



Устав местного сообщества и работа административной комиссии по правонарушениям¹ по его соблюдению

Гулям ШАМШИДИНОВА,
специалист по лучшей практике Проекта ГГПОМСУ

В августе 2018 года в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию

¹ С 1 января 2019 года вступает в силу Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях. В соответствии с данным кодексом, с 1 января 2019 года административные комиссии будут именоваться комиссиями по рассмотрению дел о нарушениях. Порядок создания, работы и прекращения деятельности комиссии, а также полномочия, права и обязанности членов комиссии описывает Типовое положение о комиссиях органов местного самоуправления Кыргызской Республики по рассмотрению дел о нарушениях, утвержденное приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики от 17 октября 2018 года, № 01-18 /126.

и сотрудничеству (далее – Проект ГГПОМСУ) и выполняемого Институтом политики развития, состоялись очередные поездки по обмену опытом в отношении практики внедрения Устава местного сообщества. В частности, задачей участников поездки стало изучение особенностей организации и проведения сессии айылного кенеша, посвященной уставам. Вторым важным вопросом – опыт работы административных комиссий по правонарушениям, которые являются законным механизмом контроля исполнения требований Устава местного сообщества

Площадками для обмена опытом представителей органов МСУ стали два целевых муниципалитета (ЦМ) Проекта ГГПОМСУ – Жазынский АА Уз-

генского района Ошской области и Ак-Талский АА Ак-Талинского района Нарынской области.

Изучить опыт проведения сессий приехали руководители органов МСУ в лице торага айылных кенешей, глав и ответственных секретарей айыл окмоту. Всего в поездках приняли участие 167 человек, включая 45 женщин из 48 муниципалитетов Кыргызстана, из 13 целевых и 35 нецелевых муниципалитетов Проекта ГППОМСУ.

Два обменных тура в Жазы АА и Ак-Талском АА прошли на том уровне, когда можно смело сказать, что участники получили максимальный объем знаний и информации. Во-первых, участники обмена смогли на практике ознакомиться с работой депутатов двух муниципалитетов, став свидетелями заседаний местных кенешей, которые прошли в режиме открытой сессии при полном соблюдении требований законодательства и регламента. Во-вторых, представители органов МСУ на практике обучились особенностям процесса принятия проекта Устава МС через организацию и проведение сессии местных кенешей. В-третьих, состоялся обмен опытом по вопросам организации работы комиссии айыл окмоту по административным правонарушениям; обсуждено множество вопросов в сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях и наложения административных взысканий, отнесенных к компетенции комиссий в соответствии с законодательством КР. И, наконец, состоялся конструктивный диалог между руководителями органов МСУ, в ходе которого каждый смог сделать полезные выводы о том, как применить увиденный опыт и улучшить свою работу по взаимодействию органа МСУ с населением.

Опыт организации и проведения открытых сессий местных кенешей

Итак, гости мероприятия стали свидетелями организации и проведения открытых сессий айылных кенешей Жазы АА и Ак-Талского АА, в ходе которых депутаты рассмотрели и приняли уставы местного сообщества. Кворум собравшихся депутатов кенешей двух муниципалитетов позволил единогласно проголосовать за проведение сессий. Главы айыл окмоту презентовали результаты проделанной работы по внедрению уставов сообществ, проинформировав депутатов об итогах проведения минисходов по обсуждению проекта «местной Конституции» среди широких слоев населения. Подробно представили количественный и качественный список всех поступивших в проект уставов предложений со стороны местного сообщества.

Затем председатели постоянных комиссий кенеша по вопросам законности, права и правопорядка предоставили информацию о результатах рассмотрения проекта устава, представили заключения комиссий об одобрении Устава МС. Далее депутаты приступили к обсуждению представлен-

ной информации докладчиков, задали вопросы и получили на них ответы.

Торага АК Жазы АА и Ак-Талского АА ознакомили депутатов с проектом Постановления кенеша об утверждении Устава местного сообщества на государственном и официальном языках. В постановление вошла информация о докладе главы айыл окмоту, о заключении постоянной комиссии, об утверждении Устава местного сообщества и размещении его на веб-сайте ГАМСУМО (www.gamsumo.gov.kg).

В результате рассмотрения всех представленных материалов, депутаты кенешей двух муниципалитетов единогласно приняли и утвердили уставы своих местных сообществ. Все правила и процедуры проведения сессий айылных кенешей были максимально соблюдены в обоих случаях.

Вопросы об уставах местных сообществ

ВОПРОС. Кто должен нести ответственность за реализацию постановления местного кенеша об утверждении Устава местного сообщества? Кто будет контролировать этот процесс?

ОТВЕТ. Местные кенеш возлагает ответственность на исполнительный орган МСУ в лице айыл окмоту, контроль также остается за постоянной комиссией местного кенеша по вопросам законности, права и правопорядка.

ВОПРОС. Можно ли после утверждения Устава кенешем вносить изменения и дополнения в документ?

ОТВЕТ. Да, это местный нормативный правовой акт, в который можно вносить изменения. Жизнь не стоит на месте, возникают новые обстоятельства, которые должны найти отражение в Уставе. Однако все изменения должны быть обсуждены с сообществом и утверждены местным кенешем.

ВОПРОС. Во многих муниципалитетах действует старый устав местного сообщества. Имеет ли он юридическую силу, или всем нужно его обновлять через обсуждение с местным сообществом?

ОТВЕТ. Старые уставы утратили силу после принятия в 2009 году Закона КР № 241 от 20 июля 2009 года «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», ст. 36 «Переходные положения» которого гласит следующее: «Нормативные правовые акты, за исключением конституционных законов, кодексов, законов, указов Президента, постановлений Жогорку Кенеша, Правительства, Национального банка, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, не включенные в Государственный реестр нормативных правовых актов в сроки, установленные абзацем первым настоящей части, прекращают свое действие и не подлежат применению... Нормативные правовые акты, принятые (изданные) государственными органами, не являющимися согласно настоящему Закону нормотворческими органами, действуют до 31

декабря 2010 года при условии их государственной регистрации в органах юстиции до вступления в силу настоящего Закона». Таким образом, следует разработать новые уставы, обсудить их с местными сообществами и принять местным кенешем в установленном порядке.

ВОПРОС. При обсуждении проекта устава местного сообщества поступает много предложений по принятию мер при потраве посевов домашним скотом. Как учесть эти предложения в уставе?

ОТВЕТ. Такие предложения могут быть отражены в следующей формулировке: «Соблюдать правила выпаса домашнего скота, пасти скот в специально отведенных для этого местах, предусмотренных Законом «О пастбищах» и земельным законодательством КР, а также, в соответствии с гражданским законодательством, обязательно заключать договора с пастухами о порядке выпаса домашнего скота».

ВОПРОС. Когда вступает в силу принятый кенешем Устав местного сообщества? Должно ли сначала все население ознакомиться с этим документом?

ОТВЕТ. После принятия устава депутатами АК, последует регистрация документа в территориальном подразделении Министерства юстиции КР, а затем необходимо максимально распространить этот документ среди населения через информационную кампанию (разместить на все информационные доски АА, раздать всем учреждениям и организациям, айыл башчы, квартальным и лидерам местного сообщества). При этом официальное опубликование устава как местного нормативного правового акта является одним из обязательных условий его вступления в силу, как и внесение его в Государственный реестр нормативных правовых актов.

ВОПРОС. Следует ли при оформлении постановления о принятии Устава местного сообщества указать, что старый устав полностью теряет свою силу, либо достаточно внести пункт о том, что в ранее принятый устав вносятся изменения и дополнения?

ОТВЕТ. Если принимается новая редакция, то в постановлении указывается: «Признать утратившим силу ранее принятый устав МС».

Опыт организации работы комиссии айыл окмоту по административным правонарушениям

Участникам учебной поездки в качестве лучшей практики был представлен опыт работы административной комиссии при айыл окмоту Ак-Сайского АА. Почему была выбрана именно эта тема? В большинстве случаев на сходах по обсуждению проекта устава местного сообщества жителями

поднимались вопросы штрафных санкций, в отношении которых многие вопросы сводились к деятельности административных комиссий при айыл окмоту.

Из 33 муниципалитетов, принявших участие в учебной поездке, только в трех созданы административные комиссии по правонарушениям. О чем это говорит? Во-первых, не реализуется Закон «Кодекс об административной ответственности», во-вторых, руководители органов МСУ не знают своих полномочий по наложению административных взысканий по работе правонарушений, в-третьих, отсутствует надзор со стороны органов прокуратуры по исполнению требований Кодекса об административной ответственности.

К обсуждению того, как могут работать комиссии, в качестве экспертов были приглашены Эргеш НИЯЗКУЛОВ, глава айыл окмоту, и Гульмира ЖУСУПОВА, председатель административной комиссии Ак-Сайского АА Баткенского района Баткенской области. Опыт Ак-Сайского АА является практически единственной успешной практикой работы административной комиссии среди айылных аймаков Кыргызстана. Представители аймака подробно рассказали об истории создания комиссии, проделанной работе, о том, как применяли штрафные санкции к нарушителям правопорядка проживания на территории АА, какие преграды и ошибки были допущены в процессе работы комиссии. Административную комиссию аксайцы создали на основе Типового положения, утвержденного Постановлением Правительства КР №176 от 24.03.2017 г. Распоряжением главы айыл окмоту утвердили состав из 5 человек, куда вошли специалисты АО и депутаты АК. По мнению главы, команда собралась сильная, поэтому работа комиссии пошла хорошо. Все штрафные санкции применяются законно, на основе статьи 534-1 Кодекса об административной ответственности, по каждому правонарушению составляется протокол в присутствии жителей села, милиции и членов комиссии. Чтобы исключить необъективность и незаконность, комиссия тщательно работает по каждому правонарушению, изучая все материалы и факты.

Эргеш НИЯЗКУЛОВ, глава Ак-Сайского айыл окмоту, рассказал, что административной комиссии приходится сталкиваться с негативной реакцией нарушителей, но в конечном итоге все делают правильные выводы: «Когда штраф налагается впервые, многие сопротивляются, не принимают всерьез, но потом уже начинают вникать и подчиняться решениям админкомиссии. Например, наш житель незаконно использовал пастбище: вместо пяти голов скота он выпасал на нашем пастбище 20 голов из соседнего Таджикистана. Жители пожаловались, в итоге нарушителя оштрафовали на 2000 сомов. Хотя он до сих пор спорит с нами, доказывая свою невиновность, больше чужой скот на нашем пастбище не выпасает. Другой житель при-

вез скотину с базара, не проверил, здоровы ли животные, и добавил в наше стадо коров и овец, после чего они начали болеть. Его тоже оштрафовали, и он долго не мог с этим смириться. Но после этого случая никто не нарушает правила выпаса и добавления скота в стадо. Но в целом большинство правонарушителей согласно с решением админкомиссии, спокойно оплачивают штрафы».

В местный бюджет аймака за счет штрафных санкций, наложенных на 24 жителей Ак-Сайского АА, поступило 48000 сомов. Но самое важное в работе административной комиссии – не стремиться к получению дохода за счет штрафных санкций, нельзя ставить цель получения выгоды от этого процесса. Комиссия работает не ради денег, а ради того, чтобы приучить людей к порядку, воспитать в них чувство ответственности перед самим собой и другими, уважать друг друга, жить в гармонии, соблюдая элементарные правила поведения и проживания в селах. Эта тема у участников обмена вызвала особый интерес, было задано множество вопросов, на которые отвечали сами эксперты и юристы Проекта ГГПОМСУ. Со стороны Проекта ГГПОМСУ был представлен также презентационный материал по теме «О порядке организации работы комиссии айыл окмоту по административным правонарушениям», где подробно было рассказано о деятельности комиссии, о порядке наложения административных взысканий (штрафов), о составе комиссии, правах и обязанностях членов комиссии. Также были озвучены рекомендации по усовершенствованию работы административной комиссии.

Вопросы о работе административной комиссии по правонарушениям

ВОПРОС. Если правонарушение было совершено в отношении частной собственности, то кто этим занимается – сам собственник или административная комиссия?

ОТВЕТ. Собственник, которому причинен ущерб, вправе обратиться в административную комиссию и в суд с иском о возмещении ущерба.

ВОПРОС. На территории пастбищ нашего АА пасется скот другого АА. Имеем ли мы право оштрафовать их собственников, которые являются жителями другого АА?



ОТВЕТ. Независимо от места проживания нарушителей, административная комиссия рассматривает дела, совершенные на территории айылного аймака.

ВОПРОС. Возможны ли какие-либо денежные вознаграждения членам административной комиссии, тем более в составе есть сотрудники АО и для них это дополнительная нагрузка?

ОТВЕТ. Нет, оплата не предусмотрена, но есть возможность стимулировать сотрудников АО дополнительными отпускными днями, награждать грамотами, применять другие меры нематериального поощрения. Как правило, все члены административной комиссии работают активно и добросовестно, поскольку все понимают, что делается это ради процветания и развития всего аймака.

ВОПРОС. Молодежь села инициировала собственное правило: на листовках написали информацию о том, что в случае потравы скотина будет зарезана. Законно ли это?

ОТВЕТ. С такими инициативами нужно быть осторожней. Если устав сообщества и административная комиссия установили штраф за потраву в сумме 2000 сомов, то больше никакие санкции применяться не могут. Иначе могут возникнуть другие правовые последствия. Например, в одном селе в результате задержания животное погибло. Собственники подали в суд на тех, кто задержал, и выиграли суд, получив компенсацию.

ВОПРОС. Кто определяет объем значительного ущерба, указанного в Кодексе об административной ответственности? Можно ли обращаться к специалистам районного управления аграрного развития?

ОТВЕТ. Ущерб определяется специально созданной комиссией с участием специалистов районного управления по аграрному развитию.

ВОПРОС. На какой счет должны поступать

штрафы за административные правонарушения: республиканского бюджета или местного?

ОТВЕТ. Штрафы, налагаемые органами местного самоуправления, поступают на счет местного бюджета.

ВОПРОС. При выявлении административных правонарушений некоторые органы МСУ составляют акт и передают его в правоохранительные органы, стремясь избежать потерь времени на определение ущерба и установление виновности правонарушителей. Насколько это правильно?

ОТВЕТ. При совершении правонарушения жителями на территории АА составляется протокол о правонарушении. Но этот протокол должно составлять то должностное лицо, в чье ведение входит рассмотрение этого правонарушения. То есть, если правонарушение входит в компетенцию правоохранительных органов, они сами должны составлять протокол и сами рассматривать дела о нарушениях и налагать взыскания на правонарушителей. Если совершенное правонарушение относится к компетенции комиссии при АО по правонарушениям, то протокол о правонарушении составляют члены комиссии или уполномоченные главой АО должностные лица, которые после составления протокола вносят их на заседания комиссии, которая, в свою очередь, выносит решение и налагает взыскание на правонарушителей.

ВОПРОС. Кто должен входить в состав административной комиссии?

ОТВЕТ. Согласно Типовому положению об административных комиссиях, в состав комиссии айыл окмоту входят:

- председатель Комиссии – заместитель главы айыл окмоту, в случае отсутствия должно-

сти заместителя главы айыл окмоту – ответственный секретарь айыл окмоту;

- ответственные работники айыл окмоту;
- представитель территориального подразделения органа внутренних дел и других государственных органов (учреждений) (по согласованию);
- представители гражданского общества и местного сообщества (по согласованию).

В состав Комиссии, действующей на постоянной основе, в качестве ответственного секретаря входит один из сотрудников аппарата местной государственной администрации, исполнительного органа местного самоуправления – мэрии, айыл окмоту, на которого возлагаются функции секретариата Комиссии.

Результаты поездки

Каныбек БАТЫРОВ, глава айыл окмоту Ылай-Талинского АА: «Во всех айылных аймаках совершается много административных правонарушений, причем, чем дальше, тем больше. Причина роста числа нарушений правил проживания на территории сел в безнаказанности. Нет системы порицания и наказаний: где-то эти вопросы решает суд аксакалов, где-то только правоохранительные органы, а где-то и вовсе не могут их решить. Вернувшись домой, мы также проведем открытую сессию АК по рассмотрению и утверждению Устава местного сообщества, постараемся применить опыт аксыйцев и пересмотрим всю деятельность административной комиссии».

Мамытбек ТАЙЛАКОВ, ответственный секретарь г. Узгена: «В Узгене действует старый устав местного сообщества. После поездки предложу обновить документ на примере Жазы АА. Сессия айылного кенеша прошла на высоком уровне,

оказалось, что нужно просто соблюдать все правила и процедуры проведения открытых сессий. Большую роль играет предварительная работа постоянных комиссий, которые должны глубоко изучать вопросы и готовить заключения для сессии. У нас, например, на сессиях городского кенеша возникает много спорных вопросов, каждый доказывает свою правоту, депутаты трудно находят компромиссы, что отнимает много времени».

