальное обеспечение	100,0	84,8	3,8	4,4	7,0
Здравоохранение	100,0	21,0	17,0	54,0	8,0
Образование	100,0	24,0	3,0	5,6	17,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	100,0	40,0	10,0	50,0	—
Библиотеки	100,0	—	—	—	—
Пожарная охрана	100,0	—	50,0	50,0	—
Освещение улиц и их чистка	100,0	93,8	—	6,2	—
Парковые зоны					
Водоснабжение и канализация					
Топливо-энергетический комплекс	100,0				
Организация отдыха					
Культура и религия	100,0	56,0	7,0	35,0	2,0
Сельское хозяйство, лесоводство, ловля рыб	100,0	87,0	2,0	11,0	—
Горнодобывающая промышленность, обраба- тывающая промышленность и производство	100,0				
Прочая экономическая деятельность	100,0				
Прочее	100,0	96,0	2,0	2,0	—

ботную плату 6.023.507 сомони. По Согдийской области из 865 школ всего 33 начальные школы, 185 неполных средних школ и 647 средних школ.

Кроме того, по области имеется 9 школ–интернатов, т.е. школы, где учащиеся проживают всю неделю и только в выходные и каникулярные дни бывают дома. В школах–интернатах проживают 2.705 детей. На их содержание выделено из бюджета 287.061 сомони, в том числе на заработную плату 95.963 сомони, на питание 117.230 сомони.

К внешкольным учреждениям относятся спортивные, музыкальные, художественные школы, а также различные кружки: фотодола, швейного дела, кулинарии и т.д. По Согдийской области функционируют 108 больниц широкого профиля, в них имеется 10.736 коек. Их обслуживает 19.844 штатных единиц из них: врачей – 3.674, среднего медперсонала – 8280, младшего медперсонала – 5.260, и прочего персонала – 2.630.

На их содержание выделено из бюджета 3.142.394 сомони, из них на заработную плату 862.520 сомони, на питание 541.212 сомони, на приобретение медикаментов 340.317 сомони. Кроме этого, в области имеется 1 онкологическая больницы, 4 психоневрологических больницы, 6 туберкулезных больниц, 3 инфекционных больницы, 3 родильных дома, кардиологический центр, 1 эндокринологический диспансер, физиолечебница.

По области функционирует 141 неспециализированная поликлиника, их обслуживает 3.081 шт. единиц, в том числе: врачи – 900, средний медперсонал – 1.570, младший медперсонал – 492, прочий персонал – 119.

На содержание поликлиник выделено из бюджета 279.515 сомони, включая заработную плату – 139.471 сомони. В отдаленных джамоатах, где нет больниц и поликлиник имеются медицинские дома, где жители получают первую медицинскую помощь.

По области имеется 367 учреждений, в них имеется 1.567 единиц, из них среднего медперсонала 1.280, младшего медперсонала – 284. На их содержание выделено из бюджета 101.571 сомони, в том числе на заработную плату 57.365 сомони.

В Согдийской области имеются 2 дома для престарелых на 360 коек. И один дом – интернат для детей инвалидов на 70 коек. Расходы на содержание домов–интернатов составляют 129.600 сомони, а на содержание дома–интерната 12.414 сомони.

Кроме этого по области функционируют 2 территориальных центра, и 14 учреждений для пенсионеров, которым оказывается помощь на дому. Обслуживание производят социальные работники. Число обслуживаемых составляет 2.445 человек, штатных единиц – 244.

Малообеспеченным семьям выплачивается компенсация, на что в 2001 году выделено 853.740 сомони. Все бюджетные затраты происходят за счет местных доходов, т.е. за счет тех районов, в чьем ведении они находятся. Финансирование производится только через казначейство, которое имеется при каждом районном, городском и областном финансовом органе.

#### **4. Перераспределение функций управления социальной сферой по уровням (Предложение)**

На перспективу следует управление яслями и детскими садами полностью передать местным органам самоуправления, а на уровне республики – оставить

функцию разработки политики управления развитием детских дошкольных учреждений.

Начальное и среднее образование является функцией всех трех уровней: республика – область – город (район). Высшее учебное заведение также на всех трех уровнях: республика – область – город (район). На уровне республики национальные вузы, в областях крупные университеты и институты, а в городах (районах) колледжи и спецвузы.

Пункты первой медицинской помощи должны управляться на уровне городов(районов) и местных органов самоуправления (махаллы и джамоаты), при условии обеспечения их правового статуса. Крупные больницы и поликлиники должны управляться на уровне: республика – область – город (район).

Социальная поддержка престарелых и инвалидов, кризисных семей должна осуществляться на уровне города (района) и местных органов самоуправления(махаллы и джамоаты).

Функции электро- и газоснабжения передать в отдельное, самостоятельное акционерное общество или частные фирмы на местах.

Уборка улиц и сбор отходов должны быть функцией городских(районных) и местных органов самоуправления.

Развитие небольших объектов спорта и библиотеки в территориальном разрезе также должны быть переданы в ведение местных органов самоуправления. Выполнение всех этих функций местными органами управления должно быть подкреплено финансовым обеспечением.

Таблица 1.3

Функции	Уровни управления власти				
	Централь- ный	Областной	Районный	Местный	Другие органы
<b>1. Сфера образования</b>					
1.1 Ясли	+			+	
1.2 Детские сады	+			+	
1.3 Начальное	+	+	+	+	
1.4 Среднее	+	+	+	+	
1.5 Среднее специальное	+	+	+		
1.6 Высшее	+	+	+		
1.7 Другое	+	+	+	+	
<b>2. Сфера здравоохранения</b>					
2.1 Первая медицинская помощь			+	+	
2.2 Поликлиники	+	+	+		
2.3 Больницы	+	+	+		
2.4 Здравоохранение	+				
<b>3. Социальное обеспечение</b>					
3.1 Поддержка престарелых и инвалидов			+	+	
3.2 Поддержка кризисных семей			+	+	
3.3 Социальное страхование	+				
3.4 Пенсия	+	+	+	+	
<b>4. Жилищно-коммунальные услуги</b>					
4.1 Водоснабжение			+	+	
4.2 Электроснабжение					+
4.3 Газоснабжение					+
4.4 Канализация			+		
4.5 Центральное отопление			+		
<b>5. Поддержка чистоты и охрана среды</b>					
5.1 Сбор отходов			+	+	
5.2 Уборка улиц			+	+	
5.3 Кладбище			+		
5.4 Защита окружающей среды	+	+	+		
<b>6. Культура, досуг и спорт</b>					
6.1 Театр	+	+	+		
6.2 Кино	+	+	+		
6.3 Библиотека	+	+	+	+	
6.4 Музей	+	+	+		
6.5 Парки		+	+		
6.6 Спорт и досуг	+	+	+	+	
6.7 Организация культурных центров	+	+	+		
<b>7. Транспорт</b>					
7.1 Дороги	+	+	+		
7.2 Освещение общественных мест			+		
7.3 Общественный транспорт			+		

## II. Республика Казахстан

### 1. Правовые основы функций органов местного самоуправления

В действующем законодательстве функции центра определены в конституционном законе РК «О Правительстве». В соответствии со ст. 9 этого закона Правительство республики:

- 1) разрабатывает основные направления государственной социально-экономической политики, стратегические и тактические меры по ее осуществлению;
- 2) разрабатывает государственные программы;
- 3) разрабатывает и реализует индикативные планы социально-экономического и научно-технического развития;
- 4) в порядке, определяемом Президентом республики, участвует в разработке республиканского бюджета и его изменениях, представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета;
- 5) разрабатывает и осуществляет меры по укреплению финансовой системы республики; обеспечивает государственный контроль за соблюдением законности при образовании и использовании государственных валютных, финансовых и материальных ресурсов;
- 6) осуществляет структурную и инвестиционную политику;
- 7) вырабатывает и организует государственную политику ценообразования; устанавливает номенклатуру продукции, товаров и услуг, на которые применяются регулируемые государством цены;
- 8) организует управление государственной собственностью, вырабатывает и осуществляет меры по ее использованию, обеспечивает защиту права государственной собственности;
- 9) определяет систему и условия оплаты труда, социальной защищенности граждан, государственного социального обеспечения и социального страхования;
- 10) разрабатывает и реализует основные направления государственной региональной политики; обеспечивает решение межрегиональных проблем и вопросов социально-экономического развития регионов;
- 11) определяет и реализует государственную политику по развитию науки и техники, внедрению новых технологий, культуры, образования, здравоохранения, туризма и спорта;
- 12) разрабатывает и осуществляет мероприятия по обеспечению рационального использования и охраны природных ресурсов и окружающей природной среды;
- 13) обеспечивает осуществление правовой реформы; разрабатывает и реализует меры по охране и защите прав и свобод граждан, обеспечению законности и правопорядка, безопасности и обороноспособности республики, территориальной целостности и охраны государственных границ республики;
- 14) принимает решения о проведении переговоров и подписании межправительственных соглашений; обеспечивает развитие взаимоотношений республики с иностранными государствами, международными и региональными организациями; разрабатывает меры по реализации внешнеэкономической политики; принимает меры по развитию внешней торговли; осуществляет сотрудничество и взаимодействие с международными финансовыми организациями;
- 15) образует и упраздняет консультативно-совещательные органы при Правительстве.

Компетенция местных исполнительных органов определена законом «О местном государственном управлении».

*Так, акимат области (городов Алматы и Астана) в соответствии со ст. 27 этого закона:*

- 1) разрабатывает и представляет на утверждение маслихата планы, экономические и социальные программы развития области (городов Алматы и Астана), областной бюджет (городов Алматы и Астана) и обеспечивает их исполнение, а также отчет об исполнении бюджета соответствующей административно-территориальной единицы;
- 2) управляет областной (городов Алматы и Астана) коммунальной собственностью, осуществляет меры по ее защите;
- 3) содействует исполнению гражданами и организациями норм Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов;
- 4) создает условия для развития предпринимательской деятельности и инвестиционного климата на территории области (городов Алматы и Астана);
- 5) обеспечивает рациональное и эффективное функционирование аграрного сектора;
- 6) в соответствии со схемой размещения производительных сил Республики Казахстан разрабатывает схему районной планировки области, генеральные планы застройки областного центра, города республиканского значения и столицы, вносит их на рассмотрение в маслихат области (городов Алматы и Астана); выступает заказчиком по строительству объектов областной (городов Алматы и Астана) коммунальной собственности и объектов социально-культурного назначения, дает разрешение на строительство коммунальных сетей и сооружений; разрабатывает схемы районной планировки административных районов, генеральные планы застройки районных центров, городов областного значения и представляет их на утверждение областному маслихату;
- 7) организует строительство и эксплуатацию водопроводов, очистных сооружений, линий электропередачи, связи и других объектов транспортной и инженерной инфраструктуры;
- 8) осуществляет регулирование земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан;
- 9) организует экологическую экспертизу и в пределах своей компетенции осуществляет контроль за природопользованием, строительством и реконструкцией природоохранных объектов;
- 10) обеспечивает рациональную эксплуатацию и содержание дорог областного значения;
- 11) обеспечивает соблюдение государственных стандартов;
- 12) организует обеспечение охраны общественного порядка и безопасности на территории области (города республиканского значения, столица);
- 13) организует межрайонное (межгородское) пассажирское транспортное сообщение;
- 14) обеспечивает реализацию гражданами права на гарантированное медицинское обслуживание с соблюдением установленных общегосударственных стандартов;
- 15) обеспечивает реализацию гражданами права на бесплатное образование;
- 16) разрабатывает, представляет на утверждение маслихата и реализует программы содействия занятости населения и борьбы с бедностью;
- 17) координирует оказание благотворительной и социальной помощи социально уязвимым слоям населения;
- 18) организует работу по сохранению исторического и культурного наследия, содействует развитию исторических, национальных и культурных традиций и обычаев населения;
- 19) координирует работу районных (города областного значения, района в городе республиканского значения, района в столице) акиматов по вопросам, входящим в их компетенцию;
- 20) в соответствии с законодательством Республики Казахстан вносит на рассмотрение соответствующего маслихата предложения о принятии решений по заимствованию;
- 21) образует консультативно-совещательные органы по вопросам межведомственного характера;
- 22) создает государственные учреждения и предприятия, устанавливает лимит штатной численности

исполнительных органов, финансируемых из областного (городов Алматы и Астана) бюджета. Штатная численность органов внутренних дел, финансируемых из местных бюджетов, определяется в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Компетенция районного (города областного значения) акимата определена в ст. 31 этого же закона.

*Районный (города областного значения) акимат в соответствии с законодательством:*

- 1) разрабатывает планы, экономические и социальные программы развития района, бюджет района и обеспечивает их исполнение, готовит отчет об исполнении бюджета соответствующей административно-территориальной единицы;
- 2) управляет районной коммунальной собственностью в соответствии с законодательными актами, осуществляет меры по ее защите;
- 3) содействует исполнению гражданами и организациями норм Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов;
- 4) создает условия для развития предпринимательской деятельности и инвестиционного климата на территории района;
- 5) обеспечивает рациональное и эффективное функционирование аграрного сектора;
- 6) разрабатывает генеральные планы застройки поселков и аулов, находящихся на территории данного района и представляет их на утверждение в районный (города областного значения) маслихат, выступает заказчиком по строительству объектов коммунальной собственности и объектов социально-культурного назначения, дает разрешение на строительство коммунальных сетей и сооружений;
- 7) организует строительство и эксплуатацию водопроводов, очистных сооружений, линий электропередачи, связи и других объектов транспортной и инженерной инфраструктуры района (города областного значения);
- 8) обеспечивает организацию мероприятий по воинской приписке и призыву на военную службу, а также по вопросам гражданской обороны;
- 9) организует общественные пассажирские перевозки;
- 10) в пределах своей компетенции осуществляет регулирование земельных отношений;
- 11) организует эксплуатацию и содержание дорог районного (города областного значения) значения;
- 12) распределяет жилищный фонд, находящийся в его ведении;
- 13) участвует в реализации программ содействия занятости населения и борьбы с бедностью;
- 14) решает вопросы социальной защиты населения, охраны материнства и детства, оказывает адресную помощь социально уязвимым слоям населения, координирует оказание им благотворительной помощи;
- 15) вносит предложения об объявлении охраняемыми памятники природы, истории и культуры находящиеся на территории района (города областного значения) природные и иные объекты, представляющие экологическую, историческую, культурную или научную ценность;
- 16) решает вопросы благоустройства и внешнего оформления общественных мест;
- 17) образует консультативно-совещательные органы по вопросам межведомственного характера.

Районный (города областного значения) акимат несет ответственность за реализацию возложенных на него функций перед районным (города областного значения) маслихатом. Аким района в городе республиканского значения (столице), города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в соответствии с законодательством:

- 1) является должностным лицом соответствующего районного (городского) акимата на территории соответствующей административно-территориальной единицы и без доверенности выступает от его имени во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами;
- 2) рассматривает обращения, заявления, жалобы граждан, принимает меры по защите прав и свобод граждан;
- 3) содействует сбору налогов и других обязательных платежей в бюджет;

- 4) разрабатывает и вносит в вышестоящий акимат для утверждения соответствующим маслихатом смету аппарата акима, включающую расходы на содержание соответствующей административно-территориальной единицы;
- 5) содействует исполнению гражданами и юридическими лицами норм Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов;
- 6) в пределах своей компетенции осуществляет регулирование земельных отношений;
- 7) организует строительство и ремонт жилищного фонда, эксплуатацию и содержание дорог;
- 8) содействует организации крестьянских (фермерских) хозяйств, развитию предпринимательской деятельности;
- 9) в пределах своей компетенции организует и обеспечивает исполнение законодательства по вопросам о всеобщей воинской обязанности и военной службы, гражданской обороны, а также мобилизационной подготовки и мобилизации;
- 10) организует совершение нотариальных действий, регистрацию актов гражданского состояния в порядке, установленном законодательством;
- 11) организует работу по сохранению исторического и культурного наследия;
- 12) вносит в вышестоящие органы предложения по оказанию благотворительной помощи социально уязвимым слоям населения;
- 13) содействует развитию местной социальной инфраструктуры;
- 14) организует движение общественного транспорта;
- 15) взаимодействует с органами местного самоуправления.

## 2. Состояние распределения функций управления по уровням

Распределение функций между центральным уровнем, областным и районным (городским) уровнем приведены в разделе 2.1.

Таблица 2.1  
Распределение функций между уровнями государственного управления

	Центральный уровень	Областной и районный уровень
Оборона	x	x
Общественный порядок и безопасность	x	x
Социальное страхование	x	x
Социальное обеспечение	x	x
Здравоохранение	x	x
Образование	x	x
Жилищно-коммунальное хозяйство	—	x
Библиотеки	x	x
Пожарная охрана	x	x
Уборка и освещение улиц		x
Парковые зоны	x	x
Водоснабжение и канализация	—	x
Топливо-энергетический комплекс	x	—
Организация отдыха	x	x
Культурно-религиозная деятельность	x	x
Сельское, лесное и рыбное хозяйства	x	x
Горнодобывающая промышленность, обрабатывающая промышленность и производство	x	x
Прочая экономическая деятельность	x	x

### 3. Финансовое распределения функций управления по уровням

Из данных, приведенных в табл. 2.2, видно, что 82% финансов для выполнения функции обороны отводится центральному уровню, что закономерно, однако 18% выделяется для функционирования военных комиссариатов и деятельности гражданской обороны на уровне областей и районов(городов).

Основная функция общественного порядка выполняется на 77% на центральном уровне и 23% на уровне области и районов. Для выполнения функции социального обеспечения 84% средств направляется на центральный уровень и всего лишь 16% на уровне области. 22% средств, выделенных для обеспечения здравоохранения используется на центральном уровне, 78% – на уровне области. Для выполнения функции образования населения 18% используется на центральном уровне и 82% – на областном уровне.

Средства на выполнение функции оказания жилищно-коммунальных услуг полностью используются на областном уровне.

Закон “О бюджетной системе” распределяет расходы между республиканским и местными бюджетами, распределение между областными и районными бюджетами в нем не зафиксировано. В каждой области распределение функций между областью и районами, городами областного значения осуществляют исходя из общих подходов, определенных в Законе, учитывая местную специфику.

Средства республиканского бюджета расходуются на финансирование:

- деятельности Президента, Парламента Республики Казахстан,
- Конституционного Совета, Счетного комитета, Центральной избирательной комиссии, исполни-

Таблица 2.2  
Распределение расходов между уровнями бюджетной системы в 2001 г.\*  
(в % по уровням власти)

	Государственный бюджет	Республиканский бюджет	Областной бюджет
<b>Расходы и кредитование</b>			
<i>Расходы в том числе</i>			
• Оборона	100,0	82	18
• Общественный порядок и безопасность (включает пожарную безопасность)	100,0	77	23
• Социальное обеспечение	100,0	84	16
• Здравоохранение	100,0	22	78
• Образование	100,0	18	82
• Жилищно-коммунальное хозяйство (включает в себя: парковые зоны, водоснабжение и канализация, уборка и освещение улиц)	100,0	0	100
• Культура, спорт, туризм и информационное пространство (включает организацию отдыха библиотеки и пр.)	100,0	32	68
• Сельское, лесное и рыбное хозяйства и охрана окружающей среды	100,0	86	14
• Промышленность и строительство	100,0	78	22
• Транспорт и связь	100,0	56	44
• Топливо-энергетический комплекс и недропользование (включает горнодобывающую промышленность)	100,0	100	—
• Прочее (включает прочую экономическую деятельность)			
• Обслуживание долга	100,0	98	2
• Официальные трансферты			
<i>Кредитование</i>			

\* без учета счетного периода

Источник: Статистический бюллетень Министерства финансов

тельных и других органов, выполняющих общие функции государственного управления;

- судебной системы;
- внешнеполитической деятельности;
- финансовой и налоговой деятельности;
- фундаментальной и прикладной научной деятельности;
- обеспечения обороноспособности
- обеспечения безопасности;
- организации работ по чрезвычайным ситуациям на республиканском уровне;
- правоохранительной деятельности на республиканском уровне;
- деятельности в сфере юстиции;
- среднего общего, среднего профессионального и дополнительного образования на республиканском уровне;
- высшего образования;
- программ в области образования на республиканском уровне;
- специальных программ в области здравоохранения на республиканском уровне;
- специализированных больниц центральных государственных органов;
- гарантированного объема бесплатной медицинской помощи гражданам на республиканском уровне;
- пенсионных выплат, государственных социальных пособий, специальных государственных пособий категориям граждан, получающих данные пособия из республиканского бюджета в соответствии с законодательными актами, государственных специальных пособий, пособий на погребение пенсионеров, участников и инвалидов Великой Отечественной войны, получателей государственных социальных пособий;
- деятельности в области социального обеспечения и социальной помощи на республиканском уровне;
- деятельности в сфере культуры, спорта и информации на республиканском уровне;
- деятельности в сфере миграции;

- приоритетных программ сельского, лесного, водного и рыбного хозяйства;
- землеустройства;
- мероприятий по охране окружающей природной среды, проводимых на республиканском уровне;
- специальных программ в области промышленности, транспорта и строительства объектов на республиканском уровне;
- недропользования;
- фельдъегерской связи;
- проектно-изыскательских работ на республиканском уровне;
- эксплуатации, строительства и реконструкции дорожной системы республиканского значения;
- гидрометеорологического мониторинга;
- расходов по обслуживанию правительственного долга;
- выполнения обязательств по государственным гарантиям;
- официальных трансфертов, передаваемых из республиканского бюджета в местные бюджеты.

*В соответствии с функциями местных исполнительных органов из местных бюджетов (ст.12 Закона «О бюджетной системе») обеспечивается финансирование:*

- дошкольного, начального общего, основного общего образования, а также среднего общего и среднего профессионального и дополнительного образования на местном уровне;
- мероприятий по приписке и призыву на военную службу;
- специальных образовательных программ на местном уровне;
- работ по чрезвычайным ситуациям на местном уровне;
- правоохранительной деятельности на местном уровне;
- гарантированного объема бесплатной медицинской помощи гражданам на местном уровне;
- программ в области здравоохранения на местном уровне;

- специальных государственных пособий категориям граждан, получающих данные пособия из местного бюджета, в соответствии с законодательными актами;
- мероприятий по социальному обеспечению на местном уровне и адресной социальной помощи;
- программы занятости;
- жилищной программы;
- деятельности в области культуры, спорта и информации на местном уровне;
- промышленности, транспорта и строительства объектов на местном уровне;
- мероприятий по охране окружающей среды, проводимых местными исполнительными органами;
- проведения проектно-изыскательских работ на местном уровне;
- благоустройства населенных пунктов, эксплуатации и строительства дорог и улиц населенных пунктов;
- эксплуатации, строительства и реконструкции дорог местного значения;
- мероприятий по обеспечению населения питьевой водой и очистке сточных вод;
- официальных трансфертов, передаваемых в вышестоящий бюджет из нижестоящих бюджетов и в нижестоящие бюджеты из вышестоящего бюджета;
- обслуживания долга местных исполнительных органов.

#### **4. Перераспределение функций по разным уровням управления**

В 1998 г. в рамках займа международных организаций был проведен функциональный анализ, который позволил конкретизировать распределение функций между центром и регионами в сфере обороны, безопасности, образования, здравоохранения, социальной защиты. Тогда же были переданы местным исполнительным органам территориальные финансовые управления Министерства финансов. Тем не менее, четкого разграничения функций между уровнями управления пока еще нет.

Необходим функциональный анализ на областном уровне. Действующее законодательство не в полной мере разграничивает функции между уровнями местного государственного управления. Компетенция и функции районного и областных уровней государственного управления, регулируемые законом «О местном государственном управлении», которые были приведены выше, дают не конкретные, а расплывчатые формулировки. В этой связи, в каждой области разграничение функций между областным и районным уровнем устанавливается акимами по собственному усмотрению. Например, в одних областях здравоохранение и образование финансируются из областных бюджетов, в других – из районных бюджетов и т.д.

В настоящее время Государственная комиссия по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений, созданная Указом Президента в октябре 2001 г. занимается подготовкой соответствующей концепции разграничения функций между уровнями государственного управления и совершенствованию межбюджетных отношений.

В настоящее время Комиссия занимается инвентаризацией функций, которую выполняет каждый уровень государственного управления. По результатам анализа будут выявлены случаи дублирования функций по горизонтали (между государственными органами одного уровня власти) и вертикали (между различными уровнями власти).

Тогда станет ясным, какие потребуются изменения в законе «О местном государственном управлении» по уточнению функций акиматов областного и районного уровней.

Нельзя забывать о том, что формирование и развитие института местного самоуправления, потребует разграничения функций органов государственного управления и местного самоуправления. В настоящее время система местного управления представлена только органами государственного управления. Хотя Конституция Республики Казахстан признает возможность создания местного самоуправления, но пока еще нет ни соответствующей правовой базы, ни самого института местного самоуправления.

#### **Распределение функций в отдельных сферах:**

##### *а) здравоохранение*

Фонд медицинского страхования был образован в 1996 г., впоследствии был упразднен и вклю-

чен в госбюджет. Правительство ограничивает свое участие финансированием программ по здравоохранению государственного значения: централизованная закупка вакцин, профилактика и борьба с опасными инфекциями, со СПИДом, туберкулезом; производство заменителей крови; санитарно-эпидемиологический надзор. Также за счет республиканского бюджета содержатся специальные госпитали и исследовательские медицинские институты.

Местные бюджеты осуществляют финансирование местных больниц широкого профиля, специализированных больниц, туберкулезных диспансеров, диагностических центров, больниц и поликлиник для ветеранов Великой Отечественной войны. Профилактика и борьба с опасными инфекциями на местном уровне также является их обязанностью. Местные органы обязаны выделять минимально необходимые средства на оказание первичной медико-санитарной помощи населению в сельской местности. Государственное финансирование (как республиканское, так и местное) осуществляется в минимальных объемах. Шприцы, лекарства, перевязочный материал больные вынуждены приносить в больницы сами. Большинство услуг предоставляется частной медициной.

*б) образование*

Распределение обязанностей в сфере образования между центром и регионами изменилось за годы реформ. Доля местных органов управления в общем бюджете на образование увеличилась с 66 % в 1990 г. до 75 % в 1995 г. и 82 % в 2001 г. За предоставление высшего образования и отдельных специальных видов среднего образования (военные школы и школы для одаренных детей), переподготовку кадров госслужащих в правительственных учреждениях отвечает правительство. Предоставление начального, среднего, профессионального, среднего специального образования и переподготовка кадров на местном уровне закреплены за местными бюджетами. Местные бюджеты направляют на эти цели около 80 % всех своих расходов. Детские сады в основном содержатся за счет организаций, родительской оплаты. Лишь незначительная их доля поддерживается районными бюджетами. Появились частные детские сады, школы, институты. Начата выдача кредитов на получение

высшего образования. Административный контроль за сферой среднего образования полностью передан местным органам государственного управления. Им переданы все полномочия по назначению директоров школ, которые отвечают за подбор кадров, финансовые вопросы и учебный процесс. Контроль над предоставлением высшего образования осуществляет министерство образования и науки, которое проводит лицензирование образовательной деятельности вузов и средних специальных учебных заведений, осуществляет контроль, отзывает лицензии.

*в) социальное страхование и обеспечение*

Структура системы социальной защиты и источников финансирования изменилась за последние несколько лет. Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонд занятости были упразднены в 1998 г., доходы консолидированы в госбюджет с 1 января 1999 г. Прежние обязательные отчисления в фонды заменили социальным налогом.

В 1997 г. началось реформирование системы пенсионного обеспечения. Это предполагает переход от солидарной пенсионной системы к накопительной. В настоящее время правительство несет ответственность за выплату пенсий по солидарной системе, специальные государственные льготы (по категориям) и государственные специальные пособия (ветеранам Великой Отечественной войны, жертвам Чернобыля, сталинских репрессий). Социальная помощь нуждающимся и безработным была передана на местные бюджеты. В соответствии с законом «Об адресной социальной помощи», принятым в июне 2001 г., акимы областей осуществляют назначение и выплату социальной помощи в виде пособий семьям, имеющим детей; на рождение ребенка; на погребение работавших граждан и безработных; материальную помощь безработным. Адресная социальная помощь оказывается в случаях, если месячный среднедушевой совокупный доход в семье не превышает определенной величины. Выполнение бюджетных программ, таких как «Занятость», «Материальная помощь безработным», «Оказание социальной помощи на рождение ребенка», «Оказание социальной помощи на погребение» осуществляют районные органы управления в областях.

### III. Республика Кыргызстан

#### 1. Правовые основы функций органов местного самоуправления

Реформа местного самоуправления в Кыргызской Республике началась в 1991 году с принятием Закона Республики Кыргызстан 19 апреля 1991 года № 437-ХП “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”.

Помимо данного закона, в период с 1991 по 2001 годы были приняты 7 Законов Кыргызской Республики, более 50 Указов Президента, 8 Постановлений Президиума Верховного Совета Республики Кыргызстан и Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и более 30 постановлений Правительства Кыргызской Республики непосредственно по вопросам развития местного самоуправления. Данными законодательными и другими нормативно-правовыми актами были созданы правовые основы организации деятельности органов местного самоуправления, а также регулирования их взаимоотношений с органами государственной власти.

Знаменательным событием в жизни страны явилось принятие в 1993 году основного Закона государства – Конституции Кыргызской Республики. Правовые нормы организации местного самоуправления также вошли в Законы Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года и «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 октября 1998 года. Вопросам организации местного самоуправления в республике полностью посвящена Глава УП Конституции Кыргызской Республики.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах разграничения функций государственной власти и местного самоуправления (ст. 7). В Конституции Кыргызской Республики отмечается, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местны-

ми сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения (ст. 91).

Местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом. Органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении коммунальную собственность (ст. 92). Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. По переданным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам (ст. 94). Местные кенешы утверждают и контролируют программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, утверждают местный бюджет и отчет о его выполнении, а также заслушивают информацию об использовании внебюджетных фондов.

Местные кенешы районов, городов, областей вправе выразить большинством в две трети от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы. Местные кенешы действуют независимо от местной государственной администрации. Местные кенешы в пределах своих полномочий принимают обязательные для исполнения на их территории акты. Местные кенешы и другие органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом – за результаты своей деятельности (ст. 95).

С принятием Закона Республики Кыргызстан от 19 апреля 1991 года “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан” была создана правовая основа организации и деятельности местных кенешей, единая система представительных органов местно-

го самоуправления, функций и полномочий, формы и порядка работы кенешей и др.

С принятием 4 марта 1992 года Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» была изменена стратегия организации местного самоуправления. Однако переход к децентрализации власти не был осуществлен комплексно и системно, на основе какой-либо концепции развития местного самоуправления в республике. Лишь только с принятием 18 августа 1994 года Указа Президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» были определены два известных этапа проведения реформы местного самоуправления. Указом Президента Кыргызской Республики от 22 августа 1994 года была создана Комиссия по реформе местного самоуправления, во главе с Премьер-министром Кыргызской Республики, однако заметных результатов в ее деятельности не было отмечено. Первая официальная попытка определения организационно-правовых и финансово-экономических основ развития местного самоуправления была зафиксирована Указом Президента Кыргызской Республики «Об организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 года.

Проведением впервые в масштабах всей республики 22 октября 1994 года свободных демократических выборов депутатов местных кенешей на уровне айылов, поселков и городов было положено начало формированию одного из основных демократических институтов местной власти – выборных представительных органов местных сообществ. С избранием 8140 депутатов в 527 местные кенеша все уровни завершил процесс формирования представительных органов МСУ. Правовую основу деятельности кенешей и депутатов обеспечили также Указ Президента Кыргызской Республики «О дальнейшем развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 2 августа 1999 года и Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года и др.

В части решения многих организационно-правовых проблем самоуправления в сельской местности, сыграл важную роль вышедший 20 марта 1996 года Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления». В соответствии с данным Указом, органы местного самоуправления впервые были на-

делены конкретными правами по осуществлению отдельных государственных полномочий, был введен институт губернатора, решены вопросы паспортизации земельных угодий и объектов социальной инфраструктуры села, мобилизации населения на общественно-восстановительные работы, организации охраны общественного порядка и создания внебюджетных фондов для решения насущных задач местного самоуправления. Помимо этого, Указ упорядочил властно-управленческие отношения на уровне айыльных и поселковых кенешей республики. Вместо ранее существовавших сельских комитетов, были образованы исполнительно-распорядительные органы – *айыл окмоту*. Созданные в 1996 году исполнительно-распорядительные органы при сельских и поселковых кенешах – сельские управы (*айыл окмоту*) заполнили пробел в организации исполнительно-распорядительной власти местного самоуправления в сельской местности. С появлением 455 айыл окмоту удалось улучшить организацию жизнедеятельности сел и поселков, повысить роль и ответственность органов местного самоуправления. Таким образом, был создан новый институт местного самоуправления – айыл окмоту, исполнительно-распорядительный орган, подотчетный *айыльному кенешу*.

Тем не менее, следует особо подчеркнуть, что все эти законы, указы Президента, постановления Правительства Кыргызской Республики, каждый в отдельности нормативно-правовой акт, сыграли заметную роль в деле децентрализации и развития местного самоуправления, значительно укрепили законодательную и нормативно-правовую базу института подлинного народовластия.

В силу того, что старый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» не отвечал современным требованиям, был разработан проект нового закона, который принят Парламентом 12 января 2002 года. В новом Законе КР «О местной государственной администрации и местном самоуправлении» определяется роль местной государственной администрации и местного самоуправления в осуществлении народовластия, закрепляются организационные основы деятельности местной государственной администрации и местного самоуправления, устанавливаются компетенция и принципы их взаимоотношений, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление, более точно определена компетенция местных органов, создаются предпосылки для дальнейшей децентрализации управления.

Отдельные статьи посвящены уставам местных сообществ, районов, областей, местным референдумам и курултаям, выборности глав айыл окмоту и городов районного подчинения, вводится норма, устанавливающая отмену решений местных кенешей исключительно в судебном порядке.

Органы местного самоуправления – представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы, формируемые самим населением для решения под свою ответственность дел местного значения.

Представительный орган местного самоуправления – это выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующего административно-территориального деления и наделенный полномочиями решать дела местного значения. Представительными органами местного самоуправления в аилах, поселках, городах, районах и областях являются местные кенешы.

Исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления является орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления, а также делегированных государственных полномочий, осуществляющий исполнительную власть на соответствующей территории. Исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления являются айыл окмоту, городские управы и мэрии.

*Ответственность органов МСУ.* В соответствии с данным законом органы местного самоуправления не вправе совершать 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 для жизни людей. В случае установления соответствующими органами указанных нарушений Президент Кыргызской Республики вправе приостановить деятельность органов местного самоуправления, виновных в этом, и ввести на данной территории прямое государственное управление.

*Дела местного значения.* Основными делами местного значения являются:

- организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставление населению социальных и культурных услуг;

- рациональное использование земель местного сообщества;
- комплексное социально-экономическое развитие территории местных сообществ;
- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий;
- коммунальный транспорт и дороги;
- бытовое и торговое обслуживание;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития дошкольного, школьного и профессионального образования;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития здравоохранения;
- сохранение и развитие исторических и культурных традиций населения местного сообщества;
- развитие физической культуры, спорта и туризма;
- охрана общественного порядка;
- другие вопросы, передаваемые органам местного самоуправления в соответствии с законодательством.

*Делегированные государственные полномочия.*

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на основании нормативных правовых актов с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами. К основным государственным полномочиям, делегированным органам местного самоуправления в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов, относятся:

- разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;
- выявление малоимущих лиц, организация их адресной социальной защиты;
- осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима и проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан;
- регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

- назначение опекунов и попечителей, а также мониторинг опекунских и приемных семей;
- совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- выдача гражданам справок, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, иных документов, предусмотренных законодательством;
- содействие в укреплении общественного порядка;
- содействие в организации призыва на воинскую службу;
- обеспечение соблюдения законности и общественного порядка на территории;
- установление порядка дачи разрешения на организацию и проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций на соответствующей территории в соответствии с законодательством;
- распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление индикативных планов по производству сельхозпродукции;
- содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;
- обеспечение надлежащих мер по борьбе с пожарами посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;
- разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;
- сбор налогов и пошлин;
- обеспечение защиты прав потребителей;
- иные полномочия, делегированные законодательством Кыргызской Республики.

## **2. Состояние распределения функций управления по уровням**

Рассмотрим распределение основных функций между разными уровнями управления (власти). Так, функция обороны страны полностью выполняется на уровне Республики. Организация общественного порядка осуществляется совместно на трех уровнях: центральный, областной и городской (районный). Социальное страхование выполняет исключительные полномочия в пределах юриспруденции, разработки политики, а на других уровнях функция выполняется совместная.

В сфере здравоохранения все функции выполняются всеми уровнями власти совместно, безусловно, полномочия в пределах юрисдикции находится на центральном уровне. Обеспечение такой функции, как образование – на центральном уровне определено исключительными полномочиями в пределах юрисдикции, т.е. политики формирования и развития образования, а на уровне области, района(города) и местного органа управления – совместными полномочиями. Так, дошкольное воспитание детей осуществляется на уровне района и в большей степени на уровне местного самоуправления. Обеспечение среднего образования осуществляется на центральном уровне – политика и методика, а на уровне района и местного органа самоуправления обслуживание здания. Высшие учебные заведения функционируют на основе политики управления на центральном уровне, даже некоторые университеты национального уровня управляются центром, а на уровне области и города университеты и институты территориального уровня.

Функция обеспечения жилищно-коммунальных услуг выполняется совместно на уровнях: город (район) – местные органы самоуправления. Функция водоснабжения выполняется: на центральном уровне – проводится государственная политика, а на областном и районном уровне – находится в совместном ведении.

## **3. Финансовое распределение функций управления по уровням**

За годы реформы местного самоуправления наименьшие успехи были достигнуты в сфере финансовой децентрализации, а область муниципальных финансов продолжает оставаться одним из самых централизованных компонентов местного самоуправления.

Таблица 3.1

	Центральный уровень	Областной уровень	Районный уровень	Местный уровень
Оборона	+			
Общественный порядок	+	+	+	+
Социальное страхование и обеспечение	+	+	+	+
Здравоохранение	+	+	+	+
Образование	+	+	+	+
Жилищно-коммунальное хозяйство	+	+	+	+
Библиотеки	+	+	+	+
Противопожарная служба	+	+	+	+
Освещение улиц и сбор мусора			+	+
Парки и скверы	+	+	+	+
Водоснабжение и канализационное хозяйство	+	+	+	+
Топливо-энергетический комплекс	+			
Развлечение и отдых	+	+	+	+
Культурная и религиозная деятельность	+	+	+	+
Сельское, лесное хозяйство, рыболовство	+	+	+	+
Горнодобывающая промышленность	+			
Строительство	+	+	+	+
Прочая экономическая деятельность	+	+	+	+
Другие функции	+	+	+	+

Особенно от этого страдают органы самоуправления первичного территориального уровня, которым достается крайне незначительная доля в общем объеме бюджетов всех территориальных уровней. Местные бюджеты первичного уровня не имеют значительных закрепленных собственных источников отчислений, а ставки наиболее крупного из местных налогов – земельного налога – также устанавливаются по цепочке «сверху–вниз».

Областные, городские и районные кенешы утверждают нормативы отчислений от налога на прибыль, акцизного налога на внутреннюю (местную) продукцию, подоходного налога с физических лиц и других общегосударственных доходов, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, в соответствующие бюджеты кенешей нижестоящего территориального уровня, суммы категориальных, выравнивающих и стимулирующих (долевых) грантов, выделяемых кенешами вышестоящего территориального уровня для кенешей нижестоящего территориального уровня. При этом районы оставляют за собой наиболее легко собираемые налоги и сборы, а трудно собираемые отдают на первичный территориальный уровень.

Доля же местных налогов и сборов, вводимых самими местными кенешами, минимальна. Согласно Налоговому кодексу к местным налогам и сборам, которые вводятся самими местными кенешами, причисляются 16 видов платежей, но из этого перечня налогов далеко не все «работают» даже в условиях города, а в сельской местности фискальные органы собирают лишь два-три вида, что практически не влияет на размер местного бюджета.

Более того, данные Национального статистического комитета свидетельствуют о том, что за последние десять лет финансовые возможности местных органов власти не только не увеличились, а даже уменьшились. Причем до проведения активной реформы самоуправления, начавшейся в 1995 году, доходная часть местных бюджетов даже превышала доходы республиканского бюджета. С началом же действий по децентрализации власти с каждым годом это соотношение, наоборот, изменялось не в пользу местного бюджета. И в 2000 году доходная часть республиканского бюджета превысила доходы местных бюджетов уже в 2,5 раза.

Из данных, приведенных в таблице 3.2, видно, что распределение финансовой жизнеспособности по функциям управления происходит на центральном и областном уровнях. Так, функция обороны страны на 98% выполняется на центральном уровне и только на 2% на областном уровне. Средства на обеспечение функции общественного порядка на 95% распределены на центральный уровень и всего лишь 5% на областной уровень.

Выполнение функции социального страхования аналогично общественному порядку имеет ту же пропорцию. Из средств на социальное обеспечение населения 76,1% идет на центральный уровень, а 4,9% – на областной.

Средства на выполнение функции образования на 32,6% выделяются на центральный уровень, а 67,4% – на областной уровень. 59,5% средств на выполнение функции обеспечения жилищно-коммунальных услуг распределяется на центральный уровень, а 40,5% – на областной уровень.

Следует отметить, что функции здравоохранения, образования, жилищно-коммунальных услуг в

большей степени перераспределены на уровне области и районов.

В настоящее время доля местных бюджетов всех территориальных уровней в общем консолидированном бюджете едва составляет 30 процентов, тогда как в большинстве демократических стран с децентрализованной системой экономики этот показатель достигает почти 50 процентов. Так, в середине 1990-х годов доля регионов в общих налоговых поступлениях составляла: в Канаде – 54 процента, в Германии – 53 процента, в США – 45 процентов. Все это говорит о том, что за годы реформирования местного самоуправления в Кыргызстане практически не было ощутимых действий в направлении финансовой децентрализации.

#### 4. Перераспределение функций управления социальной сферой по уровням (Предложение)

Все социальные услуги должны предоставляться органами МСУ, так как они наиболее приближенный уровень власти к народу и лучше осведомлены

Таблица 3.2  
Тыс. сом

	Центральный уровень	Областной уровень	Районный уровень	Первичный, местный уровень
Оборона	98,0	2,0		
Общественный порядок	95,1	4,9		
Социальное страхование	95,0	5,0		
Социальное обеспечение	76,1	23,9		
Здравоохранение	31,1	68,9		
Образование	32,6	67,4		
Жилищно-коммунальный комплекс	59,5	40,5		
Местные библиотеки	—	—		
Противопожарная служба	100,0	—		
Освещение улиц и сбор мусора	—	—		
Парки и скверы	—	—		
Водоснабжение и канализационное хозяйство	—	—		
Газовое хозяйство и электроэнергия	—	—		
Развлечение и отдых	—	—		
Культурная и религиозная деятельность	59,4	40,6		
Сельское, лесное хозяйство, рыболовство	94,2	5,8		
Горнодобывающая промышленность, строительство	96,6	3,4		
Прочая экономическая деятельность	81,6	18,4		
Другие функции	—	—		

Таблица 3.3

Функции управления	Республика	Область	Район	Город	Село
<b>1. Образование</b>					
1.1. Политика и управление образовательным процессом:	+				
1.2. Предоставление услуг:					
1.2.1. Государственные дошкольные учреждения (детские сады)				+	+
1.2.2. Государственные начальные, средние и неполные средние и вечерние общеобразовательные школы				+	+
1.2.3. Университеты и другие высшие учебные заведения, дающие высшее образование	+	+			
1.2.4. Детские дома			+	+	+
1.2.5. Специальные школы (для детей с задержкой развития и инвалидов)		+	+	+	+
1.2.6. Учреждения и мероприятия по внешкольной работе с детьми				+	+
1.2.7. Музыкальные школы				+	+
1.3. Сертификация и регулирование частных учреждений:			+		
Оценка, сертификация и контроль частных университетов	+				
Оценка, сертификация и контроль международных школ	+				
<b>2. Здравоохранение</b>					
2.1. Политика и управление в области здравоохранения	+				
2.2. Предоставление государственных услуг:					
2.2.1. Больницы широкого профиля, детские больницы:			+	+	
2.2.2. Специализированные больницы (диспансеры, центры)	+	+			
2.2.3. Родильные дома, больницы восстановительного лечения	+	+			
2.2.4. Больницы, поликлиники и консультативные центры (без коек)	+	+	+	+	+
2.2.5. Стоматологические поликлиники, станции скорой и неотложной помощи			+	+	
2.2.6. Фельдшерско-акушерские пункты				+	+
2.2.7. Специализированные поликлиники и врачи-специалисты	+	+	+		
2.2.8. Диагностические центры	+	+	+	+	
2.2.9. Станции переливания крови	+	+	+	+	
<b>3. Социальное страхование и обеспечение</b>					
3.1. Социальное страхование	+	+	+	+	
3.2. Социальное обеспечение					
3.2.1. Детские учреждения – интернаты				+	+
3.2.2. Дома престарелых				+	+
3.2.3. Дома инвалидов				+	+
3.2.4. Прочие учреждения интернатского типа				+	+

о состоянии дел на местном уровне. Такой подход позволит населению получать более качественные услуги, и усилит подотчетность местных руководителей местным сообществам. Стратегические услуги, такие как, оборона, топливно-энергетический комплекс должны быть в ведении государства. Такой порядок реформирования системы разграничения

функций, с одной стороны, позволит рационально и справедливо распределять финансовые ресурсы, а с другой – конкретизирует полномочия каждого уровня, то есть каждый будет ответственен за то, что он в состоянии осуществить. Те полномочия, осуществление которых будет не под силу определенным уровням, будут передаваться на уровень выше.

## IV. Республика Узбекистан

### 1. Правовые основы функций органов местного самоуправления

В статье 10 Закона об органах самоуправления граждан закреплены следующие полномочия схода граждан поселка, кишлака, аула и махалли города:

- 1) избирает председателя (аксакала) схода граждан и его советников, председателей и членов комиссий по основным направлениям деятельности схода граждан, ежеквартально заслушивает их отчеты;
- 2) избирает ревизионную комиссию схода граждан и, в случаях, предусмотренных законодательством, административную комиссию, утверждает положения о них;
- 3) в установленном порядке определяет численный состав советников председателя (аксакала) и аппарата кенгаша схода граждан, по представлению председателя (аксакала) назначает ответственного секретаря схода граждан;
- 4) определяет основные направления деятельности кенгаша, ревизионной и административной комиссий, ежеквартально заслушивает их отчеты;
- 5) утверждает программу деятельности и смету расходов органа самоуправления граждан, планы мероприятий, направленные на обеспечение комплексного развития территории, благоустройство и улучшение санитарного состояния населенных пунктов;
- 6) осуществляет общественный контроль за исполнением законов и иных актов законодательства, а также своих решений;
- 7) представляет соответствующим окружным избирательным комиссиям кандидатуры членов участковых избирательных комиссий по выборам Президента Республики Узбекистан, а также по выборам в Олий Мажлис Республики

Узбекистан, областные, районные и городские Советы народных депутатов;

- 8) принимает решение о выдвижении кандидата в депутаты районного, городского Совета народных депутатов;
- 9) вносит в соответствующие представительные органы власти предложения по кандидатурам граждан для выдвижения кандидатами в депутаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и областных Советов народных депутатов;
- 10) даёт рекомендации по проведению свадеб и иных обрядов;
- 11) ежеквартально заслушивает отчеты руководителей районных, городских и областных хокимиятов по вопросам, входящим в сферу деятельности органов самоуправления. Протоколы сходов граждан об отчетах направляются соответственно в хокимияты областей и города Ташкента, которые ведут их учет, осуществляют контроль за выполнением обращений граждан;
- 12) заслушивает, в пределах своей компетенции, отчеты руководителей предприятий, учреждений, организаций, расположенных на соответствующей территории, по вопросам охраны окружающей среды и благоустройства;
- 13) формирует собственные средства органов самоуправления граждан, владеет, пользуется и распоряжается собственностью органов самоуправления граждан;
- 14) принимает решения о добровольном сборе с населения средств на проведение благоустроительных работ, ремонт мест общего пользования, а также оказание помощи малообеспеченным семьям в ремонте их жилых домов и квартир;
- 15) принимает решения об использовании на договорной основе средств предприятий и организаций, расположенных на соответствующей

территории, на благоустройство, озеленение и санитарную очистку;

- 16) принимает решения по вопросам кооперирования на добровольной основе средств юридических и физических лиц для развития социальной инфраструктуры своей территории;
- 17) организует контроль за расходованием денежных средств;
- 18) содействует охране окружающей среды;
- 19) рассматривает вопросы создания гузаров;
- 20) вносит в соответствующие государственные органы предложения об изменении границ административно-территориальных единиц, махаллей, о переименовании махаллей, улиц, площадей и других объектов;
- 21) направляет своего представителя в районную комиссию по рассмотрению вопросов предоставления (реализации) земельных участков;
- 22) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

Сход граждан махалли города, кроме полномочий, предусмотренных этой статьей, решает вопросы об оказании материальной помощи малообеспеченным семьям и назначении пособий нуждающимся семьям с детьми, обеспечивает целевое и эффективное использование средств, выделяемых на цели государственной социальной поддержки семей, в порядке, определяемом законодательством Узбекистана.

Сход граждан поселка, кишлака, аула оказывает содействие сходам граждан махалли поселка, кишлака и аула, заслушивает их отчеты об использовании централизованно выделяемых средств.

Сход граждан махалли поселка, кишлака и аула правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный законодательством к ведению органов самоуправления граждан соответственно махалли поселка, кишлака и аула. Сход граждан махалли поселка, кишлака и аула:

- 1) избирает председателя (аксакала) схода граждан и его советников, председателей и членов комиссий по основным направлениям деятельности схода граждан, ежеквартально заслушивает их отчеты;
- 2) определяет численный состав советников председателя (аксакала) и аппарата кенгаша схода граждан, по представлению председателя (акса-

кала) назначает ответственного секретаря схода граждан;

- 3) осуществляет общественный контроль за соблюдением законов и исполнением иных актов законодательства и своих решений, а также решений схода граждан поселка, кишлака и аула;
- 4) организует контроль за расходованием денежных средств, избирает ревизионную комиссию схода граждан, утверждает положение о ней, ежеквартально заслушивает ее отчеты;
- 5) в установленном порядке утверждает планы мероприятий по благоустройству и озеленению территорий;
- 6) решает вопросы об оказании материальной помощи малообеспеченным семьям и назначении пособий нуждающимся семьям с детьми, обеспечивает целевое и эффективное использование средств, выделяемых на цели государственной социальной поддержки семей, в порядке, определяемом законодательством;
- 7) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

*К полномочиям Кенгаша схода граждан относятся:*

- 1) созыв схода граждан;
- 2) координация работы комиссий по основным направлениям деятельности схода граждан, проведение совместных мероприятий с благотворительными и другими организациями;
- 3) формирование аппарата кенгаша схода граждан по представлению председателя (аксакала) схода граждан;
- 4) содействие депутатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан, областных, районных и городских Советов народных депутатов в организации их встреч с избирателями, приема граждан, осуществлении ими других полномочий в своих избирательных округах;
- 5) содействие органам государственной власти на местах в проведении массово-политических, духовно-просветительских, культурных, спортивных и других мероприятий;
- 6) принятие мер, направленных на защиту интересов женщин, повышение их роли в общественной жизни, формировании духовно-нравственной

- атмосферы в семье, воспитании молодого поколения;
- 7) принятие мер по пресечению деятельности незарегистрированных религиозных организаций, обеспечению соблюдения права граждан на свободу вероисповедания, недопущению принудительного насаждения религиозных взглядов, решение иных вопросов, связанных с соблюдением законодательства о свободе совести и религиозных организациях;
  - 8) взаимодействие с образовательными учреждениями по вопросам воспитания;
  - 9) назначение и выплачивание в установленном порядке пособия неработающим матерям, имеющим детей в возрасте до двух лет, из средств государственного бюджета, выделенных на эти цели;
  - 10) содействие осуществлению патронажа одиноких престарелых граждан, нуждающихся в постороннем уходе, за счет средств государственного бюджета, выделенных на эти цели;
  - 11) содействие занятости граждан, проживающих на данной территории, включая организацию надомного труда;
  - 12) принятие решения о создании, реорганизации и ликвидации в установленном законодательством порядке малых предприятий, парикмахерских, мастерских по ремонту и пошиву обуви, цехов народных промыслов и других предприятий бытового обслуживания населения с последующим утверждением этого решения на сходе граждан;
  - 13) организация на добровольных началах участия жителей в работе по благоустройству, озеленению и образцовому содержанию жилых домов, надворных построек, дворовых и придомовых территорий, оборудованию детских, спортивных площадок, строительству, реконструкции, ремонту и содержанию в исправном состоянии дорог, мостов, улиц, тротуаров, коммунальных сетей, памятников истории и культуры, кладбищ, использование в этих целях выделяемых материальных и иных средств хокимията района, города, собственных средств, организация общественной помощи (хашар), проведение смотров и конкурсов;
  - 14) проведение мероприятий, направленные на экономное использование и снижение потерь топлива, электрической, тепловой энергии и воды;
  - 15) оказание содействия развитию дехканских и фермерских хозяйств;
  - 16) осуществление общественного контроля за использованием и охраной земель на соответствующей территории;
  - 17) содействие осуществлению контроля за работой предприятий торговли и бытового обслуживания, за соблюдением правил торговли и культуры обслуживания граждан;
  - 18) оказание содействия правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка на соответствующей территории, в том числе в организации учета прибытия и убытия граждан, в работе по профилактике правонарушений среди подростков и молодежи, защите прав несовершеннолетних;
  - 19) содействие осуществлению контроля за санитарным и экологическим состоянием населенных пунктов, источников водоснабжения, жилищ, школ и других образовательных учреждений;
  - 20) содействие осуществлению контроля за соблюдением требований противопожарной безопасности, ветеринарных правил содержания животных;
  - 21) осуществление общественного контроля за соблюдением правил застройки и содержания дворовых и придомовых территорий;
  - 22) оказание содействия гражданам в эксплуатации жилищного фонда и обеспечении его сохранности;
  - 23) содействие своевременному поступлению от населения налогов и обязательных платежей;
  - 24) организация и контроль совместно с предприятиями коммунального обслуживания полноты и своевременности оплаты гражданами эксплуатационных расходов и коммунальных услуг с осуществлением расчетов через учреждения банка. Использование в установленном порядке средств, отчисляемых органу самоуправления граждан за обеспечение полноты оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, для оказания помощи малообеспеченным семьям в оплате жилищно-коммунальных услуг, поощрения работников органа самоуправления

граждан, а также на проведение работ по благоустройству;

- 25) привлечение граждан к борьбе со стихийными бедствиями и на ликвидации их последствий;
- 26) привлечение населения к проведению мероприятий по гражданской защите, содействует в организации оповещения и вызова военнообязанных и призывников в отделы по делам обороны, а также ведение их персонально-первичного учета в поселках, кишлаках и аулах;
- 27) осуществление совместно с центрами социальной адаптации мероприятий по социально-трудовой реабилитации лиц, освобожденных из учреждений по исполнению наказания, и предупреждению преступности;
- 28) создание комиссий из числа ветеранов, женщин и молодежи, представителей культуры и духовенства для оказания воспитательного воздействия на лиц, ранее судимых, и других, склонных к совершению правонарушений.

Кенгаш схода граждан может осуществлять и иные полномочия в соответствии с законодательством Узбекистана. В Законе об органах самоуправления граждан определены основные *полномочия председателя (аксакала) схода граждан. Председатель (аксакал) схода граждан:*

- 1) созывает сход граждан;
- 2) представляет сходу граждан для избрания кандидатуры советников председателя, ответственного секретаря, председателей и членов комиссий по основным направлениям деятельности и административной комиссии;
- 3) организует работу по осуществлению общественного контроля за исполнением законов и иных актов законодательства, решений схода граждан и его кенгаша;
- 4) представляет интересы граждан в органах государственной власти и управления, суде, отношениях с юридическими и физическими лицами;
- 5) распоряжается в соответствии с законодательством средствами схода граждан;
- 6) принимает меры по сохранности бесхозного имущества, а также имущества, перешедшего

к органу самоуправления граждан в порядке наследования;

- 7) заключает от имени органа самоуправления граждан договоры, в том числе трудовые;
- 8) вносит в соответствующие органы предложения об улучшении материальных и жилищно-бытовых условий малообеспеченных семей, а также граждан, пострадавших от стихийных бедствий;
- 9) организует учет жителей в пределах своей территории, а также работу по оказанию содействия правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка на соответствующей территории, в том числе в организации учета прибытия и убытия граждан, по профилактике правонарушений среди подростков и молодежи;
- 10) организует общественную работу по защите прав несовершеннолетних, содействует устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствующие государственные учреждения;
- 11) организует на соответствующей территории проведение массовых мероприятий, связанных с праздничными днями и знаменательными датами;
- 12) организует работу по пресечению деятельности незарегистрированных религиозных организаций, случаев принудительного насаждения религиозных взглядов, решает иные вопросы, связанные с соблюдением законодательства о свободе совести и религиозных организациях;
- 13) производит прием граждан, рассматривает их жалобы, заявления и предложения;
- 14) обеспечивает выдачу гражданам справок и документов об их семейном и имущественном положении, других документов, предусмотренных законодательством;
- 15) в установленном законом порядке вносит в соответствующие органы представления о привлечении к ответственности должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими решений органов самоуправления граждан, принятых в пределах их компетенции;
- 16) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

## 2. Состояние распределения функций управления по уровням

В Республике Узбекистан распределение функций по уровням власти осуществляется следующим образом. Обеспечение обороны страны осуществляется на центральном уровне. Функция обеспечения безопасности централизованно выполняется на республиканском уровне, а в разрезе областей, городов и районов имеются подразделения, которые также совместно обеспечивают безопасность населения.

Выполнение функции образования в целом централизованно. Вместе с тем функция управления высшего образования распределена на центральном

и областном уровнях. Центральный уровень выполняет функцию обеспечения стандарта, ресурсов и мониторинг, а на областном уровне – также размещение и непосредственное оказание услуги (текущее управление и координация процесса). По средне-специальному образованию область выполняет также и функцию мониторинга. В управлении среднего и дошкольного образования участвуют центральный уровень, область, город и район. Распределение функций между этими тремя уровнями осуществляется следующим образом: центральный уровень – стандарты, мониторинг, размещение ресурсов; область – мониторинг, непосредственное оказание услуг, а

Таблица 4.1

+ – непосредственное оказание услуг (текущее управление и координация процесса)

	Центральный уровень	Областной уровень	Районный уровень	Местный уровень
Оборона	+			
Безопасность	+			
Общественный порядок	+	+	+	+
Социальное страхование		+	+	
Социальное обеспечение		+	+	+
Здравоохранение		+	+	+
Образование	+	+	+	+
Жилищно-коммунальное хозяйство		+	+	
Библиотеки		+	+	
Пожарная охрана		+	+	
Уборка и освещение улиц			+	+
Парковые зоны		+	+	
Водоснабжение и канализация		+	+	
Топливо-энергетический комплекс	+			
	(Ассоциации, компании)			
Организация отдыха <sup>1</sup>		+	+	
Культура		+	+	
Религиозная деятельность <sup>2</sup>				
Сельское и лесное хозяйства <sup>3</sup>				
Выделение земельных участков			+	+
Горнодобывающая промышленность, обрабатывающая промышленность и производство <sup>4</sup>	+			
Прочая экономическая деятельность <sup>5</sup>		+	+	+
Прочее				

<sup>1</sup> Также частный сектор

<sup>2</sup> Отдельно от государства

<sup>3</sup> Управление только частным сектором, мониторинг: областной и районный уровень

<sup>4</sup> Также частный сектор

<sup>5</sup> Также частный сектор

город и район – непосредственное оказание услуг, размещение ресурсов и мониторинг

Выполнение функции здравоохранения осуществляют все уровни власти. Между ними следующее распределение: на центральном уровне – разработка стандартов, размещение ресурсов, мониторинг и выдача лицензий; на уровне области – размещение ресурсов, непосредственное оказание услуг для учреждений областного уровня и мониторинг; на уровне района непосредственное оказание услуг в районной поликлинике, размещение ресурсов и мониторинг; медпункты- охрана здоровья на уровне местных органов самоуправления.

Выполнение функции оказания коммунальных услуг распределяется по уровням власти следующим образом: центральный уровень – проведение политики оказания услуг и размещение ресурсов; объединения на центральном уровне устанавливают стандарты; область – политика и мониторинг, район – непосредственное оказание услуг и мониторинг; а органы самоуправления – непосредственное оказание услуг по водоснабжению, канализации, центральному отоплению и уборке улиц, и мониторинг.

### 3. Финансовое распределение функций управления по уровням

Из данных, приведенных в таблице 4.2, видно, что насколько можно судить по распределению финансовых средств, функцию обороны полностью выполняет центральный уровень власти. На выполнение функции обеспечения общественного порядка на центральном уровне выделяется 80% средств, на уровне области – 20%.

Социальное страхование на 100% выполняется на уровне местного органа управления. Социальное обеспечение – 20% – на центральном уровне, 60% – на областном уровне и 20% на районном уровне. 20% средств на организацию здравоохранения направляются на центральный уровень, 55% – на областную и 25% – на районный уровень.

На образовательную функцию 30% средств направляется на центральный уровень, 60% – на областную и 10% – на районный уровень.

Средства на оказание жилищно-коммунальных услуг распределяются следующим образом: 70% направляется на областную уровень и 30% – на районный уровень. Такое же распределение средств для

Таблица 4.2  
в %

	РУ	Центральный уровень	Областной уровень	Районный уровень	Местный уровень
Оборона	100,0	100,0			
Общественный правопорядок	100,0	80,0	20,0	—	—
Социальное страхование					100,0
Социальное обеспечение	100,0	20,0	60,0	20,0	—
Здравоохранение	100,0	20,0	55,0	25,0	—
Образование	100,0	30,0	60,0	10,0	—
Жилищно-коммунальное хозяйство	100,0	—	70,0	30,0	—
Библиотеки	100,0	20,0	60,0	20,0	—
Противопожарная служба	100,0	70,0	30,0	—	—
Освещение улиц и сбор мусора	100,0	—	70,0	30,0	—
Парки и скверы	100,0	—	—	—	—
Водоснабжение и канализационное хозяйство	100,0	—	80,0	15,0	5,0
Топливо-энергетический комплекс	100,0	80,0	15,0	—	5,0
Развлечение и отдых	100,0	80,0	20,0	—	—
Культурная и религиозная деятельность	100,0	—	—	—	—
Сельское, лесное хозяйство, рыболовство	100,0	80,0	15,0	5,0	—
Горнодобывающая промышленность	100,0	—	—	—	—
Строительство					
Прочая экономическая деятельность					
Другие функции					

выполнения такой функции как освещение улиц и сбор мусора. Для водоснабжения и канализационного хозяйства 80% средств направляется на областной уровень управления, 15% - на районный уровень и 5% – на местные органы самоуправления.

#### 4. Перераспределение функций управления социальной сферой (Предложение)

Таблица 4.3

Таблица 4.3

№ п/п	Компетенции (функции)	Центральные органы власти		Местные органы власти		Органы самоуправления граждан	Частный сектор
		Министерства, государственные комитеты	Ассоциации, компании, хоз. объединения	Область	Район		
<b>I.</b>	<b>Образование и наука:</b>						
	Высшее	С; М	—	У	—	—	—
	Среднее специальное	С; М	—	У; М	—	—	—
	Среднее	С; М	—	У; М	У; М	—	—
	Дошкольное	С; М	—	У; М	У; М	—	—
	Наука	С; М	У	У	У	У	У
<b>II.</b>	<b>Здравоохранение:</b>						
	Первая медицинская помощь	С; М	—	У; М	У; М	—	—
	Больницы	С; М	—	У; М	У; М	—	У
	Поликлиники	С; Л	—	М	У; М	—	У
	Охрана здоровья	С; М	—	У; М	У; М	М	—
<b>III.</b>	<b>Социальное обеспечение и социальная защита:</b>						
	Пенсионеры	С; М	—	М	У; М	—	—
	Трудоустройство, пособия по безработице	С; М	—	М	У; М	—	—
	Специальные услуги (для бездомных, малообеспеченных семей и т.п.)	С; М	—	М	У; М	У	—
	Жилье	С	—	—	У	—	У
	Страхование жизни	—	У; М	У; М	У	—	—
	Индивидуальное обслуживание престарелых и инвалидов	С	—	М	У; М	У	—
	Ясли и детские сады	С	—	М	У	—	У

С – стандарты (установление стандартов)

У – непосредственное оказание услуг (текущее управление и координация процесса)

М – мониторинг (анализ и оценка качества услуг)

## V. Сравнительный анализ распределения функций управления местными органами власти в странах Центральной Азии

### 1. Правовые основы функции органов местного самоуправления

Следует отметить, что во всех республиках Центральной Азии распределение функций управления осуществляется в соответствии с Законами каждой страны. В Республике Казахстан органы власти разделяются на органы управления на уровне республики, областей и городов(районов), при этом отсутствуют органы местного самоуправления. Во всех остальных трех республиках – Таджикистан, Кыргызстан и Узбекистан органы власти разделяются на республиканский (центральный) уровень

– области – города (районы) – местные органы самоуправления.

Из данных, приведенных в схеме 5.1 видно, что в трех республиках Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан – в схеме распределения функции органов власти участвуют центральный уровень, область, район (город) и местные органы самоуправления, только в структуре Республики Таджикистан также имеются отдельно город Душанбе и районы республиканского подчинения, в Республике Узбекистан имеется также автономная республика – Каракалпакия, а в Казахстане нет органов местного самоуправления.

Рисунок 5.1 Схема распределения функции органов власти в Республиках Центральной Азии

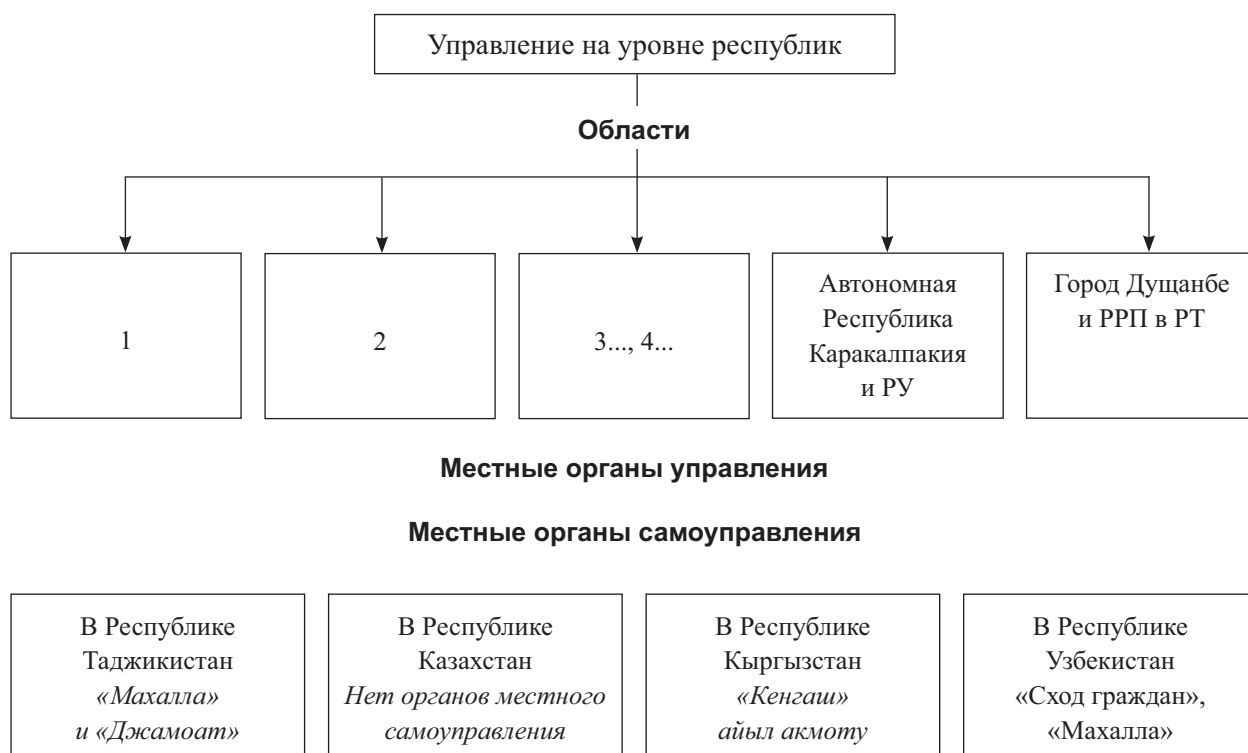


Таблица 5.1  
Сравнительная таблица распределения функций управления местными органами власти в республиках Центральной Азии

Функции	Республики Центральной Азии															
	Таджикистан				Казахстан				Кыргызстан				Узбекистан			
	Цен	Обл	ГиР	МО	Цен	Обл	ГиР	МО	Цен	Обл	ГиР	МО	Цен	Обл	ГиР	МО
Оборона	+				+	+	+		+				+			
Общественный порядок	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Социальное страхование	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Социальное обеспечение	+	+	+		+	+	+		+	+	+			+	+	+
Здравоохранение	+	+	+		+	+	+		+	+	+			+	+	+
Образование	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Жилищно-коммунальное хозяйство	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Библиотека	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Пожарная охрана	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Уборка и освещение улиц			+	+	-	+	+				+	+			+	+
Парковые зоны		+	+		+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Водоснабжение и канализация		+	+		-	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Топливо-энергетический комплекс	+	+	+		+	-	-		+				+	Аи К		
Организация отдыха		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Культура	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Религиозная деятельность	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+				
Сельское лесное хозяйство	+	+			+	+	+	+	+	+	+	+				
Выделение земельных участков			+	+	+	+	+	+							+	+
Горнодобывающая промышленность	+	+	+		+	+	+	+	+				+			
Прочая экономическая деятельность		+	+		+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+
Прочее	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+				

## 2. Состояние распределения функций органов местного управления по уровням власти

Из данных, приведенных в таблице 5.1 и из анализа расшифровки правового распределения функции управления по уровням власти каждой республики видно, что во всех четырех республиках Центральной Азии *функция управления обороной является прерогативой центрального – республиканского органа управления властью*, только на областных уровнях имеется опорный пункт по координации управления с республиканским уровнем управления обороной в виде военных комиссариатов, штаб гражданской обороны и организация содействия обороны (ОСО – бывший ДОСААФ).

Социальное страхование как функция в таких республиках, как Таджикистан и Казахстан, выполняется на всех уровнях, в Кыргызстане только на центральном уровне, а в Узбекистане на областном и городском (районном) уровнях.

Функция социального обеспечения в Таджикистане и Казахстане выполняется на уровне республики – область–города (района), в Кыргызстане на центральном уровне, а в Узбекистане на уровне области и города (района).

Здравоохранение как функция выполняется в Таджикистане на всех уровнях, кроме местного уровня, в Казахстане на всех уровнях совместно, в Кыргызстане на центральном уровне и области, в Узбекистане в областном и город(район) уровнях.

Функция образования во всех Республиках Центральной Азии выполняется одинаково на всех существующих уровнях.

Жилищно-коммунальные услуги в Таджикистане выполняются совместно на всех уровнях, в Казахстане – на уровне область – город (район), в Кыргызстане – только на городском (районном) уровне, а в Узбекистане – на уровне область – город (район)

## 3. Распределение функций управления по уровням в зависимости от финансового распределения

Таблица 5.2.

## 4. Перераспределение функций управления социальной сферой (предложение)

Анализ предложенных республиканскими командами предложений по перераспределению функций

управления социальной сферой показал, что во всех республиках кроме Казахстана намечается некоторая передача отдельных функций или часть функций в ведение местных органов управления от районных и городских органов местного самоуправления. Так, в Республике Таджикистан намерены управление яслями и детскими садами полностью передать в ведение местных органов самоуправления. Функции электро- и газоснабжения будут переданы в отдельные, самостоятельные акционерные общества или частным фирмам на местах. В рамках сферы образования и здравоохранения начальные объекты просвещения и медицинские пункты и первая медицинская помощь также будут переданы в компетенции местных органов самоуправления.

В Республике Казахстан предоставление начального, среднего, профессионального, среднего специального образования и переподготовка кадров на местном уровне закреплено за местными бюджетами. Местные бюджеты направляют на эти цели около 80% всех своих расходов. Детские сады в основном содержатся за счет организаций, родительской оплаты. Лишь незначительная их доля поддерживается районными бюджетами.

Местные бюджеты осуществляют финансирование местных больниц широкого профиля, специализированных больниц, туберкулезных диспансеров, диагностических центров, больниц и поликлиник для ветеранов Великой Отечественной войны. Профилактика и борьба с опасными инфекциями на местном уровне также является их обязанностью. Местные органы обязаны выделять минимально необходимые средства на оказание первичной медико-санитарной помощи населению в сельской местности. Во всех странах Центральной Азии реформирование системы пенсионного обеспечения предполагает переход от солидарной пенсионной системы к накопительной.

В Республике Кыргызстан функцию социального обеспечения, освещение улиц и сбор мусора, водоснабжение и канализационное хозяйство, организацию развлечения и отдыха намечается полностью передать местным органам самоуправления.

В Республике Узбекистан нижние уровни образования и науки, первая медицинская помощь, индивидуальное жилищно-коммунальное обслуживание, специальные социальные услуги (для бездомных, малообеспеченных семей и др.) передается местным органам самоуправления.



## VI. Заключение

Обобщение материалов исследований функций органов местного управления и самоуправления в республиках Центральной Азии, изучение опыта многих стран на предыдущих семинарах, а также объективное стремление к децентрализации власти в республиках Центральной Азии показало, что в достижении задач децентрализации власти на разных уровнях достигнуты определенные успехи.

Этот опыт позволяет нам предложить следующее перераспределение функций управления социальной сферы по уровням управления для стран Центральной Азии:

- передачи функций нижним уровням в пределах центрального правительства;
- от центральных органов – местным органам власти и управления, включая наделение местных органов власти новыми функциями;
- передача функций регионам;
- передача функций от муниципалитетов новым агентствам (частным, общественным организациям) на местах;
- передача функций центральными органами частному сектору, путем продажи государственных активов;
- передача функций национальным агентствам;
- перераспределение функций на основе совместного исполнения функций местных органов с другими местными органами, территориальными и добровольными организациями;
- передача функций по управлению услугами от местных органов управления путем заключения контрактов с местными компаниями и фирмами;
- передача функций от местных органов власти новым национальным агентствам на местах;

Результаты разовых исследований распределения функций показали, что в Центральной Азии есть возможность и необходимость передачи функций управления нижним органам управления и самоуправления по следующим конкретным направлениям:

- функцию непосредственного оказания услуг в детских дошкольных учреждениях передать полностью в местные органы самоуправления;
- функцию первичной медицинской помощи следует передать также местным органам самоуправления;
- оказать содействие в организации частных предприятий по оказанию социальных услуг (уборка улиц и др.) в пределах местного органа самоуправления;
- городским органам управления раздел земли согласовать с местными органами самоуправления (махаллинскими комитетами);

Следует отметить, что на наш взгляд данные направления передачи и перераспределения функций могли служить основой для центральных органов власти стран Центральной Азии, с тем, чтобы они могли разработать программы, концепции и стратегию поэтапной децентрализации функций государственной власти и управления с постепенной минимизацией деконцентрации власти.

Здесь следует четко разделить, какую функцию будут выполняться на областном уровне, какую на городском и районном уровне, а какую на местном уровне. Для достижения этой цели было бы полезно изучить и применить опыт стран Центрально-восточной Европы и республик Прибалтики, так как эти страны имели сходную ситуацию и достигли заметных результатов в сфере демократизации общества.

## VII. Список использованных нормативных документов и литературы

1. Конституции Республик Центральной Азии.
2. Закон Республики Таджикистан «О государственной власти на местах».
3. Закон Республики Таджикистан «Об органах самоуправления в поселке и селе»
4. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», 23 января 2001 г. № 148-III ЗРК
5. Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» 14.04.1999 г. № 758 – (новая редакция).
6. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике» от 19 апреля 1991 г.
7. Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 г.
8. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г., Бишкек, 1998, 93 с.
9. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике», (от 12 января 2002 года).
10. Указы Президента Кыргызской Республики.
11. Оптимизация управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызстана на пороге XXI века: Программа и материалы участников Симпозиума / Под общей ред.: Какеева А.Ч., Плоских В.М., Рахимбаева Э.Н. – Бишкек.: 2000 – 209 с.
12. Децентрализация в Кыргызстане. Годовой отчет за 1999 г., Бишкек, 2000, с. 38
13. Децентрализация в Кыргызстане. Годовой отчет за 2000 г., Бишкек, 2001, с.32.
14. Кыргызская Республика: новые перспективы. Комплексная Основа Развития Кыргызской Республики до 2010 года./Общенациональная стратегия., Бишкек.: 2001, 79 с.
15. Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.
16. Модель разграничения функций и полномочий, Урбан Институт Бишкек.

# Список участников и авторов

## КАЗАХСТАН

- Г-н Токсаба Абай Асанулы*  
Начальник отдела, Комитет по региональному развитию и самоуправлению, Парламент республики Казахстан
- Г-жа Махмутова Меруерт Маутхановна*  
Директор, Центр исследований государственной политики
- Г-н Баишев Жолымбет Нурахметович*  
Представитель президента, глава парламента
- Г-н Оспанов Мухамедкали Негматович*  
Заместитель акима Павлодарской области
- Г-жа Лескова Лилия Гербертовна*  
Заместитель акима г. Лисаковска
- Г-н Капаров Серик Габбасович*  
Заместитель директора, Юридический отдел по делам государственной службы
- Г-н Амангельдиев Ардак Амангельдыевич*  
Начальник отдела местных бюджетов, Министерство финансов
- Г-н Токсеитов Рахимберген Курмангалиевич*  
Заместитель министра Министерства государственных доходов (по налогам)

## КЫРГЫЗСТАН

- Г-н Омуралиев Толобек Есенгулович*  
Министр местного самоуправления и регионального развития
- Г-н Торомырзаев Эмирлан*  
Заместитель министра финансов, Министерство финансов
- Г-н Толоконцев Владимир Григорьевич*  
Депутат Законодательной палаты Жогорку Парламент Кыргызской Республики, Законодательное Собрание
- Г-н Дыйканбаев Курманбек Сапарович*  
Начальник отдела кадров Конгресса местных общин, Конгресс местных общин
- Г-н Асанакунов Болот*  
Исполнительный директор, Ассоциация городов
- Г-н Осмонов Алмаз*  
Глава Корул айил окмоту Алайского района, Ошский областной Корул айил окмоту
- Г-жа Чолпонкулова Айнура*  
Директор, Центр «Инициатива»
- Г-н Мадоев Ахмат*  
Директор, Центр государственной политики

## УЗБЕКИСТАН

- Г-н Рустам Бабаджанов*  
Директор, Учебно-методический центр, Махаллинский фонд
- Г-н Шокир Нуриев*  
Заместитель директора, Министерство финансов, Отдел местного финансирования
- Г-жа Виктория Аношкина*  
Координатор научно-исследовательских работ, Центр экономических исследований (ЦЭИ)
- Г-н Актам Хаитов*  
Ведущий специалист, Кабинет министров, отдел территориального и прикладного развития
- Г-н Один Курбанов*  
Научный сотрудник, Фонд Николааса Витсена

## ТАДЖИКИСТАН

- Г-жа Мехри Худододовна Джонмамадова*  
Старший специалист, отдел государственного бюджета Министерства финансов
- Г-жа Наташа Набиева*  
Начальник бюджетного отдела Хукумата Согдийской области, Худжанд
- Г-н Дустмурод Хаитович Муродов*  
Государственный Советник Президента Республики Таджикистан по юридическим вопросам, Управление делами Президента РТ
- Г-н Абдусукур Назаров*  
Директор НПО «Центр подготовки муниципальных работников», Худжанд
- Г-н Мамадио Илолов*  
Глава Парламентского Комитета по образованию, культуре, науке и делам молодежи
- Г-н Абдусаттор Джабборов*  
Глава Комитета по Государственному устройству и местному самоуправлению Маджлиси Оли (Парламента Республики Таджикистан)

## СОВЕТНИКИ

- Г-н Рафал Станек*  
Консультант по вопросам управления финансами и коммунальных услуг
- Г-жа Сона Капкова*  
Университет Матяя Бела, Банска Быстрица, Словакия
- Г-жа Вера Каменичкова*  
Начальник Секретариата Правительственного совета по экономике и социальным стратегиям, Управление делами премьер-министра, Прага, Чешская Республика
- Г-н Михал Иллнер*  
Институт социологии, Академия наук Чешской Республики

**Для получения более полной информации о Инициативе по Реформированию Местного Управления и Публичных Услуг вы можете обратиться в:**

**Секретариат Инициативы по Реформированию Местных Властей и Публичных Услуг (Будапешт, Венгрия)**

*Mr. Ondrej Simek*

Tel: (+36-1) 327-3862/ext. 2402

Fax: (+36-1) 327-3105

E-mail: osimek@osi.hu

**Контактные адреса и представители партнерских организаций:**

**Совет Европы (Страсбург, Франция)**

*Mr. Alessandro Mancini*

Tel: (+33-3) 8841-2265

Fax: (+33-3) 8841-2784

E-mail: Alessandro.Mancini@Coe.Fr

**Организация по Развитию Экономического Сотрудничества – О.Е.С.Д. (Париж, Франция)**

*Mr. Leif Jensen*

Tel: (+33-1) 4524-9490

Fax: (+33-1) 4524-1884

E-mail: leif.jensen@OECD.Org

**Мировой Банк (Вашингтон, США)**

*Mr. Robert D. Ebel*

Tel: (+1-202) 473-4150

Fax: (+1-202) 676-9810

E-mail: Rebel@Worldbank.org

**ПРООН (Братислава, Словакия)**

*Ms. Anastazia Kozakova*

Tel: (+421-2) 59337-401

Fax: (+421-7) 59337-450

E-mail: anastazia.kozakova@undp.org