

УДК 342.9:347.235
DOI: 10.36979/1694-500X-2024-24-7-166-171

ВЛИЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ

И.Т. Эратов

Аннотация. Рассмотрены важные вопросы, связанные с административно-территориальной реформой в Кыргызской Республике, проводимой в настоящее время. Актуальность исследования обусловлена тем, что важными направлениями при реализации государственной политики по эффективному управлению являются четкое определение правового режима земель, разграничение компетенции между государственными органами власти и органами местного самоуправления на местах, учет природно-ресурсного потенциала и справедливого использования, сформированная нормативная база и надлежащий механизм реализации и т. п. Указанные задачи решаются в том числе путем реформирования административно-территориального устройства государства. Значительное внимание уделяется правовому анализу нормативных правовых актов Кыргызской Республики, полномочиям отдельных государственных органов и местных органов власти в рамках административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: населенный пункт; земли населенного пункта; административно-территориальная реформа; государственное управление.

ЖЕРГЕ БОЛГОН УКУКТУ ИШКЕ АШЫРУУДА АДМИНИСТРАТИВДИК-АЙМАКТЫК РЕФОРМАНЫН ТААСИРИ

И.Т. Эратов

Аннотация. Бул макала Кыргыз Республикасында жүргүзүлүп жаткан административдик-аймактык реформага байланыштуу маанилүү маселелерди кароого арналган. Изилдөөнүн актуалдуулугу натыйжалуу башкаруу боюнча мамлекеттик саясатты ишке ашыруунун айрым маанилүү багыттары болуп жерлердин укуктук режимин так аныктоо, мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы компетенцияны чектерди аныктоо, жаратылыш ресурстук потенциалы жана адилеттүү пайдалануу, белгиленген ченемдик укуктук база жана туура ишке ашыруу механизми ж.б. саналат. Бул максаттар башка нерселер менен катар мамлекеттин административдик-аймактык түзүлүшүн реформалоо жолу менен чечилет. Административдик-аймактык реформанын алкагында Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актыларына, айрым мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарына укуктук талдоо жүргүзүүгө өзгөчө көңүл бурулат.

Түйүндүү сөздөр: калктуу конуш; калктуу конуш жерлер; административдик-аймактык реформа; мамлекеттик башкаруу.

INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM ON THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO LAND

I.T. Eratov

Abstract. This article is devoted to the consideration of important issues related to the administrative-territorial reform in the Kyrgyz Republic, which is currently being carried out. The relevance of the study is due to the fact that some of the important directions in the implementation of state policy for effective management are a clear definition of the legal regime of lands, the delimitation of competence between state authorities and local governments, taking into account natural resource potential and fair use, the established regulatory framework and proper implementation mechanism, etc. These tasks are solved, among other things, by reforming the administrative-territorial structure of the

state. Considerable attention is paid to the legal analysis of regulatory legal acts of the Kyrgyz Republic, the powers of individual state bodies and local authorities within the framework of administrative-territorial reform.

Keywords: localities; land of localities; administrative-territorial reform; public administration.

Причинами реформы административно-территориального устройства, согласно Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года [1], являются:

- большие диспропорции в развитии регионов;
- управленческие разрывы между уровнями управления;
- слабые межрегиональные связи;
- концентрация ресурсов в центре;
- декапитализация регионов.

Основной целью административно-территориальной реформы является улучшение социально-экономической ситуации в айылных аймаках и городах на основе рационального использования социально-экономического и природно-ресурсного потенциала регионов, повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, осуществление структурных изменений в управлении, улучшение качества предоставляемых услуг и обеспечение благосостояния населения [2].

Безусловно, такие изменения в том числе оказывают значительное влияние и на правовой режим земель. С одной стороны, как мы увидим ниже, происходит расширение городских населенных пунктов (с этим связаны вопросы урбанизации, централизация более высокого уровня жизни, качества различных услуг и т. п.), с другой – укрупнение остальных айылных аймаков.

Необходимо также учитывать демографическую составляющую. Так, если в 2020 году все население Кыргызстана составляло 6 523 529 человек, то к 2023 году – 7 037 590 [3], то есть за такой короткий срок прирост составил 514 061 человек. Следовательно, растет уровень потребления, запросы на обеспечение жильем, земельным участком и др. В этой связи грамотное административное обустройство позволит решить многие вопросы на местах.

В рамках административно-территориальной реформы (далее – АТР) в 391 местных кенешах (14 городских и 377 айылных) рассмотрены изменения административно-территориальных границ. В результате, после данных

изменений предусматривается 268 местных кенешей (далее – м/к): по Баткенской области было 37 м/к, после изменений останется 32 м/к; по Ошской области был 91 м/к, после изменений – 61 м/к; по Джалал-Абадской области было 76 м/к, после изменений – 47 м/к; по Чуйской области было 112 м/к, после изменений – 56 м/к; по Таласской области было 38 м/к, после изменений – 17 м/к; по Нарынской области было 64 м/к, после изменений – 28 м/к; по Иссык-Кульской области было 64 м/к, после изменений – 25 м/к [4].

Таким образом, из ранее действующих 484 м/к (32 городских и 452 айылных) в результате изменений в рамках АТР останется 268 м/к (33 городских и 235 айылных).

Рассмотрим нормативную правовую базу АТР. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции КР, в целях организации государственного управления и местного самоуправления территория Кыргызской Республики делится на определяемые законом административно-территориальные единицы [5]. Административно-территориальная реформа в Кыргызстане осуществляется в рамках «Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года», (утверждена Указом Президента КР от 12 октября 2021 года № 435) [1]. Постановлением Кабинета Министров КР от 25 декабря 2021 года № 352, утвержден План мероприятий Кабинета Министров КР по реализации Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года [6], раздел 2.3 которого посвящен реформе административно-территориального устройства.

Указом Президента КР «О совершенствовании административно-территориального устройства КР и дальнейших мерах по развитию регионов» от 18 октября 2022 года № 350 [7] даны поручения Кабинету Министров КР: по утверждению концепции административно-территориального устройства и развития регионов, подготовке проекта Закона КР о новой модели административно-территориального устройства Кыргызской Республики;

по наделению Министерства экономики и коммерции КР полномочиями по разработке и совершенствованию нормативных правовых актов по вопросам административно-территориального устройства, территориально-пространственного планирования и развития регионов.

Первоначально на пилотной основе проведена АТР в Тюпском районе Иссык-Кульской области и в Нарынской области (28 декабря 2022 года Указом Президента КР утверждена Концепция административно-территориальной реформы на уровне айыльных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области на 2023–2024 годы в пилотном режиме [8] и издан Указ Президента КР «Об административно-территориальной реформе на уровне айыльных аймаков Нарынской области КР в пилотном режиме» от 3 апреля 2023 года № 85) [9].

Центральным нормативным правовым актом, предусматривающим АТР в масштабе всей республики, является Указ Президента КР «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айыльных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года УП № 370 [2]. Им предусмотрено проведение АТР на уровне айыльных аймаков и городов Баткенской, Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Ошской, Таласской, Чуйской областей, города Бишкека, города Оша в пилотном режиме с присоединением прилегающих территорий Кара-Сууйского района Ошской области; утверждение Дорожной карты по проведению АТР на уровне айыльных аймаков и городов КР в пилотном режиме.

В рамках реализации Указов Президента КР «О дальнейших мерах по совершенствованию административно-территориального устройства и развитию регионов Кыргызской Республики» от 18 октября 2022 года № 350, «О проведении административно-территориальной реформы на уровне айыльных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года № 370, постановлением Кабинета Министров КР от 7 февраля 2024 года № 52 утверждено Временное положение «Об организации деятельности исполнительных органов местного самоуправления Кыргызской Республики

в период административно-территориальной реформы в пилотном режиме» [10].

Указом Президента КР от 7 февраля 2024 года УП № 24 утверждено Временное положение о деятельности местных кенешей в рамках проводимой административно-территориальной реформы в пилотном режиме [11]. Примечательно, что данный Указ Президента КР к основным задачам айыльного кенеша, помимо определенных статьей 34 Закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» и иными законодательными актами пунктов, относит следующие связанные с объединением айыльных аймаков вопросы:

- 1) разработка и утверждение на сессии регламента айыльного кенеша;
- 2) реорганизация постоянных и временных комиссий айыльных кенешей и организация их работы;
- 3) принятие устава местного сообщества айыльного аймака;
- 4) учетная регистрация и организация работы местных общественных самоуправлений (домовые, уличные, квартальные комитеты), сообществ (общин);
- 5) координация работы по реорганизации общественных организаций местных сообществ (совет старейшин, суды аксакалов, женские советы, молодежные организации и т. д.).

Вместе с тем, надо отметить, что, в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 80 Конституции КР, рассмотрение вопросов административно-территориального устройства Кыргызской Республики принадлежит к компетенции Жогорку Кенеша КР [5]. Также ст. 9 Закона КР «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от 25 апреля 2008 года № 65 регламентирует, что установление и изменение границ административно-территориальных единиц отнесено к полномочиям Жогорку Кенеша КР [12]. К тому же, согласно ст. 42 Закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123 [13], местные кенешы могут быть досрочно распущены Президентом в случаях изменения границ соответствующей административно-территориальной единицы, влекущего реорганизацию. Указ Президента о роспуске

местного кенеша в связи с реорганизацией должен быть издан не позднее 30 дней со дня вступления в силу закона о соответствующей административно-территориальной единице, если в самом законе не установлен иной срок.

В соответствии со ст. 8 Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года № 3 [14], «статус депутата изменяется в соответствии с изменением статуса местного кенеша, в который он избран, в связи с изменениями в административно-территориальном делении соответствующей территории. При отнесении населенных пунктов к категории городов республиканского или областного подчинения на их территории прекращаются полномочия депутатов местного кенеша, которому был подчинен этот населенный пункт. При проведении выборов во вновь образованные местные кенешы на базе существующих местных кенешей полномочия депутатов этих местных кенешей прекращаются».

Так, рассмотрим АТР города Бишкека (является городом республиканского значения). В соответствии с Указом Президента КР «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов КР» от 29 декабря 2023 года УП № 370 [2], в рамках АТР в пилотном режиме в состав города Бишкека вошли следующие айылные аймаки, села, жилые массивы и участки Аламудунского и Сокулукского районов Чуйской области:

- по Аламудунскому району: айылные аймаки Аламудун, Маевка, Пригородный, Нижне-Ала-Арча, Лебединовка и Кок-Жар, жилой массив «Анар-Бак» и контуры 544, 545, 552 Кара-Жыгачского айыльного аймака; жилой массив «Алтын-Казык» Ак-Дебенского айыльного аймака, село Орто-Сай Таш-Дебенского айыльного аймака, село Мыкан и жилые массивы «Ак-Жар», «Нуркожо-Ата» и «Адилет» Ленинского айыльного аймака;
- по Сокулукскому району: айылные аймаки Орок и Новопапловка, контур 177 села Ак-Жол Атбашинского айыльного аймака.

Однако, вместо проведения выборов во вновь образованные местные кенешы произошло

слияние составов депутатского корпуса. Так, согласно ст. 31 Закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123 [13], численный состав Бишкекского городского кенеша должен составлять 45 депутатов, но в настоящее время его общее количество депутатов – 235 депутатов.

В соответствии со ст. 6 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241 [15], нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу. Таким образом, как видно, указанная АТР, несмотря на направленность решения насущных вопросов, процедурно проводится с нарушениями действующего законодательства Кыргызской Республики – Конституции КР (п. 9 ч. 1 ст. 80), Закона КР «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» (ст. 9), Закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» (ст. 31 и 42), Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей» (ст. 8).

На наш взгляд, следует обратить внимание на позицию С.И. Евдокимова, рассматривающего вопросы административно-территориального деления через призму эволюции на примере России: «главное для этой системы – все-таки устойчивость, а не изменчивость. Всякое радикальное нарушение устойчивости приводило к созданию новых проблем и затем к поиску нового устойчивого равновесия, близкого к исходному нарушенному» [16].

Итак, в рамках проведения АТР, на наш взгляд, можно выделить следующие возможные рекомендации:

- рассмотрение и утверждение схемы и границы избирательных участков и округов с учетом результатов АТР;
- разрешение правовых пробелов и коллизий в избирательном законодательстве Кыргызстана, приведение в единое нормативную правовую базу – принятие Закона КР «Об административно-территориальном устройстве КР» с учетом произведенных изменений по АТР;

- исключение противоречий между Указами Президента КР «О совершенствовании административно-территориального устройства КР и дальнейших мерах по развитию регионов» от 18 октября 2022 года № 350, «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 28 декабря 2022 года УП № 414, «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области КР в пилотном режиме» от 3 апреля 2023 года № 85, «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года УП № 370 с действующими Законами КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123 и «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241;
- новый Закон КР «Об административно-территориальном устройстве КР» должен был выступать не как итоговый документ, результат произведенных АТР, а фундаментом / началом производимых АТР. А соответствующие Указы Президента и постановления Кабинета Министров, исходя из юридической силы нормативных правовых актов, – приниматься на основе нового Закона КР «Об административно-территориальном устройстве КР»;
- должны быть внесены изменения в действующее законодательство Кыргызстана: по численному составу вновь созданных кенешей, организации деятельности, на какой срок будут действовать и т. п.;
- организация и проведение выборов в местные кенешы.

Поступила: 03.05.24; рецензирована: 06.05.24;
принята: 06.05.24.

Литература

1. Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года (утверждена Указом Президента КР от 12 октября 2021 года № 435). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/430700/edition/1096469/kg> (дата обращения: 03.05.2024).
2. Указ Президента КР «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года УП № 370. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10532/edition/2262/ru> (дата обращения: 03.05.2024).
3. Национальный статистический комитет КР. URL: <https://www.stat.kg/ru/opendata/category/312/> (дата обращения: 03.05.2024).
4. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР. URL: <https://shailoo.gov.kg/ru/news/6980/> (дата обращения: 03.05.2024).
5. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru> (дата обращения: 03.05.2024).
6. План мероприятий Кабинета Министров КР по реализации Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года (утвержден постановлением Кабинета Министров КР от 25 декабря 2021 года № 352). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/158853/edition/2614/ru> (дата обращения: 03.05.2024).
7. Указ Президента КР «О совершенствовании административно-территориального устройства КР и дальнейших мерах по развитию регионов» от 18 октября 2022 года № 350. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10005/edition/1287220/ru> (дата обращения: 03.05.2024).
8. Концепция административно-территориальной реформы на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области на 2023–2024 годы в пилотном режиме (утверждена Указом Президента КР от 28 декабря 2022 года № 414). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/434876/edition/1208382/ru> (дата обращения: 03.05.2024).
9. Указ Президента КР «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области КР в пилотном режиме» от 3 апреля 2023 года № 85. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/434926/edition/1272313/ru> (дата обращения: 03.05.2024).
10. Временное положение «Об организации деятельности исполнительных органов местного самоуправления Кыргызской Республики в период административно-территориальной реформы в пилотном режиме», утв. постановлением

- Кабинета Министров КР от 7 февраля 2024 года № 52. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/47-27/edition/3338/ru> (дата обращения: 03.05.2024).
11. Временное положение о деятельности местных кенешей в рамках проводимой административно-территориальной реформы в пилотном режиме (утверждено Указом Президента КР от 7 февраля 2024 года УП № 24). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/47-24/edition/2718/ru> (дата обращения: 03.05.2024).
 12. Закон КР «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от 25 апреля 2008 года № 65. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202276/edition/956344/ru> (дата обращения: 04.05.2024).
 13. Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112302/edition/1832/ru> (дата обращения: 04.05.2024).
 14. Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года № 3. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/311/edition/1113967/ru> (дата обращения: 04.05.2024).
 15. Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202591/edition/1086595/ru> (дата обращения: 04.05.2024).
 16. Евдокимов С.И. Административно-территориальные преобразования в России: оценка исторического опыта / С.И. Евдокимов // Псковский регионалогический журнал. 2010. № 10.