

УДК 321.015 (5-191.2)

## МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ В ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ. ЧАСТЬ II)

*Л.Л. Хопёрская*

На основе анализа правовой базы местного управления в государствах Центральной Азии показано, что в настоящее время вопросы местного значения решает местная государственная администрация, органы государственной власти на местах, а местное самоуправление, за исключением Кыргызстана, находится на низшем уровне, особенно в малых населенных пунктах.

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

---

## LOCAL GOVERNMENT IN THE CENTRAL ASIA STATES. P. 2

*L.L. Khoperskaya*

Based on the analysis of the legal framework of local government in Central Asia states it is shown that the current local issues to solve local public administration, public authorities in the field, and self-government, with the exception of Kyrgyzstan, there is at the lowest level, in the small towns.

*Keywords:* Central Asia states; local government; local self-government.

В соответствии с нормами Конституции Таджикистана местная власть включает представительные и исполнительные органы, которые действуют в пределах своих полномочий [1]. Они обеспечивают исполнение Конституции, законов, актов Маджлиси Оли (парламента) и Президента. Органом самоуправления в поселке и селе является джамоат.

Органом местной представительной власти в областях, городах и районах является Маджлис народных депутатов, которым руководит Председатель. Депутаты местного Маджлиса избираются сроком на пять лет. Маджлис народных депутатов утверждает местный бюджет и отчет по его исполнению, определяет пути социально-экономического развития местности, местные налоги и платежи в соответствии с законом, определяет способы управления и владения коммунальной собственностью. Местные представительные органы государственной власти представлены Маджлисом народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, области, г. Душанбе, города и района.

Исполнительную власть на местах осуществляет представитель Президента – Председатель области, города и района. Местные исполнительные органы государственной власти состоят из председателей Горно-Бадахшанской автономной области, области, г. Душанбе, города и района, структур местных исполнительных органов государственной власти, подчиненных председателю

Горно-Бадахшанской автономной области, области, г. Душанбе, города и района, а также местных структур центральных органов исполнительной власти.

Представительную и исполнительную власть соответствующих административно-территориальных единиц возглавляет Председатель, которого назначает на должность и освобождает от должности Президент Республики Таджикистан, представляя свое решение на утверждение соответствующего Маджлиса народных депутатов. Председатель ответствен перед вышестоящим исполнительным органом и соответствующим Маджлисом народных депутатов. Представительные органы и Председатель в пределах своих полномочий принимают правовые акты, обязательные для исполнения на соответствующих территориях. В случае несоответствия Конституции и законам актов представительных органов и Председателя они отменяются вышестоящими органами и судом.

Деятельность местных органов государственной власти регулируется конституционным Законом Республики Таджикистан “О местных органах государственной власти”, а деятельность органов самоуправления, поселков и джамоатов – Законом Республики Таджикистан “Об органах самоуправления поселка”. Местные органы государственной власти содействуют органам самоуправления поселка и села в выполнении своих функций и в соответствии с нормативными правовыми актами Рес-

публики Таджикистан оказывают им финансовую и экономическую помощь. Местные органы государственной власти могут возложить некоторые свои полномочия на органы самоуправления поселка и села. В случае систематического невыполнения Маджлисом народных депутатов административно-территориальной единицы Конституции и законов РТ парламент республики вправе распустить его.

Источники экономической деятельности местных органов государственной власти – земля, полезные ископаемые, вода, лес, флора и фауна и другие природные богатства, которые находятся в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, также как и коммунальная собственность и другие формы собственности, являющиеся источником получения доходов местной власти, которые удовлетворяют социальные и экономические нужды населения соответствующей административно-территориальной единицы.

Местные органы государственной власти имеют право осуществления внешнеэкономической деятельности. Кроме того, они осуществляют на местах государственную политику в сфере образования, разрабатывают и внедряют региональные программы развития в сфере образования с учетом национальных, социальных, культурных, демографических и других особенностей.

Маджлисы народных депутатов и председатели административно-территориальных единиц осуществляют контроль за целесообразным размещением объектов, эффективным использованием природных и трудовых ресурсов, охраной окружающей среды и другими сферами, являющимися республиканской собственностью. Они же управляют объектами коммунальной собственности административно-территориальных единиц. Доходная часть бюджета формируется за счет источников и выделения средств, налоговых и неналоговых доходов, а также поступления средств за счет регулируемых налогов и сборов.

Поскольку в состав Таджикистана входит Горно-Бадахшанская автономная область, отдельная глава Конституции РТ посвящена ей. В частности, запрещается изменять границы территории Горно-Бадахшанской автономной области без согласия Маджлиса народных депутатов области. Этот же орган обладает правом законодательной инициативы. Полномочия Горно-Бадахшанской автономной области в социальной, экономической, культурной сферах жизни и другие полномочия области определяются конституционным законом [2]. Закон предусматривает **представительство Горно-Бадахшанской автономной**

**области в государственных структурах Республики Таджикистан, в частности** в парламенте Республики Таджикистан, независимо от численности населения, Горно-Бадахшанская автономная область имеет равное с областями, г. Душанбе, городами и районами республиканского подчинения количество представителей; одним из заместителей Председателя парламента и одним из судей Конституционного суда Республики Таджикистан являются представители Горно-Бадахшанской автономной области.

Согласно Конституции Туркменистана местная власть состоит из представительных и исполнительных органов, которые действуют в пределах их компетенции [3]. В велятах (областях), городах с правами велятов, этрапах (районах) и городах с правами этрапа образуются представительные органы – халк маслахаты, которые в пределах своих полномочий, установленных Законом Туркменистана “О представительных органах местной власти” [4] участвуют в решении вопросов экономического, социального и культурного развития территорий. Деятельность халк маслахаты осуществляется в форме заседаний. На заседание халк маслахаты могут быть приглашены в установленном им порядке представители государственных органов и органов местного самоуправления, политических партий, общественных объединений, средств массовой информации, а также граждане. В компетенцию халк маслахаты включается следующее: 1) обеспечение выполнения Конституции и законов Туркменистана, актов Президента Туркменистана, Меджлиса Туркменистана, Кабинета министров Туркменистана, велятского и соответствующего халк маслахаты; 2) обеспечение выполнения программ экономического, социального и культурного развития на соответствующей территории; 3) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 4) заслушивание ежегодной информации хякима о деятельности, осуществляемой в области экономического, социального и культурного развития территории; 5) обеспечение соблюдения общественного порядка, защиты прав граждан; улучшение социального положения населения на соответствующей территории, изучение предложений граждан и представление их в соответствующие органы; 6) признание полномочий членов халк маслахаты, а в случаях, предусмотренных настоящим Законом, – лишение их полномочий; 7) внесение хякиму предложений о названиях и переименовании кварталов, проспектов, улиц, площадей, парков и других составных частей городов с правами велятов или этрапов; 8) содействие деятельности исполнительных органов местной власти и органов местного само-

управления на своей территории; 9) решение других вопросов, отнесенных к компетенции халк маслахаты законодательными актами Туркменистана.

Не допускается вмешательство халк маслахаты в деятельность исполнительных органов местной власти и органов местного самоуправления. Исполнительную власть на местах осуществляют: в велятах – хякимы велятов, в городах – хякимы городов, в этрапах – хякимы этрапов. Хякимы являются представителями Президента Туркменистана на местах, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом республики и подотчетны ему. Хякимы осуществляют руководство деятельностью органов управления на местах, обеспечивают исполнение Конституции, законов Туркменистана, актов Президента и Кабинета министров Туркменистана, постановлений Меджлиса Туркменистана. Хякимы в пределах их компетенции принимают постановления, обязательные для исполнения на подведомственной территории. В соответствии с Законом Туркменистана “О местной исполнительной власти” к основным обязанностям хякима велята, этрапа, города относятся следующие: 1) обеспечение реализации задач, вытекающих из национальных программ социально-экономического и культурного развития, на соответствующей территории; 2) координация деятельности хозяйствующих субъектов, независимо от форм собственности и отраслевой принадлежности, по вопросам, связанным с удовлетворением потребностей населения в товарах и услугах, комплексным экономическим и социальным развитием подведомственной территории, рациональным использованием местных трудовых ресурсов и обеспечением занятости населения и охраной труда; 3) содействие заключению хозяйственных договоров между предприятиями и другими хозяйствующими субъектами всех форм собственности для привлечения их товаров (продукции) и услуг (работ) на местный рынок, осуществление контроля за качеством производимых на соответствующей территории товаров и оказываемых услуг (работ); 4) участие в совместном с министерствами, другими центральными органами государственного управления рассмотрении вопросов, связанных с размещением, строительством, реконструкцией и специализацией промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов производственной и социальной инфраструктуры на соответствующей территории; 5) принятие мер и осуществление контроля над рациональным использованием, охраной земель, недр, вод, лесов, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, других природных ресурсов на соответствующей территории [5].

Если соответствующий хяким не исполняет надлежащим образом свои обязанности, халк маслахаты имеет право внести предложение в вышестоящий орган об освобождении его от должности. Систему местного самоуправления в Туркменистане образуют генгешы и органы территориального общественного самоуправления. Генгешы являются представительными органами народной власти на территории города районного подчинения, поселка, генгешлика. Члены генгеша избираются гражданами непосредственно сроком на три года. Генгешы в своей деятельности самостоятельны и принимают решения, обязательные для исполнения на подведомственной территории. Генгеш избирает из своего состава арчина, который руководит работой генгеша и подотчетен ему. Арчины обеспечивают выполнение решений генгешей, актов органов государственной власти и управления, а также решают иные вопросы местного значения. В функции генгешей включено следующее: 1) определение основных направлений экономического, социального и культурного развития своих территорий; 2) формирование и утверждение бюджета, а также составление отчета о его исполнении; 3) установление местных сборов и порядка их взимания; 4) определение мер по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Конституция Республики Узбекистан устанавливает, что “граждане Республики Узбекистан имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие осуществляется посредством самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, а также развития и совершенствования общественного контроля над деятельностью государственных органов” [6].

Республика Узбекистан состоит из областей, районов, городов, поселков, кишлаков, аулов, а также Республики Каракалпакстан, на территории которых осуществляется представительная и исполнительная власть, государственная власть на местах. Представительными органами власти в областях, районах и городах (кроме городов районного подчинения, а также районов, входящих в состав города) являются кенгаши народных депутатов, возглавляемые хокимами, которые с учетом интересов государства и граждан решают вопросы, отнесенные к их компетенции.

Хоким области, района, города является высшим должностным лицом области, района, города и одновременно возглавляет представительную и исполнительную власть на соответствующей территории. Хоким области, г. Ташкента подот-

четен Президенту Республики Узбекистан и соответствующему Кенгашу народных депутатов. Хоким района, города подотчетен вышестоящему хокиму и соответствующему Кенгашу народных депутатов. Кенгаш народных депутатов и хоким обеспечивают осуществление общих для области, района и города задач социально-экономического развития, исполнение на местах законов, решений палат Олий Мажлиса, актов, принятых Президентом и Кабинетом министров, решений вышестоящих кенгашей народных депутатов и хокимов, связь между органами государственной власти и управления Республики Узбекистан и органами самоуправления граждан, привлечение населения к управлению областью, районом, городом.

В Законе Республики Узбекистан (РУ) «О государственной власти на местах» определено, что хоким области и г. Ташкента назначается и освобождается от должности Президентом РУ [7]. Хоким района, города назначается и освобождается от должности хокимом области и утверждается соответствующим Кенгашем народных депутатов. Хоким области, района, города назначается и утверждается из числа депутатов соответствующего Кенгаша народных депутатов. Хоким района в городе, города районного подчинения назначается и освобождается от должности, соответственно, хокимом города, района и утверждается городским, районным Кенгашем народных депутатов.

Хоким области по согласованию с Кабинетом министров РУ правомочен подчинить хокима города хокиму района (за исключением районов, входящих в состав города) и образовать единые органы управления с последующим утверждением принятого решения областным Кенгашем народных депутатов. Срок полномочий Кенгаша народных депутатов и хокимов – пять лет.

Экономическая основа деятельности областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов и хокима – государственная собственность административно-территориальных образований (коммунальная собственность) и иная собственность, имеющаяся в области, районе, городе и служащая экономическому и социальному развитию. По отношению к объектам государственной собственности, находящейся в исключительной собственности Республики Узбекистан, областной, районный, городской Кенгаш народных депутатов и хоким осуществляют контроль в части эффективного размещения производственных и социальных объектов, рационального использования природных и трудовых ресурсов, охраны окружающей среды, социальной защиты населения.

Кенгаш народных депутатов и хоким области, района, города содействуют развитию само-

управления на соответствующей территории, направляют деятельность органов самоуправления. Граждане реализуют свое конституционное право на самоуправление в поселках, кишлаках, аулах и махаллях в соответствии с гарантиями избирательных прав граждан через сходы (собрания представителей) граждан. В Законе Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» прописано, что «самоуправление граждан – гарантируемая Конституцией и законами Республики Узбекистан самостоятельная деятельность граждан по решению вопросов местного значения исходя из своих интересов, исторических особенностей развития, а также национальных и духовных ценностей, местных обычаев и традиций» [8].

Граждане независимо от пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения имеют равные права на осуществление самоуправления как непосредственно, так и через своих выборных представителей. Ограничение прав граждан на самоуправление запрещается. Органами самоуправления граждан являются сходы граждан поселков, кишлаков и аулов, а также махаллей городов, поселков, кишлаков и аулов. Органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти и осуществляют предоставленные им законом полномочия на соответствующей территории. Органы самоуправления граждан пользуются правами юридического лица, имеют печать установленного образца и подлежат учету в органах государственной власти на местах.

В сходе граждан участвуют лица, достигшие совершеннолетия и постоянно проживающие на территории поселка, кишлака и аула, а также махалли города, поселка, кишлака и аула. Сход граждан обладает правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на соответствующей территории. Решения органов самоуправления граждан и их должностных лиц, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения гражданами, проживающими на соответствующей территории, а также юридическими лицами (их должностными лицами), расположенными на территории поселка, кишлака, аула и махалли. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов самоуправления граждан и их должностных лиц влечет ответственность в соответствии с законом.

Для выполнения решений схода граждан и осуществления текущей деятельности органов самоуправления граждан в период между сходами граждан образуется кенгаш схода граждан в составе председателя (аксакала) схода граждан, его советников, председателей комиссий по основным

направлениям деятельности схода граждан и ответственного секретаря. Кенгаш схода граждан наделен следующими обязанностями: 1) содействует органам государственной власти на местах в проведении массово-политических, духовно-просветительских, культурных, спортивных и других мероприятий; 2) принимает меры, направленные на защиту интересов женщин, повышение их роли в общественной жизни, формировании духовно-нравственной атмосферы в семье, воспитании молодого поколения; 3) принимает меры по пресечению деятельности незарегистрированных религиозных организаций, обеспечению соблюдения права граждан на свободу вероисповедания, недопущению принудительного насаждения религиозных взглядов, рассматривает иные вопросы, связанные с соблюдением законодательства о свободе совести и религиозных организациях; 4) взаимодействует с образовательными учреждениями по вопросам воспитания; 5) содействует занятости граждан, проживающих на данной территории, включая организацию надомного труда; 6) оказывает содействие развитию дехканских и фермерских хозяйств; 7) осуществляет общественный контроль за использованием и охраной земель на соответствующей территории; 8) назначает консультанта схода граждан по вопросам религиозного просвещения и духовно-нравственного воспитания.

Проведенный анализ правовой базы местного управления в государствах Центральной Азии – Казахстане, Кыргызстане, Туркменистане, Таджикистане и Узбекистане – показывает, что в настоящее время вопросы местного значения решает местная государственная администрация, органы государственной власти на местах, а местное самоуправление, за исключением Кыргызстана, существует на низшем уровне, особенно в малых населенных пунктах.

Исследователь из Таджикистана Б. Раззоков объясняет это традиционными патерналистскими тенденциями, свойственными восточным цивилизациям, которые обуславливают определенную жесткость государственного управления, что “выступает залогом спокойствия и созидания в обществе, стабильного развития страны, обеспечения прав человека и справедливости” [9, с. 14–15]. В данный момент с этим утверждением можно

согласиться, однако учитывая перспективы евразийской интеграции, можно полагать, что основной тенденцией (по крайней мере, для Казахстана и Таджикистана) вскоре станет разграничение функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

#### *Литература*

1. Конституция Республики Таджикистан. Принята Всенародным референдумом 6 ноября 1994 г. // URL: <http://www.prezident.tj/ru/taxonomy/term/5/112>
2. Конституционный Закон Республики Таджикистан “О Горно-Бадахшанской автономной области” от 30 июля 2007 г. № 303 // URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=18413](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=18413)
3. Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 г. № 691-XII (по сост. на 26 сентября 2008 г.) // URL: [http://www.base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=2376](http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376)
4. Закон Туркменистана “О представительных органах местной власти” от 1 октября 2011 г. №231-IV // URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=47201](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=47201)
5. Закон Туркменистана “О местной исполнительной власти” от 10 мая 2010 г. № 109-IV (в ред. законов Туркменистана от 10 января 2012 г., 3 мая 2014 г.) // URL: [http://www.base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=31173](http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=31173)
6. Конституция Республики Узбекистан. Принята Верховным Советом Республики Узбекистан 8 декабря 1992 г. (в ред. от 16 апреля 2014 г.) // URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=818](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=818)
7. Закон Республики Узбекистан “О государственной власти на местах” от 2 сентября 1993 г. (в ред. 2014 г.) // URL: [http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=112168](http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=112168)
8. Закон Республики Узбекистан “Об органах самоуправления граждан” (новая редакция) № ЗПУ-350 от 22 апреля 2013 г. // URL: [http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=2156897](http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=2156897)
9. *Раззоков Б.Х.* Проблемы теории и практики организации исполнительной власти Республики Таджикистан: дис. ... д-ра юрид. наук / Б.Х. Раззоков. М., 2014.