

Эффективные методы реализации стратегий развития сельских муниципалитетов

Учебный модуль

Н

Нарусбаева У., Чекиров А. Эффективные методы реализации стратегий развития сельских муниципалитетов. Учебный модуль под ред. Н. Добрецовоу. – Бишкек: Институт политики развития по заказу Фонда Ага-Хана, 2013. – 97 с.

ISBN _____

Цель данного модуля – повысить уровень знаний специалистов органов местного самоуправления Кыргызской Республики – айыл окмоту, депутатов айылных кенешей, местного сообщества в целом – по ключевым аспектам стратегического планирования местного экономического развития, помочь исполнительным и представительным органам местного самоуправления наладить грамотное и эффективное управление процессами местного развития на благо населения.

Пособие включает разделы, охватывающие следующие аспекты реализации стратегий местного развития: управление ресурсами муниципалитета; планирование и бюджетирование местного развития; разработка и продвижение муниципалитетом проектных предложений; механизмы и инструменты привлечения инвестиций в местную экономику; оценка процесса реализации принятых муниципалитетом стратегий; информирование местного сообщества о ходе реализации стратегии.

Модуль адресован специалистам органов местного самоуправления, государственным служащим, представителям неправительственных организаций и международных донорских проектов – всем, кто занимается вопросами местного и регионального развития.

Модуль был разработан по заказу ОФ MSDSP KG (инициатива Фонда Ага Хана) в рамках реализации проекта «Продвижение устойчивости и экономических возможностей в Кыргызской Республике» (2-фаза), финансируемого Министерством иностранных дел Норвегии.

Содержание

| | |
|---|------------|
| ПРЕДИСЛОВИЕ | 4 |
| 2. ВВЕДЕНИЕ В МЕСТНОЕ (ЭКОНОМИЧЕСКОЕ) РАЗВИТИЕ | 5 |
| 2.1. Инструменты муниципальной экономической политики | 6 |
| 2.2. Цели и задачи местного экономического развития | 6 |
| 2.3. Роль МСУ в экономическом развитии муниципалитета | 8 |
| 3. АНАЛИЗ МЕСТНЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ | 17 |
| 3.1. Ресурсы местного экономического развития | 17 |
| 3.2. Муниципальная собственность – важный ресурс местного экономического развития | 20 |
| 3.3. Управление землями ГФСУ и пастбищами | 31 |
| 3.4. Управление местными природными ресурсами | 40 |
| 4. МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ, ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ..... | 45 |
| 4.1. Партнерство органов управления, бизнеса и населения | 45 |
| 4.2. Фандрейзинг, привлечение инвестиций и разработка проектных предложений | 51 |
| 4.3. Подготовка профайла муниципалитета | 57 |
| 4.4. SWOT- анализ в муниципалитете | 58 |
| 4.5. Критерии и методы отбора приоритетных проектов | 62 |
| 4.6. Совместное изучение нужд села и участие граждан в приоритизации | 63 |
| 4.7. Особенности мобилизации ресурсов для реализации планов развития | 67 |
| 4.8. Организационные вопросы мобилизации ресурсов | 67 |
| 5. РОЛЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ ПО МЕСТНОМУ РАЗВИТИЮ | 69 |
| 5.1. Структура доходной части местного бюджета | 69 |
| 5.2. Влияние экономических показателей на значение доходного потенциала местных бюджетов | 72 |
| 5.3. Особенности расчета прогнозов при формировании доходной части местных бюджетов | 76 |
| 5.4. Полномочия органов МСУ по формированию доходной части местных бюджетов | 82 |
| 5.5. Анализ расходов местного бюджета | 83 |
| 5.6. Структура расходных обязательств органов местного самоуправления | 84 |
| 5.7. Балансирование местного бюджета. Инвестиционные возможности местных бюджетов | 85 |
| 6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА СТРАТЕГИИ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ | 86 |
| 6.1. Разработка и установка системы отчетности | 86 |
| 7.2. Этапы построения системы мониторинга | 88 |
| 7.3. Оценка программы | 92 |
| 7.4. Особенности совместного мониторинга и оценки (СМиО) | 94 |
| 8. ОТЧЕТНОСТЬ И ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ..... | 95 |
| 8.1. Общественные слушания | 95 |
| 8.2. Рабочие группы с привлечением общественности | 96 |
| 8.3. Инструменты обнаружения информации | 96 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | 100 |
| ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО | 102 |
| ЛИТЕРАТУРА | 103 |

В современной быстро меняющейся социальной, политической и экономической ситуации невозможно добиться положительных результатов, не планируя своих действий и не прогнозируя последствий. Поэтому современное местное или региональное развитие невозможно без стратегического планирования. В широком понимании местное или региональное развитие – это процесс, в котором местные участники и организации пытаются наилучшим образом использовать местные ресурсы для комплексного улучшения социальной и экономической ситуации, включая условия жизни, предоставление услуг, сохранение культурно-исторического наследия, создание новых рабочих мест, усиление и продвижение бизнес-деятельности и другие аспекты жизнедеятельности людей, живущих на территории муниципалитета. Стратегическое планирование местного развития — это одна из функций управления, которая представляет собой процесс выбора целей развития муниципалитета и путей их достижения. При этом выбор целей опирается на приоритеты граждан, а потому требует активного вовлечения в процесс самих граждан.

В Кыргызстане уже есть некоторый опыт планирования местного или регионального развития и реализации отдельных проектов в этой сфере. Многие муниципалитеты вплотную подошли к моменту, когда им нужно не просто изучать теорию местного или регионального развития, но и применять опыт на практике. Для этого в свое время и было разработано методическое руководство по стратегическому планированию местного развития для сельских муниципалитетов Кыргызстана.

Почему возникла необходимость разработки данного пособия? Во-первых, вопросы непосредственно реализации стратегических планов, существующие подходы, методы и инструменты достижения поставленных задач остались нераскрытыми в ранее опубликованных учебных материалах. Во-вторых, законодательная база, на которую опирается местное или региональное развитие, постоянно меняется, усложняется, и, соответственно, учебная информация требует регулярного обновления. В-третьих, в Кыргызстане и в мире постоянно появляются новые примеры практической реализации стратегий местного развития, которые с успехом могут применяться в других местных сообществах, а потому представляются достойными включения в учебные материалы. Совокупность указанных причин определяет актуальность данного учебного модуля для сельских муниципалитетов Кыргызско Республики.

Практическая цель данного модуля – повысить уровень знаний специалистов айыл окмоту, депутатов айылных кенешей, местного сообщества в целом по ключевым аспектам стратегического планирования местного развития, помочь исполнительным и представительным органам местного самоуправления наладить грамотное и эффективное управление процессами местного развития на благо населения.

Пособие отвечает на такие простые, но важные вопросы:

- Какие ресурсы существуют у муниципалитета и как ими управлять во благо местного сообщества?
- Каким образом планируется местное развитие?
- Как формируется бюджет местного развития?
- Как муниципалитет разрабатывает и способствует реализации проектных предложений?
- Каковы механизмы и инструменты привлечения инвестиций в местную экономику?
- Как можно оценивать процесс реализации стратегий, принятых муниципалитетом?
- Для чего и каким образом необходимо информировать о стратегии местное сообщество?

Содержание основано на последних изменениях действующего законодательства по направлениям, которые отражены в представленном учебном модуле.

2. ВВЕДЕНИЕ В МЕСТНОЕ (ЭКОНОМИЧЕСКОЕ) РАЗВИТИЕ

Для многих разговор о местном и региональном развитии сводится к разговору о развитии местной экономики или местном экономическом развитии. Это не всегда справедливо, так как для многих муниципалитетов и населенных пунктов, возможно, не менее важными являются аспекты культурного или гендерного развития. Однако учитывая особую актуальность развития местной экономики для достижения социальной стабильности, равных условий жизни и человеческого развития, авторы и заказчики данного учебного модуля сконцентрировались, преимущественно на вопросах местного экономического развития. Такой подход тем более оправдан

Сегодня местное экономическое развитие воспринимается как способ достижения экономического роста муниципалитета для увеличения занятости и расширения местной налоговой базы. Местное экономическое развитие поощряет партнерские соглашения между местными, частными и государственными заинтересованными сторонами, оно дает возможность разработать и реализовать общую стратегию развития, которая позволит лучше использовать местные ресурсы и конкурентные преимущества, нацелено на стимулирование экономической деятельности и создание большего количества рабочих мест.

Существует несколько характерных черт местного экономического развития. Первая – это применимость к определенной территории. Данная характеристика местного экономического развития придает децентрализованность развитию, с учетом нужд определенной местности. Второй характерной чертой является то, что конечным результатом должно быть обеспечение роста занятости. Третья, и наиболее важная характеристика – это экономический рост.

При планировании развития местной экономики необходимо учитывать **основные звенья муниципальной экономики:**

– *деятельность муниципальных предприятий, организаций и учреждений (в том числе смешанных), основное назначение которых – удовлетворение насущных социально-культурных и бытовых потребностей жителей муниципалитета*, кроме того, некоторые из них могут приносить доходы в местный бюджет;

– *систему налоговых поступлений в местный бюджет от предприятий частного и государственного секторов, функционирующих на территории муниципалитета, а также от занятых на этих предприятиях работников*. Средства местного бюджета – финансовая база муниципальной экономики. Экономическая основа бюджета – это налоги, а также доходы от деятельности муниципальных и смешанных (с участием муниципалитета) предприятий.

– *особая сфера в этой системе – экономика природопользования и охрана окружающей среды, которая может быть частично окупаемой*. Самая большая и многоаспектная смежная область – это природопользование. Природными факторами (весьма важными объектами муниципальной собственности) – землей, водой и другими ресурсами, пользуются практически все агенты муниципального хозяйства. Поэтому экономика природопользования (в том числе и охрана окружающей среды) – экономически и социально значимая отрасль. Она требует значительных затрат, но при умелом хозяйствовании может и сама приносить определенные доходы местной казне в виде платы за ресурсы.

– *взаимодействие местного рынка с соседними рынками – важное звено в системе муниципальной экономики, и регулирование рыночных отношений – одна из ответственных и сложных задач местных органов МСУ в пределах их компетенции*. Будущее любого муниципалитета в значительной степени зависит от развития его отношений с соседними муниципалитетами, как внутри страны, так и в международном контексте, от общей ситуации в экономике.

– *интегрирование в соседние экономики, для чего необходимо анализировать внешнюю среду с целью исследования факторов, которые, возможно, повлияют на развитие муниципалитета в будущем*. Например, развитие новой региональной инфраструктуры, типа

новых источников энергии или транспортных коммуникаций, может серьезным образом повлиять на местную экономику. Региональные экономические инициативы типа создания свободных зон или региональных ассоциаций необходимо предусматривать и оценивать с точки зрения влияния на развитие вашего муниципалитета.

- текущие тенденции на рынке труда и товарных рынках соседних территорий.

Данный принцип базируется на развитии экспортного потенциала территории, дающего рабочие места и способствующего импорту благосостояния. Предприятия, реализующие товары и услуги только на местном уровне, относятся к распределительному сектору (иногда его называют вторичным или третичным сектором). Таким образом, предлагается провести выявление предприятий, формирующих местную экономическую базу и выработать стратегию по расширению и диверсификации этой базы.

Важно собирать любую информацию о соседних экономических комплексах, предприятиях и общественной инфраструктуре, чтобы иметь возможность интегрироваться или привлекать их для развития своего муниципалитета.

2.1. Инструменты муниципальной экономической политики

| | |
|--|--|
| Финансовая помощь | Пособия, гранты, предоставление ссуд, выдача гарантий по ссудам |
| Налоговая и тарифная политика | Уменьшение местных налогов и отсрочка их выплаты, освобождение от сборов и уменьшение взносов, варьирование ставок налогов, особые соглашения о налогах |
| Политика в области инфраструктуры | Расширение связанной с экономикой инфраструктуры, подготовка территории для промышленных предприятий, очистка заброшенных территорий, расширение социально-бытовой инфраструктуры |
| Политика в области недвижимого имущества | Скупка земельных участков, продажа предприятиям муниципальных земельных участков, предоставление права на долгосрочное пользование, продажа земельных участков для строительства жилья работникам предприятий |
| Планирование организации строительных работ и выдача разрешений на строительство | Выделение производственных зон в планах использования и застройки земельных участков, рассмотрение предварительных запросов и заявок на строительство, ускорение официальной процедуры оформления и выдачи разрешений на строительство |
| Привлечение предприятий и консультации | Предоставление информации о местах для размещения, прямая реклама для отдельных предприятий, консультирование и курирование местных предприятий |
| Прочие мероприятия | Размещение заказов на местных предприятиях |

2.2. Цели и задачи местного экономического развития

Цель местного экономического развития – это достижение процветания сообщества в целом. Увеличение видов деятельности в сообществе, следовательно, расширение налогооблагаемой базы, способствуют экономическому развитию и приводят к общему росту благосостояния жителей сообщества. Большое число рабочих мест ведет к активизации

движения наличных денег в сообществе. Расширение налогооблагаемой базы позволяет местным властям предлагать жителям больше услуг без повышения налогов или снижать стоимость предоставляемых услуг в расчете на душу населения. В этом отношении экономические успехи и благосостояние местного сообщества связаны напрямую. Следовательно, экономическое развитие является средством для достижения этого результата. Органы МСУ, участвуя в экономическом развитии, наряду с экономической выгодой, получают также социальные и политические результаты.

Сегодня в Кыргызстане органы МСУ не могут быть пассивными сторонами в экономическом развитии своих территорий. Они должны стать настоящими локомотивами развития своих муниципалитетов. При этом можно выделить два основных подхода органов МСУ к решению проблемы местного экономического развития (МЭР).

Во-первых, они должны активно способствовать созданию благоприятного делового климата, подходящих условий для поддержки уже существующих предприятий, для привлечения и развития нового бизнеса, предпринимательской деятельности, содействовать становлению собственников, гарантировать работу необходимых для бизнеса отраслей и служб.

Во-вторых, важная задача органов МСУ – расширение экономического потенциала территории, в первую очередь путем развития элементов хозяйственной инфраструктуры: транспорта, связи, земельных участков, производственных помещений, энерго- и водоснабжения и т.п.

В современный период основными задачами органов МСУ становятся поиск, привлечение и удержание инвестиций. Каждая новая инвестиция означает новые рабочие места, новые деловые возможности для существующих предприятий, а также дополнительные налоги и пошлины, поступающие в казну, в том числе местную. То же самое можно сказать и о тех случаях, когда местным властям удается сохранить то или иное предприятие.

Можем ли мы говорить, что местное экономическое развитие – это рост доходов местного бюджета, благодаря чему муниципалитет имеет возможность предоставлять услуги в большем объеме и лучшего качества? И да, и нет. Доходы местного бюджета имеют чрезвычайно важное значение для предоставления услуг гражданам (включая местных предпринимателей), но это НЕ является целью МЭР. Местное экономическое развитие направлено на то, чтобы денег было больше в кошельке у граждан, а не у органов управления. Эти вещи нередко путают в Кыргызстане, потому что структура органов МСУ включает финансово-экономические отделы. Хотя в их названии фигурирует слово «экономический», эти отделы не принимают активного участия в улучшении бизнес-среды на местах или местной экономики. Такой отдел заботится о получении доходов от предпринимателей, но не печется об их нуждах. У органов МСУ имеется привычка воспринимать местных предпринимателей в качестве «дойной коровы», с которой имеют дело, когда доходит до сбора налогов и других платежей или когда их просят поучаствовать в мероприятиях по сбору средств.

Как органы МСУ отнеслись бы к предпринимателям, если бы воспринимали МЭР как приток дополнительных доходов в «кошельки» своих граждан? Они бы увидели в местных бизнесменах и потенциальных инвесторах своих партнеров в этом процессе. Иными словами, семейный доход – это результат наличия у членов семьи работы, а рабочие места – это результат предпринимательской деятельности.

Поэтому местное экономическое развитие – это, в первую очередь, предприниматели, компании, рабочие места и, в результате, увеличение семейных доходов и сокращение уровня бедности и безработицы. Нельзя забывать, что экономическое развитие происходит на местном уровне, и что от этого выигрывают местные жители.

Развитие экономики муниципалитетов само по себе также решает три задачи. Во-первых, это подъем благосостояния жителей городов и сел, развитие их инфраструктуры, решение социальных задач, во-вторых, укрепление экономического потенциала страны в

целом и, в-третьих, создание базы общественных преобразований через включение населения, предприятий и индивидуальных предпринимателей в процесс принятия экономических решений на местном уровне.

2.3. Роль МСУ в экономическом развитии муниципалитета

Важнейшую роль в организации устойчивого развития территорий играют органы местного самоуправления, которые формируют долгосрочные стратегии с привлечением всех имеющихся людских ресурсов.

Органы власти в муниципалитетах стараются делать все возможное для привлечения инвесторов. Однако выбор последних зависит от множества различных факторов, включая состояние инфраструктуры, местоположение, наличие и качество людских ресурсов, размер рынка. Соответственно, роль местных властей сводится к созданию наиболее благоприятных условий для инвесторов и открытия новых предприятий. А это означает хорошую работу местной администрации, быстрые процедуры регистрации предприятий, отсутствие административных барьеров.

Стратегия МЭР предполагает привлечение к данному процессу всех заинтересованных сторон: местных властей, предприятия, местных жителей, которые сообща вырабатывают курс устойчивого развития на базе производства добавленной стоимости (людские ресурсы, природные ресурсы, культурные ресурсы, различные виды инфраструктуры и т.п.) на данной территории.

Существует три основных способа поддержки органами МСУ экономической деятельности в сообществе: 1) удержание и расширение существующих предприятий; 2) оказание помощи новым предприятиям и разработка программ развития для предпринимателей; 3) привлечение новых предприятий.

Практика показывает, что из трех вышеперечисленных способов активизации деятельности больше всего рабочих мест в сообществе создается благодаря расширению существующих и созданию новых фирм. Мы обсудим эти направления деятельности более подробно, так как зачастую органы МСУ вынуждены для создания новых рабочих мест распределять ограниченные средства фондов экономического развития с максимальной эффективностью.

Удержание и расширение существующих предприятий

Существует два возможных пути оказания помощи существующим предприятиям. Первый заключается в том, чтобы уменьшить препятствия, мешающие расширению этих предприятий, второй - стимулировать спрос на их продукцию. Обследование хозяйственной деятельности, в процессе которого анализируется деловая активность местных предприятий, может оказать неоценимую помощь при определении препятствий, которые необходимо преодолеть. Существует четыре основных причины, которые мешают расширению деловой активности, и на которые часто указывают сами предприятия. К ним относятся:

- отсутствие земельных участков,
- нехватка профессиональной рабочей силы,
- отсутствие финансирования,
- местный бюрократизм и недостаточная согласованность действий в вопросах, касающихся местного предпринимательства.

Однако эти самые препятствия могут рассматриваться и в качестве потенциальных направлений развития, если муниципалитет в состоянии разработать программы, которые помогут предприятиям справиться с существующим положением дел и начать развиваться.

Отсутствие земельных участков

Многие предприятия вынуждены покидать места своего расположения из-за отсутствия освоенных участков, на которых они могли бы разместить свои расширяющиеся мощности.

Во многих сообществах считают, что наличие у них свободной земли означает, что они располагают земельными участками, чтобы обеспечить подъем экономической активности. Но это далеко не всегда одно и то же. Так, участок под потенциальное освоение может принадлежать частному собственнику, устанавливающему на этот участок фиксированную и доступную цену. Во многих случаях владелец участка может поднять цену в самый последний момент, если его участок еще кого-то заинтересует.

Органы МСУ в состоянии оказывать помощь предприятиям, осваивая земельные участки и составляя их перечни. Если землевладельцы согласны заключать сделки на продажу земли по фиксированной и доступной цене, то органы МСУ могут способствовать продаже, составляя реестры всей имеющейся земельной собственности и строений с указанием данных о землевладельцах, площади земельных участков, характере их использования, наличии коммунальных служб и транспортной инфраструктуры. Вся информация должна быть представлена в печатном виде и быть доступной предпринимателям для ознакомления с ней в здании органа МСУ или в любом другом удобном месте. Располагая данными о земле для освоения, органы МСУ могут составлять ориентировочные планы развития территории на случай, если возникнет необходимость в строительстве коммунальных предприятий и дорог.

Реестр незастроенных муниципальных земель Кенешского айылного аймака, Джалал-Абадской области, 2012 г.

| № п/п | Мулктун бирдик индекс коду | Участок № | Планшет № | Дарек | Аянт (кв.м) | Участоктун суроттолушу |
|-------|----------------------------|-----------|-----------|-----------------|-------------|------------------------|
| 1 | | 1 | | Уч.Кокчогоз | 15000 | Бош |
| 2 | 3-02-06-1005,1154 | 2 | | с.Могол | 2375 | Бош |
| 3 | | 3 | | с. Арпачы | 7000 | Жашылча |
| 4 | 3-02-06-0001 | 4 | | с.Суубашы | 45000 | Шалы эгилген |
| 5 | | 5 | | Уч. Ороус мазар | 20000 | Жашылча |
| 6 | | 6 | | с.Арпачы | 10000 | Жашылча |
| 7 | | 7 | | Уч. Достук | 32000 | Бош |
| 8 | | 8 | | с.Абдраимов | 4200 | Бош |
| 9 | | 9 | | с.Абдраимов | 17950 | Ээлеп алган |
| 10 | | 10 | | Ул. Юнусов | 1000 | Огород |
| 11 | 3-02-06-0003 | 11 | | Уч.Орто сай | 6000 | Бош |
| 12 | 3-02-06-0004 | 12 | | Уч.селхоз химия | 22800 | Жашылча |
| 13 | 3-02-06-0004 | 13 | | Уч.селхоз химия | 21600 | Кыйраган |
| 14 | 3-02-06-0006 | 14 | | с.Аук | 40000 | Жашылча |
| 15 | | 15 | | с.Аук | 5600 | Огород |
| 16 | 3-02-06-1006-0103 | 16 | | с.Аук | 8545 | огород |
| 17 | | 17 | | Уч.Кызыл | 15000 | бак |
| 18 | | 18 | | с.Кызыл-Октябрь | 130000 | Бак |

| | | | | | | |
|----|---------------|----|--|------------------|---------------|---------|
| 19 | 3-02-06-0011 | 19 | | С.Кара жыгач | 11700 | Огород |
| 20 | | 20 | | С.Шыдыр | 21000 | Огород |
| 21 | | 21 | | Уч. Дангана добо | 50000 | Бош |
| 22 | | 22 | | С.1-Май | 57200 | Бош |
| 23 | | 23 | | Уч.Кенгоо | 14300 | Жашылча |
| 24 | | 24 | | Уч.Кош короо | 15000 | Жашылча |
| 25 | | 25 | | Монол | 37464 | Бош |
| 26 | | 26 | | Монол | 50380 | Бош |
| | ЖАЛПЫ: | | | | 66 га. | |

Ограниченность трудовых ресурсов

Многие предприятия, расширяющие свою деятельность, нуждаются в квалифицированной рабочей силе, которой может и не быть в сообществе. Если компания вынуждена ввозить рабочую силу в сообщество, чтобы заполнить имеющиеся рабочие места, то сообщество не получит никакой выгоды от подобного расширения деятельности компании.

В этой ситуации органы МСУ вынуждены заниматься подготовкой местной рабочей силы. Программы обучения и подготовки должны быть привязаны к потребностям в рабочей силе местных предприятий и нацелены на обучение безработных для работы на вновь создаваемых рабочих местах. Помощь в этой сфере может оказываться со стороны местных профессиональных школ, обучающих безработных до необходимого уровня квалификации. В некоторых случаях для финансирования подготовки на рабочем месте используются субсидии частных предприятий. Местные организации экономического развития также могут принести пользу, помогая мелким предприятиям получить нужную информацию о программах подготовки рабочей силы.

В США распространена практика сотрудничества бизнеса и муниципалитетов в части обеспечения рабочей силой. Бизнес, имеющий намерение начать новое производство или расширить существующее, заблаговременно оповещает и консультируется с органом МСУ, передавая информацию о профиле, параметрах и предположительных сроках запуска будущего предприятия. Совместно обсуждается, какого рода специалисты понадобятся в запускаемом предприятии и пути подбора требуемых кадров. В связи с чем, муниципалитет информирует население и ближайшие образовательные учреждения о потребности в специалистах. Образовательные учреждения, в частности, профессиональные колледжи, тут же приступают к подготовке специалистов: разрабатывают краткосрочные специализированные учебные программы, подбирают преподавателей и осуществляют набор на подготовку и переподготовку по затребованным специальностям. Муниципалитет со своей стороны работает с безработными гражданами и выпускниками школ, ориентируя их на запланированное производство.

Таким образом, к моменту запуска производства подготовлены необходимые местные кадры, а муниципалитет расширяет местную налоговую базу, и обеспечивает занятость жителей своего сообщества.

Отсутствие необходимых средств для новых и расширяющихся предприятий

Существующие источники финансирования скорее нацелены на обеспечение необходимыми средствами крупных и стабильно развивающихся компаний, в то время как

для мелких предприятий получить долгосрочные кредиты под низкие проценты для расширения их деятельности стало очень трудно. Современные регулирующие меры со стороны правительства, уровень процентных ставок, а также неконтролируемые цены способствуют тому, что банки воздерживаются от кредитования мелких фирм.

Органы МСУ могут помочь развитию предпринимательства, разрабатывая программы по оказанию финансовой помощи новым расширяющимся предприятиям. Существует много финансовых рычагов, которые используются для стимулирования развития бизнеса. Вот некоторые из них:

- процентные субсидии,
- программы кредитования мелких предприятий частным сектором,
- субсидии от местных корпораций финансирования развития,
- инвестиционные компании по кредитованию мелкого бизнеса,
- использование зданий и сооружений, принадлежащих муниципалитетам, в качестве вложений в акционерный капитал,
- создание вторичных рынков для инструментов рискованного капитала,
- предоставление средств местным корпорациям развития для снижения высокой стоимости функционирования системы выдачи гарантированных ссуд мелким предприятиям,
- возобновляемые кредиты для финансирования расширения бизнеса,
- создание местных гарантийных фондов.

Творческое и созидательное использование этих инструментов позволяет стимулировать местное развитие с низкими затратами. Помимо сбора информации и предоставления ее в доступной форме мелким предприятиям, местные должностные лица могут играть ведущую роль при подготовке и утверждении различных программ кредитования.

Нормы местного регулирования, механизмы быстрого принятия решений и заинтересованность руководителей органов МСУ

Собственники предприятий часто воспринимают местные власти как бюрократическую, недоступную для общения структуру, которая не заинтересована в их благополучии. Нужно несколько раз позвонить, чтобы найти необходимого человека для получения информации, а также потерять много времени в айыл окмоту, чтобы добиться нужного разрешения. Владельцу предприятия часто приходится сталкиваться с непонятно изложенными указами и инструкциями, а также с трудностями получения помощи в соответствии с существующими законами. Кроме этого, качество и объем предоставляемых муниципалитетом услуг могут не удовлетворять потребителей, а все их жалобы на необходимость изменений могут остаться без внимания.

Подобная ситуация вынуждает органы МСУ совершенствовать действующие нормативные документы. Во-первых, местные нормативные правовые акты должны быть представлены в доступном для понимания виде. Все распоряжения и инструкции, касающиеся бизнеса, следует хранить в одном месте централизованно и, если это возможно, все они должны войти в справочник или руководство по развитию бизнеса. Также в сообществе мог бы быть разработан единый документ с перечислением всех необходимых платежей за пользование услугами. Утверждение всех решений должно осуществляться одним правительственным подразделением, поскольку необходимо иметь комплексный ресурсный центр. Этот центр должен представлять собой организацию по сбору, классификации и распространению информации по всем действующим городским программам. Необходимо создать межведомственный комитет экономического развития, в который вошли бы все, кто несет ответственность за выдачу разрешений на всех этапах их рассмотрения. В группу разработчиков административных решений можно назначить определенного человека, который на всех этапах занимался бы выявлением потребностей и причин, тормозящих работу.

Отсутствие связи с местным бизнесом

Многие органы МСУ в своем стремлении привлечь на свои территории новые производства забывают об уже существующих предприятиях: фермерские хозяйства, перерабатывающие предприятия, мелкие швейные цеха, деревообрабатывающие цеха, строительные и транспортные бригады, предприятия сферы услуг и другие. Их потребности в муниципальных услугах не признаются и не удовлетворяются местными властями. Во многих случаях предприятия вынуждены покидать сообщество по причинам, которые могли бы быть рассмотрены и решены местными властями, но они последними узнают о них.

Перечень объектов малого и среднего бизнеса Ивановского АА Чуйской области:

АО "Силикат" (производство газосиликата и силикатного кирпича);

ОсОО "АТЭК" (производство гипсокартона и гипса);

АО "ИРМЗ" (выпуск металлоизделий);

ОсОО "Тоо-Таш" (переработка каменных изделий- памятников);

ОсОО "Умут и К" (производство прохладительных напитков);

ОсОО "ИКЗ" (запуск в 2012. Выпуск жженого кирпича);

4 кафе, 3-пекарни, 2-мельницы, рынок с.Ивановка, 5-АЗС.

ОсОО "Уникма и К" (производство прохладительных напитков);

ОсОО "Рич Стем" (производство томат-пасты);

3 цеха по производству песка и шлакоблоков).

Объем поступлений от бизнеса в доходной части местного бюджета (без учета трансфертов) составил:

за 2011 год- 22,3 %;

за 8 месяцев 2012 г.- 25,5%

Чтобы справиться с подобным положением, местные власти могут ввести в действие программу удержания предприятий в сообществе. Помимо устранения причин, мешающих работе этих предприятий, предоставления им соответствующей рабочей силы и открытия финансирования, а также усовершенствования действующих нормативно правовых актов, органы МСУ могут использовать специальную программу, позволяющую выявлять потребности предприятий и состояние их дел. В некоторых сообществах действуют программы обязательного посещения предприятий, в соответствии с которыми персонал, занимающийся вопросами развития, или добровольцы лично посещают предприятия, чтобы определить то, в чем они нуждаются для нормальной работы, ознакомиться с планами расширения их производства и существующими проблемами. В городах могут действовать специальные программы помощи предприятиям при распределении полученных ими заемных средств; посредством этих программ местные руководители могут оказывать предприятиям содействие в вопросах управления.

Местные власти могут также пользоваться материалами местной статистики для определения того, какие сферы деятельности следует расширить.

Быстрорастущие предприятия могут быть объектом визитов муниципальных чиновников, которые изучают возможности муниципалитета по содействию их развитию. В любом случае программы удержания предприятий в сообществе должны быть опубликованы и доступны для ознакомления. Всех предпринимателей необходимо убедить в том, что они могут стать участниками программ вне зависимости от размера их предприятий.

Поощрение развития новых предприятий является одной из целей поддержки местного бизнеса. Расширение предпринимательской активности необходимо для обеспечения новыми рабочими местами выпускников школ и вузов, а также тех, кто потерял работу в результате структурных сдвигов в местной экономике или по другим причинам. Главное преимущество политики “вскармливания” местных компаний состоит в том, что местные власти не “обхаживают” предприятие, разместившееся в другом городе/селе, заманивая его благоприятными налоговыми условиями или возможностью заключения выгодных сделок. Рабочие места создаются непосредственно в сообществе.

Руководители отделов в органах МСУ должны принимать активное участие в создании благоприятных условий для роста новых предприятий. Выявляя предпринимателей, обладающих потенциалом для экономического роста, и оказывая им техническое содействие и финансовую помощь, а также предлагая им услуги, нацеленные на их поддержку, местные власти увеличивают шансы выживания молодых предприятий.

Существует несколько способов подобного “выявления” предпринимателей. К ним относится проведение форумов, помещение объявлений в газетах, регистрация всех предпринимателей в зависимости от того, какое место они занимают в местном бизнесе.

Потребности молодых фирм можно объединить в четыре основные группы:

- капитал;
- менеджмент;
- рынки;
- рабочая сила.

Программы, по которым предпринимателям предоставляются средства через местные органы власти, а также частных фондов, могут оказаться очень полезными.

Другим типом организационной структуры, которая может быть использована для оказания помощи предпринимателям, являются организации/учреждения местного развития. Организации местного развития действуют в пределах сообщества, являются частными и, как правило, бесприбыльными структурами. Их преимущество заключается в том, что все приемы, применяемые для стимулирования развития частного сектора, они используют в интересах местных властей. Они реинвестируют имеющиеся ресурсы в сообщество. Они не являются бюрократической структурой. Их деятельность нацелена на предприятия, в развитии которых особенно нуждаются местные сообщества. Организации развития могут получать средства от управления по предоставлению услуг в сообществе, а также из других источников, направляя их на создание новых рабочих мест в предпринимательских структурах. Примером создания такой организации в Кыргызстане может служить попытка создания гарантийных фондов в некоторых муниципалитетах страны.

Важно помнить, что при организации, например, гарантийных фондов необходимо активно вовлекать в этот процесс местные финансовые институты. Это необходимо не только потому, что банки сами в состоянии оценить предпринимателей, с которыми непосредственно устанавливаются деловые контакты, но и потому, что они также знают, как помочь предпринимателям получить необходимые им кредиты. Кроме того, банки связаны с широким кругом других финансовых структур за пределами сообщества.

Другим видом услуг по поддержанию молодых предприятий является помощь, оказываемая им в сфере управления. То, что очень значительная доля молодых предприятий разоряется, связано с проблемами, возникающими в сфере их управления. Местные власти могут принять участие в разработке учебных программ управления местных учебных заведений, в создании “инкубаторов” и особых “тепличных” условий для мелких предприятий, а также в проведении встречи предпринимателей, во время которой местные бизнесмены могут встретиться с “неоперившимися” предпринимателями и оказать им помощь.

Привлечение новых предприятий

Хотя программы привлечения бизнеса вряд ли можно назвать основной точкой приложения усилий, направленных на развитие местной экономики, все они в качестве составной части входят во многие программы развития, цель которых - диверсифицировать местную экономику. Проблема номер один - соотношение спроса и предложения: среди местных властей существует спрос на ограниченное число крупных компаний. В целом все усилия по привлечению бизнеса должны основываться на анализе экономической базы и общих характеристик сообщества, и эти усилия должны быть направлены на избирательное привлечение быстрорастущих предприятий, которые смогут извлечь выгоды из того, что им может предложить сообщество. Важно все время помнить, что в настоящее время "качество жизни" в сообществе для компании имеет такое же значение, как инфраструктура, транспорт, рабочая сила, налоги. Местные власти должны критически оценивать внешний вид фасадов зданий в деловой части города/села, качество школ, уровень обслуживания, рекреационную инфраструктуру, поскольку они играют все большую и большую роль при принятии предприятиями окончательного решения о переезде.

Помня об этом, хорошая программа привлечения бизнеса должна включать следующие пункты:

- Организацию четко спланированной выставки-презентации всех сторон хозяйственной деятельности сообщества.
- Подготовку краткого резюме, содержащего все основные данные, характеризующие сообщество.
- Обсуждение в доброжелательной и дружеской обстановке всех проблем сообщества с представителями деловых кругов и составление плана решения этих проблем.
- Проверку того, что земельные участки действительно существуют и что цена на них не увеличится, когда к ним проявят интерес предполагаемые покупатели.
- Организацию поездки представителей группы советников по вопросам экономического развития по местам, к которым проявлен интерес со стороны потенциальных покупателей. При этом необходимо обратить внимание на некоторые стороны жизни в сообществе. Не грязные ли улицы? Не пролегает ли маршрут поездки мимо заброшенных или обветшалых домов? Необходимо тщательно выбрать маршрут следования и навести порядок на всем пути, если это необходимо. Можно попросить помощи у местных НПО (например, экологических).

В заключение следует отметить, что разрабатывать программу привлечения бизнеса необходимо, исходя из преимуществ, которыми обладает сообщество. Шансы сообщества привлечь нужные предприятия могут значительно возрасти, если сосредоточить все усилия на определенных, намеченных сообществом предприятиях, если обновить фасады зданий в центре города/села, улучшить внешний вид, составить план, определив в нем подходы к решению проблем, которые еще не решены, а также честно и открыто обсудить их с лицом, с которым предполагается заключить сделку.

Единство с населением

Чтобы программы развития осуществлялись, сообщества должны быть готовы к преодолению трудностей, которые могут возникнуть. О некоторых самых трудноразрешимых проблемах, таких, как недостаточное финансирование, отсутствие земельных участков, плохое обслуживание, наличие неквалифицированной рабочей силы, недостаточно развитая инфраструктура, говорилось раньше. Однако одним из самых труднопреодолимых препятствий является отношение сообщества к проводимой политике, выражающееся в нежелании перемен. Жители, чиновники, руководители предприятий, банки - все они могут сначала возражать против программ нового экономического развития, выдвигая свои причины того, почему они не могут осуществляться. Это обычное явление, и

поэтому важно не только формировать отношение “могу - делаю” в группе экономических советников, но также стимулировать появление позитивного отношения к процессу преобразований в сообществе. Брифинги по ключевым проблемам, сообщения о состоянии дел, показ фотоматериалов, а также проведение общих собраний и общественных слушаний, помогают информировать население и обеспечивать его поддержку в деятельности местных властей, нацеленной на экономическое развитие сообщества.

Развитие малого бизнеса и бизнеса национальных меньшинств

Эти два вида бизнеса рассматриваются в одной главе, так как подход местных правительств к их развитию в определенной мере один и тот же, и для их развития используются одни и те же инструменты. В обоих случаях местные правительства создают условия, которые поддерживают деятельность существующих мелких фирм и стимулируют их усилия по расширению дела. Оказывая финансовую, техническую, управленческую, маркетинговую помощь малому бизнесу, муниципалитеты имеют в виду не только развитие новых предприятий, которые увеличивают рабочие места и новые капиталовложения в местную экономику, но также и ликвидацию экономического неравенства национальных меньшинств. Цель данной деятельности в этом направлении - вовлечь их в русло развития местной экономики.

Почему некоторые муниципалитеты концентрируют внимание на развитии малого бизнеса? Такая стратегия - это способ диверсификации местной экономики и поддержания ее стабильности, поскольку более крупные фирмы чаще склонны к перемещению своих предприятий, если уровень прибыли начинает снижаться из-за местных условий, тогда как мелкие фирмы, связанные с сообществом, менее склонны «спрыгивать с корабля», когда дела идут немного хуже. Развитие малого бизнеса требует доступа к помощи в вопросах технологии и менеджмента и нуждается в постоянной поддержке. Прежде чем создать программу помощи малому бизнесу и бизнесу национальных меньшинств, муниципалитет должен сделать некоторые оценки и провести некоторую работу. Во-первых, он должен просмотреть различные стартовые характеристики, обращая особое внимание на то, как определяются показатели будущего успеха или провала в данном сообществе; эти характеристики должны включать наличие капитала, рынков и т.д. Во-вторых, создать базу данных о группах и институтах, которые окажут финансовую и техническую помощь начинающим предпринимателям. Эта помощь может поступать по программам местного учебного заведения или государственным программам, а также от частных и некоммерческих групп. В-третьих, изучить разрыв между имеющимися местными ресурсами и потребностями начинающих предпринимателей и определить, что можно реально сделать, чтобы заполнить этот разрыв.

Отдельный специалист в исполнительном органе МСУ, в функции которого входит оказание содействия и помощи старту малого предприятия, позволит муниципалитету максимизировать свои усилия стимулировать создание новых компаний. Он должен быть знаком с потенциальными источниками финансирования и знать, как начинающие фирмы могут иметь доступ к этим источникам. Чтобы помочь начинающим фирмам удовлетворить их потребности в помещениях для предприятия, специалист знакомит их с возможностями аренды по ценам ниже рыночных.

Наиболее популярным инструментом помощи начинающему предпринимателю в поисках помещения для предприятия являются так называемые инкубаторы, т.е. арендаторские структуры, которые по приемлемым ценам предоставляют мелким компаниям легко приспособляемые помещения и оказывают техническую помощь. Использование инкубатора для помощи мелким фирмам продолжается до тех пор, пока они не будут твердо стоять на ногах. Площадь инкубаторов используется и для старта бизнеса, и для его расширения, и для обучения рабочей силы и ее переподготовки. Муниципалитеты часто используют инкубаторы, чтобы не только помочь малому бизнесу и бизнесу национальных меньшинств, но и чтобы сохранить и расширить деятельность существующих компаний.

Инкубаторы имеют имущество и программы. Спонсоры инкубаторов пытаются развивать бизнес на основе новых идей и технологий. Они заинтересованы в успехе компаний, а не только в их способности платить за аренду. Успех компании измеряется новыми рабочими местами, диверсификацией экономики, мультипликационным влиянием денег, вложенных в экономику, и повышением стоимости недвижимости. Для муниципалитета инкубаторы могут сделать следующее: служить средством концентрации активности, направленной на развитие местной экономики, и быть стержнем комплексной стратегии развития; помочь сконцентрировать программы помощи бизнесу; оказать помощь начинающим предприятиям. Инкубаторы не могут делать следующее:

- обеспечить решение всех социальных и экономических проблем сообщества;
- предложить непроницаемое безопасное прикрытие для каждой местной компании;
- мгновенно создавать рабочие места;
- мгновенно создавать позитивное движение денежной наличности;
- существовать без долгосрочного финансирования и поддержки со стороны спонсоров.

Программа начинающей фирмы может быть сформирована и как программа некоммерческого предприятия, и как программа коммерческого предприятия, ориентированного на получение прибыли. Программа коммерческого предприятия позволяет заниматься деятельностью, присущей частному сектору, - например, выпускать облигации (бонды), создавать фонды венчурного капитала, и в то же время пользоваться государственными программами помощи малому бизнесу. Деятельность некоммерческих предприятий более ограничена: они не могут предпринимать действия по изысканию источников денег, но также пользуются государственными программами помощи. Программы развития начинающих предприятий могут включать ряд государственных и частных источников финансирования.

Работа в малых группах (20 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы.

Шаг 2. Тренер раздает задание для каждой группы.

Задание для 1 группы:

- Разработайте конкретное предложение по мерам, которые ваш айыл окмоту может запустить в целях удержания и поддержания существующих местных предприятий.

Задание для 2 группы:

- Разработайте конкретное предложение по мерам, которые ваш айыл окмоту может запустить в целях привлечения новых предприятий.

Шаг 3. По завершению задания каждая группа проводит презентацию с обоснованием, проводится обсуждение.

Ключ для тренера. Это творческое задание. Участники должны проанализировать меры, предложенные в данном пособии и решать для себя, какие из предложенных мер применимы в их муниципалитете. Наилучшим результатом будет тот, в котором участники на основе описанных мер предложат свою модель, суть которой будет опираться на подходы пособия, однако детали будут адаптированы к реальности конкретного муниципалитета.

3. АНАЛИЗ МЕСТНЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

Целью анализа муниципальных ресурсов является определение потенциала самих активов для обеспечения развития местной экономики, а также оценка способностей органов МСУ по управлению местными активами, определение основных проблем, связанных с их управлением.

3.1. Ресурсы местного экономического развития

У каждого муниципалитета имеются собственные ресурсы, которые необходимо эффективно использовать для обеспечения развития территории, расширения занятости граждан и создания сильной местной экономики. Эти ресурсы включают:

- экономическую базу (частный сектор - предприятия, бизнес);
- доступ предпринимателей к финансам;
- муниципальную собственность, включая землю;
- муниципальные финансы;
- географические особенности и их преимущества;
- инфраструктуру и коммунальные службы;
- трудовые ресурсы.

Экономическая база: предприятия и бизнес

В экономике Кыргызстана в большей мере преобладают низкодоходные предприятия, большинство из которых представляют сельскохозяйственные предприятия и предприятия розничной торговли. Они неконкурентоспособны ни на региональных, ни на международных рынках. Ограниченные возможности для ведения бизнеса и трудоустройства, недостаточно качественные государственные и муниципальные услуги и суровые условия жизни, особенно в горных районах, способствуют внешней миграции работников в самом расцвете сил, а также социальной напряженности. Географически это создает неравномерное экономическое развитие, следствием чего становятся ограниченные инвестиции и низкая производительность.

Основными проблемами частного сектора в Кыргызстане, в порядке приоритетности, являются: 1) плохое налоговое администрирование, 2) неустойчивость и непредсказуемость изменений в экономической политике правительства, 3) высокий уровень коррупции, 4) сложный доступ к финансированию, 5) макроэкономическая нестабильность, 6) неудовлетворительное таможенное регулирование и регулирование внешней торговли, 7) низкая исполнительская дисциплина государственных служащих и 8) слабая судебная система и система урегулирования экономических споров.

Доступ предпринимателей к финансам

Финансовый сектор в Кыргызстане остается достаточно ограниченным. В настоящий момент существуют около 20 банков и более 500 микрокредитных организаций и кредитных союзов, работающих по всей стране. Только около 10 процентов этих учреждений действительно устойчивы, с широкой сетью филиалов, остальные разнятся по уровню предоставления услуг и потенциалу, но в основном достаточно малы и имеют небольшой институциональный потенциал. Доступ к капиталу по передаче кредита этими учреждениями остается стесненным. Несмотря на это, несколько важных изменений имели место за последние несколько лет, такие, как:

- создание законодательных основ, которые позволяют многообразию учреждений и товаров служить различным нуждам, включая малый бизнес и фермеров;
- рост конкуренции, который привел к более высокому качеству и количеству услуг, снижению процентных ставок и в последнее время большей сосредоточенности на сельских территориях;

- развитие нескольких сильных и устойчивых финансовых учреждений со значительным охватом клиентов.

Тем не менее, доступ к финансам ограничен в основном кратко- и среднесрочными займами под полную гарантию с высокими процентными ставками. Финансовый лизинг был ограничен налоговым бременем, который был устранен в прошлом году. Рынок ценных бумаг вялый и не используется в полную силу. Вложение капитала с риском (венчурный капитал) возможно только в нескольких венчурных фондах, в основном финансируемых донорами; и только пара компаний предприняла попытку выпустить промышленные облигации.

Сельскохозяйственные и сельские финансы являются неразвитым рынком в Кыргызстане и представляют как вызов, так и возможность для финансового сектора. Увеличивающееся количество финансовых институтов в данный момент финансируют сельское хозяйство, которое представляет замену традиционных займов предпринимателям, которые были сокращены в связи с мировым финансовым кризисом.

Муниципальная собственность

Согласно законодательству Кыргызстана, муниципальная собственность – это собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления.

Право муниципальной собственности возникает, главным образом, по двум основаниям:

- *на объекты* – по постановлению правительства КР о передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность;
- *на землю* – по Земельному кодексу КР (статья 4, пункт 3), Земли в границах айылного округа, города являются муниципальной собственностью, за исключением земель, находящихся в частной и государственной собственности.

Однако закон допускает и другие основания (в результате строительства новых объектов за счет средств органов местного самоуправления; по решению суда, в том числе о признании бесхозной вещи; в иных случаях).

К муниципальной собственности относится: *земля, движимое и недвижимое имущество, средства местного бюджета, муниципальные ценные бумаги.*

Муниципальные финансы

В результате межбюджетных финансовых реформ, реализованных в бюджетном цикле 2013 года, органы местного самоуправления в Кыргызстане имеют свои независимые бюджеты с большинством элементов местной финансовой автономии. Особенности местных бюджетов являются:

- все местные налоговые и неналоговые доходы остаются в бюджете муниципалитета;
- существуют два вида местных налогов – земельный налог и налог на имущество.

Согласно Закону КР «О республиканском бюджете на 2013 год» следующие доли государственных налогов остаются в местных бюджетах:

- 100% налога за пользование недрами (за исключением золота, нефти, газа);
- 100% налога на основе добровольного патента и единого налогообложения малого предпринимательства;
- 100% налога от обязательного патентирования;
- 50% подоходного налога;
- 50% налога с продаж в городах республиканского значения и городах областного значения;
- любое превышение запланированных доходов остается у муниципалитета, включая доходы от государственных долей из подоходного налога и налога с продаж. Это

также стимулирует органы МСУ собирать больше доходов из собственных источников, чем раньше, когда такого стимула не было;

- муниципалитеты получают категориальные гранты из государственного бюджета для покрытия минимальных расходов на начальное и среднее образование (в основном заработную плату учителям), которое планируется с середины 2013 года перевести в республиканский бюджет;
- дотационные муниципалитеты получают выравнивающие гранты из государственного бюджета, которые рассчитываются согласно выравнивающей формуле, основанной на разнице между потенциалом доходов и необходимостью расходов на душу.

Муниципалитеты свободны в определении своих бюджетных расходов, кроме категориальных грантов. Они могут принимать решения по использованию выравнивающих грантов, однако государство рекомендует, чтобы зарплата и социальные выплаты были приоритетными при использовании этих доходов. Существуют не прямые ограничения на расходы, в т. ч. штатное расписание для муниципальных сотрудников и др.

Муниципалитеты также могут обращаться за стимулирующими грантами, т.е. трансфертами из государственного бюджета, для поддержки большинства нужд муниципалитетов по капитальному инвестированию, таких, как строительство и ремонт школ, учреждений здравоохранения, коммунальных служб, культурных и спортивных сооружений. Эти гранты предоставляются на конкурсной основе и требуют софинансирования (от 10% до 50%, 60% наличными) от муниципалитета, включая доноров и частный сектор.

Органы МСУ вправе осуществлять займы на кратко- (до 1 года), средне- (от 1 года до 5 лет) и долгосрочной (5 лет и выше) основе, согласно Закону Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления», который определяет рамки заимствования для органов МСУ. Но до настоящего момента практики коммерческого заимствования муниципалитетами нет, за исключением краткосрочных займов, предоставляемых Министерством финансов Кыргызской Республики. Эти беспроцентные займы, в основном краткосрочные, должны быть выплачены в течение одного года.

Географические особенности и их преимущества

География Кыргызстана представляет значительные проблемы для экономического развития. В отношении распределения богатства: южные регионы страны более плотно населены, и их экономика основана на сельскохозяйственном производстве, тогда как север страны имеет недоиспользованные земельные резервы и является в основном промышленным, особенно Чуйская область. Баткенская и Джалал-Абадская области на юге, Нарынская и Таласская области на севере имеют более высокий уровень бедности и меньший ВВП на душу населения, чем в среднем по стране. Экономический рост идет в основном за счет столицы, городов с промышленными предприятиями (таких, как Кара-Балта и Токмок) и зоны отдыха (такие, как Иссык-Куль). Несколько зон в стране, в особенности вокруг ядерных хвостохранилищ, имеют проблемы с охраной окружающей среды. Для некоторых приграничных зон необходимы особые подходы, в особенности на юге, они имеют определенные возможности, но также испытывают проблемы, возникшие в результате распада социальных и экономических связей и инфраструктуры, построенной во времена Советского Союза.

Инфраструктура и коммунальные службы

Согласно Совместной мониторинговой программе ЮНИСЕФ и ВОЗ, 89% населения республики имеют доступ к водоснабжению и канализации: в сельских округах - 83% и 93% соответственно. Однако кыргызстанские села унаследовали инфраструктуру и коммунальные сооружения, построенные во времена Советского Союза, в большинстве случаев более 30 лет назад. За последние 10 лет только на некоторых предприятиях

Водоканала был произведен ремонт и новое строительство, в основном при донорском финансировании.

Несмотря на то что проблемы в регионах могут быть разными, согласно многочисленным опросам, большинство муниципалитетов определило свои приоритетные нужды в следующем порядке:

- питьевая вода и канализация;
- энергетическая инфраструктура и отопление;
- сбор и утилизация твердых бытовых отходов;
- дороги.

Трудовые ресурсы

Многие предприятия, расширяющие свою деятельность, нуждаются в квалифицированной рабочей силе, которой может и не быть в сообществе. Если компания вынуждена ввозить рабочую силу в сообщество, чтобы заполнить имеющиеся рабочие места, то сообщество не получит никакой выгоды от подобного расширения деятельности компании.

В этой ситуации органы МСУ вынуждены заниматься подготовкой местной рабочей силы. Программы обучения и подготовки должны быть привязаны к потребностям в рабочей силе местных предприятий и нацелены на обучение безработных для их деятельности на вновь создаваемых рабочих местах. Помощь в этой сфере может оказываться со стороны местных профессиональных школ, обучающих безработных до необходимого уровня квалификации.

В некоторых случаях для финансирования подготовки на рабочем месте используются субсидии частных предприятий. Местные организации экономического развития также могут принести пользу, помогая мелким предприятиям получить нужную информацию о программах подготовки квалифицированных кадров.

3.2. Муниципальная собственность – важный ресурс местного экономического развития

Для качественного анализа муниципальной собственности как одного из важнейших ресурсов МЭР необходимо иметь ответы на следующие вопросы:

- Почему муниципальная собственность важна для улучшения местной экономики и качества жизни населения?
- Какое имущество есть у местного сообщества в собственности и пользовании и зачем?
- Какие механизмы существуют для надежной юридической защиты имущества местного сообщества?
- Кто и за что должен отвечать при управлении муниципальной собственностью?
- Кто является пользователями муниципальной собственности, какую политику необходимо проводить по отношению к ним?
- Как увеличить выгоду от использования муниципальной собственности для населения?

Что значит «управление муниципальной собственностью»?

Практически передача имущества из государственной собственности в собственность местного сообщества произошла после перевода сел на принципы местного самоуправления. В результате этой передачи население сел стало собственниками объектов недвижимости, которые представляют для них большую материальную и функциональную ценность. Так, местные сообщества получили в собственность: общеобразовательные и специализированные школы, детские сады, культурные учреждения (например, клубы), объекты инженерной и социальной инфраструктуры (дороги, системы водоснабжения, парки, стадионы, кладбища), нежилые здания и помещения и другое. Кроме того, как сказано

выше, вся земля внутри населенных пунктов, которая не является государственной и частной, тоже стала муниципальной собственностью.

Классификация земель в Кыргызской Республике

Земельный фонд Кыргызской Республики включает в себя сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земельные угодья и в соответствии с целевым назначением подразделяется на следующие **категории**: (1) земли сельскохозяйственного назначения; (2) земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов); (3) земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения; (4) земли особо охраняемых природных территорий; (5) земли лесного фонда; (6) земли водного фонда; (7) земли запаса. И изменение категории земель из одной в другую возможно только по постановлению правительства КР.

В связи с этим необходимо отметить, что:

- 1) в муниципальной собственности могут быть только земли категории 1, 2, 3, а другие категории земель являются исключительно государственной собственностью;
- 2) в свою очередь, категория «земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов)» далее разбивается по **составу земель** (ст. 76 ЗК), но закон не определяет, какие виды надо выделять в составе земель, так что орган местного самоуправления может сам устанавливать состав земель и его изменять.

СОСТАВ земель городов и сельских населенных пунктов:

1. Земли жилой и общественной застройки.
2. Земли производственного назначения.
3. Земли общего пользования.
4. Земли сельскохозяйственного пользования.
5. Земли природоохранного, природозаповедного и оздоровительного назначения.
6. Земли лесного и водного фонда.
7. Земли запаса.
8. Прочие земли.

Для управления земельным ресурсом важно иметь два баланса земель на территории айыл окмоту:

1. Баланс земли по формам собственности: сколько земли находится в муниципальной, частной и государственной собственности.
2. Баланс земли, находящейся в муниципальной собственности.

Земли, находящиеся в муниципальной собственности

Конституция КР в 1998 году, наряду с введением частной собственности на землю, установила существование муниципальной собственности на землю. Конституция КР 2010 устанавливает (Статья 12, пункт 5): «Земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности».

Земельные отношения в законодательстве КР регулируются Земельным и Гражданским кодексами. С практической точки зрения, муниципальные земли в границах айылного аймака можно разделить на два вида:

1. Земельные участки, прилегающие к объекту (зданию или сооружению), то есть закрепленные за объектом.
2. Земли, не занятые зданиями или сооружениями.

По первому виду земель:

В муниципальную собственность местным сообществам были переданы школы, больницы, объекты социальной и инженерной инфраструктуры. Земельные участки, прилегающие к данным объектам, включают в себя территорию, необходимую для функционирования данных объектов. Например, в случае с детскими садами – территорию,

на которой находятся детские игровые сооружения. Законодательное закрепление связи здания и земельного участка предусмотрено в ГК и Земельном кодексе КР (ст. 44 ЗК КР):

«Здание и сооружение неотделимы от права на земельный участок, закрепленного за этим зданием и сооружением.

2. Собственник здания и сооружения имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться этим зданием и сооружением по своему усмотрению, в том числе и сносить их, если это не противоречит условиям пользования земельным участком, положениям законодательства.

3. При передаче, переходе, ипотеке права собственности на здание и сооружение или их части к другому лицу, оно приобретает право на земельный участок, закрепленный за этим зданием и сооружением, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник здания и сооружения, если иное не предусмотрено соглашением сторон.»

По второму виду земель:

Земельный кодекс, статья 4 «Собственность на землю», пункт 3 устанавливает, что «земли в границах айылного, поселкового кенешей... являются муниципальной собственностью, за исключением земель, находящихся в частной и государственной собственности». Это означает, что таковые незастроенные земли должны быть зарегистрированы в муниципальную собственность соответствующих местных сообществ без дополнительных процедур передачи. Важно знать, что эти земли включают две разные, с юридической точки зрения, группы:

- просто незастроенные участки, которые органы местного самоуправления могут продавать в частную собственность (приватизировать) или сдавать в аренду, в том числе до 50 лет;
- земли общего пользования (дороги, тротуары, скверы, парки), которые приватизации не подлежат и могут сдаваться в аренду сроком только до пяти лет.

Учет объектов муниципальной собственности муниципалитетом

Многие айыл окмоту в процессе формирования собственности своего местного сообщества произвели первичную инвентаризацию объектов и начали создавать реестры, куда и включалась информация об объектах муниципальной собственности.

Для учета муниципалитеты руководствуются «Типовым положением об учете муниципального имущества и ведением Реестра объектов муниципальной собственности», утвержденным постановлением Правительства КР от 8 октября 2001 года и предназначенным для систематизации информации об объектах. Так, объектами учета реестра являются:

- 1) земли и объекты, находящиеся в муниципальной собственности; имущество, закрепленное на праве хозяйственного ведения за муниципальными предприятиями или на праве оперативного управления за муниципальными учреждениями;
- 2) объекты инженерной инфраструктуры;
- 3) движимое имущество.

В сведениях об объекте должна присутствовать информация, характеризующая объект: наименование объекта и вспомогательных сооружений, год ввода в эксплуатацию, площадь объекта и вспомогательных сооружений, фактическая стоимость, ежегодный износ, балансовая стоимость, рыночная стоимость, мощность, пользователь, вид пользования, дата передачи.

Ведение реестра означает занесение в него данных об объектах, обновление данных и их исключение при изменении формы собственности или других вещных прав на объекты учета. Основаниями для включения (исключения) объектов учета в Реестр являются законы, постановления Правительства КР, решения суда, договоры мены, дарения, купли-продажи и иные гражданско-правовые сделки. Реестр является открытым, и информация, содержащаяся в нем, предоставляется любым заинтересованным лицам в соответствии с законодательством КР и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.

Для незастроенных земельных участков учетная информация будет проще, чем для объектов, но систематический учет всех участков необходим, так как рыночная стоимость земельных участков может быть выше других объектов муниципальной собственности.

Объекты муниципальной собственности Логвиненковского АА, Чуйской области: 2 школы, 1 библиотека, 1 ФАП, 2 клуба, 3 водозабора, 1 памятник, 1 здание АО, 5 мостов, 6 прудов, 1 детский сад, 6 озер, 1 здание ПОМа, 1 котельная, 9 болот, дороги- 42 км. Всего: 39 объектов МС

Государственная регистрация объектов муниципальной собственности

Право муниципальной собственности на объект недвижимости (здание с участком или просто участок) возникает **только после государственной регистрации прав** в Государственном агентстве по регистрации прав на недвижимое имущество при правительстве Кыргызской Республики (Госрегистр), в соответствии со статьей 24 и 25 Гражданского кодекса КР и статьей 4 Закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество». Поэтому пока права муниципальной собственности не зарегистрированы в местном отделении Госрегистра, они не имеют юридической силы.

Поэтому после получения правоустанавливающего документа на объект муниципальной собственности (постановление правительства о передаче, договор купли-продажи или мены и т. д.), а для незастроенных участков – без такого документа на основании *Земельного кодекса КР*, айыл окмоту обязан зарегистрировать права местного сообщества на землю в Госрегистре.

Регистрация объектов муниципальной собственности Ивановского АА, Чуйской области

- Всего: 36 объектов муниципальной собственности.
- В 2010 г. полная регистрация объектов МС в МРО (Госрегистр) с получением госактов на 24 из 36 объектов МС (остальные объекты на стадии регистрации);
- Общая сумма за полную регистрацию 24х объектов МС - 278 тыс. сомов (финансирование за счет бюджета АО)

Управление муниципальной собственностью, включая землю

Для чего было передано имущество в собственность местного сообщества? Прежде всего, для того, чтобы органы местного самоуправления могли эффективно оказывать те услуги населению, которые входят в их компетенцию. Однако в настоящее время в мире и Кыргызстане практикуются новые, нетрадиционные взгляды на муниципальную собственность. В частности, собственность используется для местного экономического развития или извлечения дополнительных доходов в местную казну (например, доходов от аренды и продажи объектов). Сегодня такая практика в селах пока еще слабо применяется. В большинстве из них муниципальная собственность относится к недоиспользованным местным ресурсам, в том числе и в финансовом отношении.

В современной практике управление муниципальной собственностью понимается как *принятие и осуществление решений относительно приобретения, владения, использования и отчуждения имущества*.

Почему айыл окмоту важно эффективно управлять муниципальной собственностью? Потому что усовершенствование методов управления муниципальной собственностью проявится в росте доходов и снижении расходов айыл окмоту, что может быть непосредственно использовано на благо населения. Например, если айыл окмоту сумеет повысить доходы от аренды муниципального имущества и использует их на ремонт крыши в школе.

В экономическом отношении улучшение управления муниципальной собственностью скажется на улучшении всего экономического климата в айыл окмоту, а частные предприниматели охотнее будут инвестировать в это село, что, в свою очередь, скажется на росте занятости и доходах населения. Например, если айыл окмоту начнет предоставлять участки под капитальное строительство через продажу их на аукционах в частную собственность и без наложения излишних требований о том, что и какого размера должно быть построено на участке, - такой шаг будет выгоден всем.

Полномочия айылного кенеша и айыл окмоту в вопросах управления муниципальной собственностью

Ответственность между айыл окмоту и айылным кенешем в отношении управления собственностью распределяется согласно их полномочиям, которые расписаны в законодательстве.

Так, **айылный кенеш** через свои нормативные правовые акты устанавливает «правила игры», то есть политику в этой области и принципы управления муниципальной собственностью (кому, что, на каких правах и через какие процедуры предоставлять) и сами правила и процедуры.

Помимо этого, айылный кенеш принимает решения о продаже и приобретении объектов муниципальной собственности через программы приватизации и другие документы (но не вмешивается в проведение каждой конкретной сделки). А также рассматривает и утверждает годовой отчет по муниципальной собственности.

Айыл окмоту как исполнительный орган осуществляет текущее управление собственностью в рамках правил и процедур, установленных местным кенешем и национальным законодательством. Он обязан:

- *Вести учет и контроль имущества, регулярно отчитываться перед айылным кенешем.* В частности, провести учет всех объектов и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, завести реестр на учтенные объекты, вести бухгалтерский учет по ним, собирать финансовую информацию, вести учет пользователей и арендаторов, готовить годовой отчет по управлению муниципальной собственностью.
- *Защищать права местного сообщества на его собственность:* зарегистрировать все муниципальные здания/помещения/строения и земельные участки в Госреестре как муниципальную собственность, заниматься защитой муниципальных прав на спорные объекты, незаконные изъятия или использования муниципальных объектов.
- *Собирать, поддерживать и анализировать информацию, нужную для принятия решений* (например, отслеживать степень загруженности объектов, спрос частного сектора на объекты, цены аренды и продажи в частном секторе).
- *Вести финансовое планирование* (планировать потребности в эксплуатационных расходах и расходах на капремонт, строительство и приобретение объектов).
- *Вести все отношения с пользователями муниципальной собственности в соответствии с “правилами игры”, установленными айылным кенешем* (например: осуществлять сдачу в аренду, включая подписание арендных договоров, в соответствии с правилами и процедурами, утвержденными кенешем; предоставлять в пользование по договору; проводить – в рамках утвержденных кенешем процедур - сделки купли-продажи на объекты, утвержденные к продаже или приобретению кенешем).
- *Обосновывать и принимать решения* (или рекомендовать их кенешу) относительно изменений в собственности, в частности, о смене использования объектов или об их отчуждении.
- *Обеспечить хорошую эксплуатацию.* Обеспечить, чтобы она осуществлялась, но не обязательно заниматься ею самому, так как есть несколько механизмов организации

эксплуатации, и они могут действовать одновременно, в зависимости от объекта: нанять подрядчика, поручить пользователю объекта (включить это в договор с ним).

Работа в малых группах (20 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы.

Шаг 2. Тренер раздает задание для каждой группы.

Задание для 1 группы:

- Для того чтобы эффективно использовать земли муниципалитета, какие действия должен предпринять айыл окмоту?

Задание для 2 группы:

- Для того чтобы эффективно использовать земли муниципалитета, какие действия должен предпринять айылный кенеш?

Шаг 3. По завершению задания каждая группа проводит презентацию с обоснованием, проводится обсуждение.

Классификация объектов муниципальной собственности¹

Основой эффективного управления муниципальной собственностью является правильное видение того, зачем вообще нужна собственность. Как уже отмечалось выше, муниципальная собственность нужна, прежде всего, **чтобы органы местного самоуправления могли осуществлять те функции и услуги своему населению, которые они обязаны обеспечивать**. Во-вторых, собственность может быть нужна органам местного самоуправления **для поддержки местного экономического развития и извлечения нетрадиционных доходов** (таких, например, как доходы от аренды).

Такое понимание целей, которым служит муниципальная собственность, - основа классификации всех объектов муниципальной собственности на две группы, определенные ниже. Данная классификация нужна для определения шагов по финансированию и содержанию объектов, а также для решения вопроса об извлечении доходов от них.

Основные объекты - объекты, связанные с предоставлением тех услуг, которые государственное законодательство или местное сообщество определяют в качестве обязательных. Например, школы, ФАПы, объекты базовой инженерной инфраструктуры (дороги, каналы, водопроводные линии).

Избыточные объекты - объекты, используемые для осуществления тех функций и услуг, которые не были включены в перечень обязательных, они не являются социально или политически важными и могут приносить доход в местный бюджет. К таким объектам относятся коммерческие здания, сооружения и незастроенная земля.

Управление муниципальной землей: зачем оно нужно и что включает?

Земля – ГЛАВНАЯ материальная ценность, какая есть у муниципалитета, – и по стоимости (если посмотреть на рыночную стоимость), и как ресурс экономического развития. Вводя в практику эффективное и прозрачное управление землями, муниципалитет:

- создает себе источник дохода в бюджет;
- усиливает привлекательность села для частного бизнеса, что, в свою очередь, будет способствовать росту местной экономики;
- получает уважение и доверие населения к руководству айыл окмоту и отводит от руководства подозрения в коррупции.

Что важно при управлении землей?

¹ Здесь приводится упрощенная классификация объектов на две группы. В мировой практике и в Кыргызстане в отношении городских муниципалитетов применяется классификация на три группы: основные, дополнительные и избыточные объекты.

1. Чтобы к нынешнему «пассивному» процессу предоставления муниципальной земли (когда заявители сами находят и запрашивают участки) добавить «активный» процесс. Для этого нужно, прежде всего:
 - выявить все земельные участки, находящиеся в собственности айыл окмоту;
 - планировать на несколько лет вперед, какие участки и территории предложить на продажу или для безвозмездного предоставления под жилищное строительство, а какие участки пока придержать как «золотой стратегический запас»;
 - проводить продажу прав на земельные участки как планомерный и прозрачный процесс, обеспечивающий покупателям, вместе с участками, весь набор необходимых строительных и других документов.
2. Чтобы весь процесс предоставления муниципальных земель был встроен в рынок недвижимости как его элемент – четко, гибко, в соответствии с рыночным спросом, а не вопреки ему. Продавать муниципальную землю надо там, где есть рыночный спрос, где обеспечить инфраструктуру будет наиболее дешево, а не в самом худшем углу айыла.
3. Чтобы и процесс, и результаты были прозрачны и известны населению.
4. Не диктовать будущим инвесторам, а дать им решать самостоятельно, что строить на земле.

Какие земли могут являться муниципальными? - Это:

- незастроенная муниципальная земля, пригодная под застройку, права на которую еще никому не переданы;
- муниципальная земля, пригодная под застройку, временные права на которую переданы третьим лицам (то есть временно переданы в пользование или аренду);
- земли общего пользования (улицы, парки);
- земельные участки, относящиеся к объектам общественного использования (например, школы, поликлиники), если часть этих участков может быть перепрофилирована под другое использование с выгодой для населения.

Какие шаги включает в себя процесс управления муниципальными землями? - Это, прежде всего:

1. Учет вышеперечисленных земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, то есть их выявление путем инвентаризации:
 - незастроенных;
 - застроенных (под муниципальными объектами);
 - временно переданных в пользование и аренду;
 - земель общего пользования.
2. Регистрация права муниципальной собственности в Госреестре на выявленные земельные участки.
3. Классификация незастроенных земельных участков для их дальнейшего вовлечения в экономический оборот.
4. Определение политики по распоряжению и использованию муниципальных земель.
5. Систематизированная реализация политики муниципалитета по распоряжению и использованию муниципальных земель.

Конечно же, вся эта работа должна быть четко прописана в виде письменных процедур, покрывающих все возможные случаи предоставления земли, утвержденные айылным кенешем и неуклонно выполняемые. Эти процедуры должны покрывать:

- 1) аукционную продажу незастроенных участков в собственность под застройку, под любое использование (коммерческое, производственное, жилое и т.д.), в

- соответствии с планом ежегодных продаж (программой приватизации, утвержденной айылным кенешем);
- 2) предоставление участков семьям по статье 32 Земельного кодекса (политика: кому, какого размера; практика: учет получателей, ведение очереди, и т. д.);
 - 3) предоставление земель в аренду через торги, без права капитального строительства – как земель общего пользования, так и других земель. Эта составляющая должна включать управление арендой, которое будет отражать интересы села: сбор арендной платы, выселение неплательщиков, своевременное выставление на торги участков, по которым истекли договора аренды;
 - 4) случаи, которые проводятся по специальным процедурам (таким, например, как конкурсы с ограниченным участием). Их надо предусмотреть для ситуаций, когда по решению кенеша земля может быть предоставлена не через аукцион – например, если какая-нибудь стратегически важная компания захочет создать в селе производство, айыл окмоту должен иметь инструмент наготове для быстрого отведения или продажи ей земли.

Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2.06.1999г.

Статья 78. Земли общего пользования населенных пунктов

1. Земли общего пользования населенных пунктов состоят из земель, используемых в качестве путей сообщения либо для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения (дороги, улицы, площади, тротуары, придорожные земельные полосы, зеленые насаждения, газоны, арычные, другие оросительные сети, расположенные и проходящие вдоль автомобильных дорог, проезды, лесопарки, бульвары, скверы, водоемы и др.).

2. Земли общего пользования населенных пунктов не предоставляются в собственность. В исключительных случаях они могут быть предоставлены уполномоченным органом в срочное (временное) пользование физическим и юридическим лицам на условиях аренды, сроком до пяти лет.

3. На землях общего пользования, предоставленных в срочное (временное) пользование уполномоченным органом, может быть разрешено возведение строений и сооружений облегченного типа.

Предоставление муниципальных объектов

Оформление договорных отношений в письменном виде обязательно при передаче органом МСУ *любых* прав на имущество, в том числе частичных или временных прав, таких, как право аренды земельного участка. Потому что письменный договор позволяет:

- защитить имущество айыл окмоту от ущерба пользователя;
- защитить пользователя от произвола айыл окмоту;
- определить взаимные обязательства сторон;
- определить временные рамки отношений.

В случае предоставления муниципального объекта частному лицу, здесь применяется только право аренды. Аренда муниципальной собственности регулируется Гражданским кодексом КР ст.542-564, Положением об аренде, которое должно быть утверждено местным кенешем, и конкретным договором аренды.

Суть договорной аренды имущества сводится к следующему:

- арендатор получает право временного владения и пользования имуществом;
- это право является платным;
- срок владения и пользования точно оговаривается в договоре;
- взаимные права и обязанности арендодателя и арендатора оговариваются в договоре;
- доходы, полученные арендатором в результате аренды имущества, являются собственностью арендатора, если иное не предусмотрено в договоре;
- договор аренды недвижимого имущества на срок три года и более подлежит государственной регистрации.

Качество самого договора аренды и предусмотренные условия важны для того, чтобы обе стороны могли извлечь максимум пользы из арендных отношений, в том числе, **размер арендной платы, которую потенциальные арендаторы готовы платить за муниципальные объекты, в значительной степени зависит от того, какие условия предлагаются айыл окмоту как арендодателем.** В частности, в дополнение к сбалансированности интересов сторон, хороший договор аренды должен обладать следующими характеристиками:

- *Продолжительность аренды должна быть достаточной для того, чтобы арендатор мог развернуть бизнес и успеть окупить расходы на «раскрутку» своей деятельности в данном месте;* необходимая продолжительность аренды зависит от типа бизнеса, но практически в любом случае аренда на один год, практикуемая в Кыргызстане, не достаточна. Представляется, что сдача в аренду на срок не менее пяти лет (если аренда без права капитального строительства) будет гораздо привлекательнее для арендаторов и позволит выйти на более высокие арендные ставки, то есть принесет больше арендного дохода местному сообществу.
- *Если арендодатель намерен повышать арендную плату в течение срока аренды, это повышение должно быть предсказуемо для арендатора,* то есть частота и размер повышения арендной платы должны быть описаны в договоре достаточно четко.

Конкурсные процедуры по предоставлению муниципальных объектов

Согласно законодательству КР, муниципальные объекты должны предоставляться в аренду и собственность через торги – аукцион или конкурс. *Аукцион – это форма торгов, при которой победителем является лицо, предложившее наивысшую цену. Конкурс – это форма торгов, при которой победителем является лицо, предложившее лучшие условия.*

Практика бесконкурсного предоставления объектов имеет ряд серьезных недостатков:

- 1) нарушается социальная и экономическая справедливость, так как лица, получившие в аренду муниципальные объекты без торгов, получают несправедливые преимущества;
- 2) айыл окмоту не получают существенных доходов, которые они могли бы иметь, сдавая объекты в аренду по более высоким ценам через торги;
- 3) создается благоприятная почва для коррупции;
- 4) подрывается доверие населения и инвесторов к айыл окмоту.

Принципиально важно, что муниципалитеты, как собственники имущества, сами устанавливают процедуры конкурсного предоставления прав (как права аренды, так и права собственности), которые утверждаются айылным кенешем.

Успех торгов зависит от того, насколько хорошо их процедуры отвечают требованиям потенциальных покупателей. Что нужно арендатору или покупателю? *Полная юридическая ясность и надежность получаемых прав на объект, а также финансовая ясность предстоящих отношений с муниципалитетом (прежде всего, размер арендной платы и условия ее пересмотра).* Кроме того, арендатор или покупатель хочет иметь полную информацию и об объекте, и об условиях его приобретения **заранее**, задолго до аукциона, так как ему надо провести расчеты своих предстоящих доходов и расходов, чтобы понять, какую цену он может заплатить за объект.

Организация торгов – конкурса и аукциона

Несколько обязательных элементов торгов включают:

- сведения об объекте, который выставляется на продажу;
- наименование, описание и местонахождение объекта (здания или земельного участка);
- стартовую цену (с указанием того, включает эта сумма НДС или нет);

- порядок предварительного ознакомления участников аукциона с объектом и проектом договора купли-продажи;
- срок окончания приема заявок;
- сумму задатка в размере, определенном комиссией, расчетный счет, на который он должен быть перечислен, срок внесения задатка;
- дату, время и место проведения аукциона;
- номер контактного телефона;
- в какие сроки будет подписан договор купли-продажи.
- порядковый номер лота аукциона (если на аукционе продается несколько объектов).

Стартовая цена – это начальная цена объекта, выставленного на торги. Если стартовая цена будет слишком высокой, никто не предложит такой или более высокой цены, и объект останется нереализованным; если она будет занижена, – конечная цена тоже может оказаться заниженной. Поэтому определять стартовую цену необходимо, исходя из оценки рыночной стоимости объекта. Для этого полезно собирать и постоянно обновлять данные о продажах в частном секторе.

Размер гарантийного вклада и комиссионного сбора – это сборы, оплачиваемые участниками торгов организатору торгов, и устанавливаются муниципалитетом самостоятельно. Общепринятая практика размера гарантийного вклада – до 10% от стартовой стоимости, а комиссионного сбора – до 0,5% от стартовой стоимости объекта продажи.

Аукционист – лицо, непосредственно ведущее процесс публичного торга, назначенный собственником, органом местного самоуправления, проводить аукцион. От того, насколько подробно и доступно будут объяснены процедуры аукциона, как участникам, так и членам аукционной комиссии, зависит продажная цена объекта.

Широкая информационная кампания – сразу после объявления торгов муниципалитетам важно развернуть хорошую рекламную деятельность через местное и центральное радио и печать, если возможно, и телевидение. Важно, чтобы информация была доступна всему населению и была распространена задолго до торгов.

Помимо всего, потенциальные участники должны иметь возможность:

- познакомиться с Положением об аукционе и предоставлении объектов муниципальной собственности в частную собственность (или подобный документ);
- до проведения торгов убедиться в соответствии реального состояния объекта лоту;
- производить в установленный срок осмотр объекта, получать по нему необходимые консультации, привлекая для этого за свой счет квалифицированных экспертов;
- приобретать при необходимости копии информации по лоту;
- отказаться от участия в торгах не менее чем за три дня до начала торгов.

В помещении, где проводятся торги, необходимо вывесить:

- карту территории айыл окмоту;
- правила или положение об аукционе/конкурсе;
- план/схему здания с прилегающим земельным участком. В случае продажи свободного земельного участка – вывесить схему земельного участка;
- заключения Госархитектуры;
- заключение независимого оценщика.

Аукцион по продаже земель – опыт Момбековского АА, Жалалабадской области

Больше миллиона сомов заработал в свой бюджет Момбековский айыл окмоту Ноокенского района Жалалабадской области за один день. Продажная цена некоторых участков превысила стартовую чуть ли не в три раза. Аукцион проводился для привлечения инвесторов и развития бизнеса в 2008 году.

В результате торгов вместо запланированных 547,5 тыс. сомов муниципалитет получил 1 млн. 98 тыс. сомов, поскольку цена каждого квадратного метра проданной на аукционе земли существенно превысила стартовую. Особенно заметно повысилась цена двух участков

по 600 квадратных метров, это Лот №1 и Лот №12, чья стартовая цена составляла соответственно 165 тыс. и 150 тыс. сомов, а продажная оказалась 425 тыс. и 405 тыс. сомов. Для участия в аукционе зарегистрировались 16 покупателей, среди них были представители не только Момбековского айыл окмоту, но и соседних муниципалитетов - Ноокенского, Бургондунского и города Кочкор-Аты. Участники аукциона внесли гарантийный взнос 10% от суммы стартовой цены лота. Стартовая цена за 1 кв. м составила от 77 до 625 сомов. Вел аукцион независимый аукционист. Была избрана аукционная комиссия из девяти человек, в которую вошли представители аппарата муниципалитета, депутаты местного кенеша, представители общественности, госрегистратора и архитектуры.

Перед началом аукциона потенциальным покупателям была дана информация о сумме шага, минимальном, максимальном количестве шагов и о других процедурных вопросах. Представитель аукционной комиссии презентовал все лоты, выставленные на продажу с указанием месторасположения и стартовой цены.

Работа в малых группах (20 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы.

Шаг 2. Тренер раздает задание для каждой группы.

- **Ситуация.** Согласно постановлению Правительства, айыл получил в муниципальную собственность клуб (600 м², участок 35 соток) в центре села. Данное здание является единственным клубом в айыле, но никакая социально-культурная деятельность там не проводится уже 8 лет, кроме сельских собраний два раза в год. АО оплачивает охрану здания, но здание продолжает ветшать. Глава айыл окмоту хочет выставить клуб на продажу. Он нашел местного предпринимателя, который готов купить здание клуба за минимальную сумму и создать на его базе молодежный центр, совмещенный с магазином. Другой предприниматель готов обсуждать покупку под полностью коммерческое использование. На сумму от сделки можно было бы провести ремонт в двух сельских школах.
- **Задание для обеих групп:** подготовить ответы на вопросы:
 1. Можно ли продавать клуб? Если можно, то почему?
 2. Можно ли продать «напрямую» или надо провести торги?
 3. Как лучше определить условия продажи: продать тому, кто больше заплатит, или потребовать от покупателя выполнения социальных условий (например, часть помещений предоставить под молодежный центр).
 4. Должен ли айылный кенеш поставить условие, чтобы айыл окмоту потратил доход от продажи только на капитальные затраты (например, ремонт школ)?

Шаг 3. По завершению задания каждая группа проводит презентацию с обоснованием, проводится обсуждение.

Ключ для тренера.

1. Продавать можно, потому что этот объект находится в муниципальной собственности.
2. Согласно законодательству КР здание клуба необходимо продавать через торги (аукцион).
3. Если объект продается на торгах, то никаких условий будущему собственнику никто диктовать не может. Поэтому необходимо продавать только за наивысшую цену.
4. Да, кенеш должен требовать капитального инвестирования вырученных средств, так как средства от продажи муниципального объекта не должны просто «проедаться» по текущим расходам.

Цели финансово-бюджетной политики айыл окмоту по отношению к муниципальной собственности сводятся к тому, чтобы:

- уменьшить расходы айыл окмоту на содержание объектов без потери качества предоставляемых услуг,
- отслеживать и контролировать объем не прямых субсидий, которые получают пользователи муниципальной недвижимости за счет того, что они платят за право аренды меньше, чем они бы платили частным арендодателям,
- получать чистый доход от “избыточных” объектов,
- в целом следить, чтобы рыночная стоимость объектов не падала из-за плохой эксплуатации.

Доходы местного бюджета от управления муниципальной собственностью (аренда и продажа) Ивановского АА

2008г.- продажа объектов МС: 6 млн.856 т.с.от продажи здания Университета"КЕИИ»

- аренда муниц. земель- 90,0 т.с.

2009г.- продажа муниц. земель: 592,9 т.с. - аренда муниц. земель- 154,9 т.с.

2010г.- продажа объектов МС: 141,0 т.с. - аренда муниц. земель- 425,2 т.с.

2011г.- продажа муниц. земель: 22,8 т.с. - аренда муниц. земель- 436,2 т.с.

2012г.- продажа муниц. земель: 464,5 т.с. - аренда объектов МС- 239,0 т.с.

3.3. Управление землями ГФСУ и пастбищами

Земли ГФСУ, пастбища и водные ресурсы не являются муниципальной собственностью, однако могут влиять на местное экономическое развитие как местный ресурс.

Земли, находящиеся в управлении органов МСУ: земли ГФСУ и пастбища

Сельскохозяйственные земли, составляющие основное ядро экономической и финансовой базы села, не могут находиться в муниципальной собственности, поэтому государство делегировало органам МСУ свои полномочия по управлению и распоряжению (за исключением права отчуждения) Государственным фондом сельскохозяйственных угодий (ГФСУ) и пастбищ, которые являются государственной собственностью. Таким образом, управление и распоряжение землями ГФСУ производится исполнительными органами айылного кенеша, то есть – айыл окмоту, по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится данный фонд (Статья 13.2 Земельного кодекса КР). Кроме того, айылный кенеш определяет условия и порядок предоставления земель фонда в аренду и предельный размер арендной платы. Как правило, земли фонда предоставляются в аренду не менее, чем на пять лет (Статья 7.4 Земельного кодекса КР).

Порядок предоставления земель ГФСУ и пастбищ

Управление землями ГФСУ осуществляется на основе утвержденного местным кенешем Перспективного плана предоставления земель ГФСУ. В плане определяются: 1) потребности и возможности сельскохозяйственных производителей приобретать земельные участки через торги, 2) потребности отдельных категорий землепользователей (социально ориентированные субъекты и малообеспеченные семьи) в получении земель ГФСУ напрямую из зоны экономически привлекательных земель, 3) земли ГФСУ для дальнейшего развития населенного пункта.

Земли ГФСУ предоставляются в аренду при обязательном условии эффективного использования земель и соблюдения всех агротехнических требований.

Закон КР «О пастбищах» создал правовую основу гражданам для участия в делах сообществ и принятия решений через самоорганизацию граждан в виде объединения пастбищепользователей, которое является одной из разновидностей органов

территориального общественного самоуправления (ТОС). Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения.

В соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении», в законе о пастбищах предусмотрена передача органами местного самоуправления соответствующих полномочий и обязанностей по управлению и использованию пастбищ местным сообществам с целью обеспечения активного участия самих членов этих сообществ в управлении пастбищами. Таким образом, внедрена комплексная, социально и экологически устойчивая система управления и использования пастбищ, в основе которой – самоорганизация граждан по месту их жительства.

Установление и внедрение единых правовых форм передачи полномочий по управлению и использованию пастбищ будет способствовать упорядочению земельно-правовых отношений в использовании пастбищ и повысит ответственность сторон при исполнении возложенных на них договорных обязательств по эффективному и рациональному использованию пастбищных ресурсов страны. Одной из таких правовых форм передачи полномочий по управлению и использованию пастбищ является Типовая форма договора о делегировании полномочий по управлению и использованию пастбищ объединению пастбищепользователей.

В статье 12 Конституции КР отмечается, что вода является собственностью Кыргызстана, используется как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находится под особой охраной государства. Департамент водного хозяйства Министерства сельского хозяйства Кыргызской Республики является уполномоченным государственным органом, которому предоставлены функции государственного регулирования и контроля над деятельностью ассоциаций водопользователей.

В целях концентрации усилий и средств сельских товаропроизводителей для проведения согласованных действий, направленных на эффективное использование водных ресурсов, орошаемых, обводняемых и мелиорируемых земель принят закон КР «"Об объединениях (ассоциациях) водопользователей"».

Управление землями ГФСУ

Постановлением Правительства КР «О передаче земель Национального земельного фонда Фонду перераспределения сельскохозяйственных угодий при Министерстве сельского и водного хозяйства Кыргызской Республики» от 27 мая 1996 года за № 240 земли ГФСУ были сохранены для нескольких **целей**:

- расширения сельских населенных пунктов в соответствии с генеральными планами их развития;
- создания и функционирования семеноводческих, племенных, опытно-селекционных, экспериментальных хозяйств и государственных сортоиспытательных учреждений;
- продажи прав пользования земельными участками на аукционных торгах;
- предоставления земельного участка гражданам, работавшим и проживавшим за пределами данного хозяйства (в том числе выходцев данного хозяйства), и приехавшим на постоянное местожительство на территорию данного хозяйства до 1 июля 1996 года;
- предоставления малоимущим гражданам;
- других целей, определенных решением Правительства КР.

В целях повышения эффективности управления и использования земель ГФСУ, формирования и упорядочения механизмов регулирования использования земельных участков и обеспечения продовольственной безопасности, Указом Президента КР от 10 апреля 2009 года, № 199 была утверждена Стратегия использования земель ГФСУ.

Основы управления землями ГФСУ схожи с управлением муниципальными землями:

- контроль со стороны местного кенеша (наличие местного нормативного правового акта, регулярная отчетность);
- учет (инвентаризация) и классификация земель;
- наличие плана или стратегии управления с учетом классификации и приоритетов населения (нынешних и будущих поколений), включая
- план получения доходов и управления ими (целевое инвестирование доходов, своевременное корректирование ставок аренды, соблюдение конкурсных процедур предоставления участков в аренду).

Однако практика показывает, что:

1. На местах практически не проводится работа по выявлению неиспользованных земель, их изъятию в соответствии с земельным законодательством и дальнейшему предоставлению арендаторам. В результате происходит ухудшение земель сельскохозяйственного назначения, засорение полей, эрозия почв, превращение поливных земель в жесткую богару, что в дальнейшем приведет к значительным затратам на их восстановление.
2. В большинстве случаев существующие данные о качестве и количестве земель ГФСУ, имеющиеся у официальных органов, не соответствуют действительности. В некоторых айылных округах земельные участки ГФСУ фактически застроены жилыми домами и в действительности используются как земли населенных пунктов. В других случаях произошли незаконные замены менее плодородных земельных долей на земельные участки из более ценных угодий из ГФСУ, за счет чего также происходит уменьшение качественного и количественного состава ГФСУ (Папанский, Толойконский айылные округа Карасуйского района Ошской области).
3. Карты земель ГФСУ либо не существуют, либо полностью не соответствуют действительности, что влияет на отсутствие информации о размере, расположении, границах участков земли ГФСУ по айылным округам, а также управления и использовании земель ГФСУ.
4. Большинство сельских жителей имеют слабые знания о законодательстве относительно ГФСУ и незначительный доступ к основной информации: как, какие земли ГФСУ предоставляются в аренду в настоящее время. Ненадлежащим образом оформленные правовые документы при предоставлении земель ГФСУ создают много проблем. Например, немногие арендаторы имеют письменные договора, которые определяют условия договора аренды.
5. Как отмечалось выше, на практике многие договора аренды не были заключены на основе торгов, а скорее всего они были заключены посредством прямых переговоров с главой МСУ.
6. Инвестиционные конкурсы в отношении земель ГФСУ, нуждающихся в инвестировании в течение длительного периода на условиях долгосрочной аренды, практически не проводятся. Большинство фермеров не могут позволить себе значительные инвестиции для улучшения продуктивности участка земли ГФСУ.

В связи с тем, что на уровне органов местного самоуправления предоставление земель ГФСУ обычно находится под контролем главы МСУ, высока вероятность использования коррупционных схем, наиболее общими из которых являются следующие:

- Соккрытие арендной платы. Например, официальная цена за аренду может быть зафиксирована в договоре меньшая, а фактически выплачиваться большая, при этом разница «оседает» у главы.
- Отсутствие данных по аренде земли ГФСУ. Например, участок по документам может числиться неиспользуемым, а фактически использоваться без оформления договора, при этом арендная плата попадает к чиновнику.
- Заключение договора от имени третьей стороны, которая имеет право на льготы (малоимущие могут получить землю в аренду за плату, не превышающую стоимость

земельного налога), но фактически земля используется совершенно посторонними лицами, не пользующимися правами на льготы.

- Создание фиктивных семеноводческих хозяйств, которые имеют право на бесплатное пользование землями ГФСУ.
- Соглашения о фиктивном долге позволяют главе создать фиктивный долг и «расплачиваться» по нему арендой земель ГФСУ.

Текущие проблемы в использовании земель ГФСУ

В составе земель ГФСУ присутствует доля экономически непривлекательных земель, которые находятся на грани абсолютной деградации, что ложится тяжелым экономическим (земельный налог) и экологическим (природные катаклизмы) бременем на местное сообщество и органы МСУ.

Устойчивой тенденцией становится то, что экономически непривлекательные и требующие инвестиций земли ГФСУ остаются неиспользуемыми из-за заболачивания почв, неисправности оросительных сетей, нехватки поливной воды, отдаленности, каменистости, жесткой богары, высокогорья. Все это усугубляется необеспеченностью качественными семенами, доступными ГСМ и техникой. Кроме того, отсутствуют стимулирующие факторы в виде твердых гарантий долгосрочной аренды для потенциальных инвесторов. Нет разработанных инвестиционных проектных рекомендаций для заинтересованных землепользователей.

Земельные участки орошаемой пашни ГФСУ предоставляются только в краткосрочную аренду от 5 до 7 лет, однако на практике встречаются случаи, когда орошаемая пашня оказывается в состоянии деградации, например, из-за заболоченности, которая может требовать больших инвестиций для проведения дренажных работ, и для полного освоения требуется много времени.

Есть много неиспользуемых земель ГФСУ и пастбищ, за которые органы МСУ обязаны оплачивать земельный налог в любом случае. Это приводит к излишней административной работе (перекладыванием платежей из одного кармана в другой) и неоправданной трате средств для оплаты банковских услуг. В то же время при неиспользовании других категорий государственных земель, государство не платит земельные налоги само себе, но местное самоуправление вынуждено нести эти неоправданные расходы.

Для решения данной проблемы необходимо:

- законодательно обеспечить гарантии защиты права арендаторов на долгосрочное пользование экономически непривлекательными землями ГФСУ;
- органам МСУ разработать инвестиционные проектные рекомендации для заинтересованных землепользователей по конкретным экономически непривлекательным земельным участкам ГФСУ;
- разработать критерии по оценке инвестиционных вложений и индикаторы улучшения земель;
- определить полномочия Комиссии по оценке инвестиционных вложений для улучшения земель;
- предусмотреть передачу деградированных орошаемых участков пашни в среднесрочную или долгосрочную аренду до 50 лет;
- внести изменение в пункт 4 статьи 334 Налогового кодекса КР по поводу отмены оплаты земельного налога на государственные сельскохозяйственные угодья в случаях, когда они не используются; при этом усилить общественный контроль во избежание злоупотреблений со стороны руководителей органов МСУ.

Консолидация земель

Одним из путей решения проблем с эффективным использованием сельскохозяйственных земель стала их *консолидация – рационализация земель через объединение разрозненных участков и укрупнение землевладений.*

Изначально основным направлением консолидации земель в мировой практике было повышение эффективности сельского хозяйства через решение проблем, возникающих из-за физической разделенности участков (лишняя затрата времени на переезды, перевоз оборудования и перегон скота с одного места на другое, лишние затраты на строительство заборов, водопровода, зданий и пр.), сложной формы небольших участков и сложностей в доступе к ним через поля других хозяйств. Поэтому консолидация предполагает обязательное сотрудничество всех субъектов, участвующих в землевладении, и повышение эффективности взаимодействия государственного, муниципального и частного секторов.

Решение этих проблем остается важным направлением, но только в сочетании с идеей развития села в целом. Консолидация земель рассматривается как путь развития сельского муниципалитета по таким направлениям, как развитие инфраструктуры и сферы услуг, повышение занятости и др.

Нынешний подход к консолидации земель основан на таких принципах, как:

- улучшать не только производство, но и саму жизнь жителей села;
- конечной целью должно быть возрождение сельских сообществ благодаря устойчивому экономическому и политическому развитию всей сельской местности;
- весь процесс должен быть демократичным, открытым для участия граждан и направлен на развитие местных сообществ;
- необходимо помогать местным сообществам находить новые ресурсы и эффективно их использовать;
- работа должна вестись широким фронтом и в разных направлениях, то есть не только по развитию села, но и региона, используя связи между селом и городом.

Это движение должно идти сверху вниз, и не должно быть одноразовым мероприятием. Очень важным для процесса консолидации являются те факты, которые вскрыли недавние исследования FAO и других организаций, что *сельские жители постсоветских стран вполне осознают, что раздробленность земель является препятствием, но в то же время боятся утратить свои участки, и не доверяют решениям, навязываемым «сверху».*

Другие возможности «собираения земель»

Поскольку в иных странах степень фрагментации земель отличается, даже в пределах одного государства могут применяться разные подходы. Принципы консолидации земель в горных или лесных районах будут отличаться от тех, что применяются на равнинах. Здесь сказывается влияние экологии и культуры, а учитывая еще и финансовые вопросы и другие ограничения, необходима определенная стратегия консолидации земель.

Сложные или всеохватывающие схемы консолидации участков включают в себя смену участков, а также элементы развития села, планирования и управления землепользованием.

В некоторых случаях возможности, возникающие благодаря проектам объединения участков, могут быть *расширены* благодаря проектам развития села, строительству сельских дорог, строительству ирригационных или дренажных систем, мерам по борьбе с эрозией почв, защите окружающей среды и ее улучшению через создание природных резерваций. Кроме того, может помочь и улучшение социальной инфраструктуры, например, создание спортивных площадок и других полезных для села вещей.

В других случаях можно *воспользоваться уже существующими проектами развития* инфраструктуры села, добавив к ним меры по консолидации земель, что принесет дополнительные выгоды местным сообществам. Более простые схемы включают в себя обмен участками или их смену. Фрагментация часто возникает из-за наличия административных границ, и тогда приходится обменивать участки из разных административных единиц. Такие обмены можно проводить через земельные фонды,

используя государственные земельные фонды, чтобы фермеры могли обменивать свои участки или объединить свои земли.

Возможен и **неформальный подход**, когда производится **добровольные обмены участками**. Это та форма консолидации, с которой проще всего начать. Для этого достаточно снять ограничения на такой обмен, открыть землевладельцам доступ к информации и снять или снизить налоги на подобные земельные обмены. Здесь можно внедрить систему кредитования активных фермеров, чтобы они активнее приобретали земли, а для пенсионеров – предоставить субсидии, чтобы они продавали свои участки.

Особое внимание также обращается на **создание горизонтальных и вертикальных связей**, поскольку нужно не только наладить взаимодействие разных уровней управления землями (от села до всего государства), но и между разными учреждениями. Такие программы должны решать множество вопросов – тут и административная ответственность, решение конфликтов, оценка земель, учет издержек, защита прав землевладельцев, изменения в законодательстве и многое другое.

Организация и управление пастбищными хозяйствами

Пастбища - вид сельскохозяйственных угодий, покрытых травянистой растительностью, используемых в виде подножного корма для выпаса скота и в иных целях, отраженных в земельно-учетных данных.

Возможно использование пастбищ в иных целях, кроме выпаса скота, к которым относятся, но не ограничиваются: охота, пчеловодство, сбор лекарственных трав, плодов и ягод, заготовка сена и топлива, добыча общераспространенных полезных ископаемых, туризм и отдых граждан.

Землепользование в Кыргызской Республике является платным для всех юридических и физических лиц, за исключением государственных и муниципальных землепользователей, финансируемых из бюджета, и в порядке, определяемом Правительством КР.

Ответственность и контроль за управлением государственными пастбищными угодьями, кроме права распоряжения, передается органам местного самоуправления. Орган местного самоуправления вправе делегировать полномочия по управлению и использованию пастбищ объединениям пастбищепользователей. Несмотря на то, что Законом «О пастбищах» данное право предоставляется только как возможность делегировать объединениям пастбищепользователей право по управлению, в самом механизме управления пастбищами исключительная роль предоставлена вышеназванным объединениям и их исполнительному органу - жайыт комитету. Таким образом, закон не предусматривает другого механизма управления пастбищами, помимо участия объединения пастбищепользователей и жайыт комитета.

Местный кенеш ежегодно утверждает планы сообществ по использованию пастбищ, а также отчеты об их исполнении. Вмешательство государственных органов и местной государственной администрации в деятельность органов местного самоуправления и объединений пастбищепользователей по использованию пастбищ не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Пастбищепользователи - физические и юридические лица Кыргызской Республики, имеющие право на использование пастбищ.

Объединение пастбищепользователей - общественная организация на территории местного самоуправления, которая представляет интересы пастбищепользователей соответствующей административно-территориальной единицы в отношении использования пастбищ.

Жайыт комитет - исполнительный орган объединения пастбищепользователей.

Пастбищный билет - документ, предоставляющий право использования пастбищ для выпаса скота и наделяющий пастбищепользователя статусом члена объединения пастбищепользователей.

Для эффективного управления пастбищами, а также в целях обеспечения участия граждан в вопросах управления, местное сообщество создает объединение пастбищепользователей, представляющее интересы владельцев скота и других пользователей пастбищ данной территориальной единицы. Объединения пастбищепользователей могут быть учреждены как органы территориального общественного самоуправления и подлежат государственной регистрации в качестве юридического лица в органах юстиции. Пастбищепользователи несут ответственность перед объединением за исполнение планов использования пастбищ.

Исполнительным органом объединения пастбищепользователей является жайыт комитет. Жайыт комитет состоит из представителей пастбищепользователей, депутатов местного кенеша, глав исполнительного органа местного самоуправления. Жайыт комитет осуществляет руководство текущей деятельностью объединения пастбищепользователей. Члены жайыт комитета избираются на общем собрании объединения из представителей пастбищепользователей на три года. Председателем Совета жайыт комитета является глава исполнительного органа местного самоуправления.

Полномочия жайыт комитета:

- разработка плана сообщества по использованию пастбищ;
- разработка ежегодного плана по использованию пастбищ;
- реализация положений и ежегодного плана сообществ по использованию пастбищ;
- мониторинг состояния пастбищ;
- выдача пастбищных билетов в соответствии с ежегодным планом по использованию пастбищ, а также заключение договоров об использовании пастбищ в иных целях;
- установление и сбор платы за использование пастбищ с обязательным утверждением ее местным кенешем;
- разрешение споров, касающихся использования пастбищ, в рамках его полномочий;
- управление доходами, поступившими от оплаты за пользование пастбищами и другими ресурсами, направляемыми в качестве инвестиций в пастбищную инфраструктуру, на их содержание, управление и улучшение в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики.

В планы сообществ по управлению и использованию пастбищ входят следующие компоненты:

- карты, на которых обозначены внешние и основные внутренние границы пастбищ; площади, выведенные из пользования, и охраняемые территории, скотопрогоны, водопойные места и иные значимые объекты пастбищной инфраструктуры; состояние пастбищ и качество всех пастбищных участков;
- оптимальная нагрузка;
- планы по развитию и реконструкции объектов пастбищной инфраструктуры;
- среднесрочный план по управлению и использованию пастбищ, их улучшению и реабилитации на период до пяти лет;
- ежегодно обновляемый план управления и использования пастбищ;
- планы управления и использования пастбищ в иных целях.

Разработка планов управления и использования, основанных на участии заинтересованных сторон, может рассматриваться как путь прогнозирования и превентивного разрешения проблемных вопросов с целью сохранения природных ценностей пастбищ и их инфраструктуры в интересах местного сообщества. Цель разработки Планов управления пастбищами — координация деятельности всех вовлеченных в управление и использование субъектов так, чтобы уменьшить риски утраты или снижения качества

имеющихся здесь пастбищ, а также повысить гарантии сохранения пастбищных ресурсов этой территории.

В целях повышения информированности по составлению планов управления, Департаментом пастбищ МСХ КР разработано Руководство по составлению планов управления, структура плана управления.

Финансовые аспекты управления пастбищами

Финансовые аспекты управления пастбищами как государственными землями сельскохозяйственного назначения характеризуются: (1) ставкой и объемом налогов, взимаемых с арендованных пастбищ, и (2) объемом финансовых средств, поступающих от использования пастбищ.

Ставка и объем налогов с арендованных пастбищ определяются в соответствии с требованиями по налогообложению сельскохозяйственных угодий. В условиях двухуровневого бюджета земельный налог с пастбищ всех трех уровней – присельных, интенсивных и отгонных – поступает в бюджет местного сообщества.

Размеры платы за использование пастбищ определяются решением объединения пастбищепользователей и утверждаются местным кенешем. Деятельность объединения пастбищепользователей, его исполнительных структур и органов местного самоуправления по вопросам управления пастбищами регулируется Законом «О пастбищах».

Использование пастбищ для выпаса скота осуществляется на основании пастбищных билетов. Использование пастбищ в иных целях осуществляется на основе договоров об использовании пастбищ в иных целях: охоты, пчеловодства, сбора лекарственных трав и др.

Жайыт комитет формирует предложения о размере платы за использование пастбищ на основании положения, которое в свою очередь разрабатывается на основе Типового положения о порядке установления платы за использование пастбищ (утверждено постановлением Правительства КР от 19 июня 2009 года, N 386).

Размер оплаты за пользование пастбищами устанавливается ежегодно с учетом оптимальной нагрузки на единицу площади пастбищ, состояния их инфраструктуры, а также их продуктивности, удаленности и других факторов, включается в ежегодные планы по использованию пастбищ и утверждается соответствующими местными кенешами. Размер оплаты устанавливается ежегодно для каждой пастбищной системы и для каждого вида пользования пастбищ не ниже базовой ставки земельного налога.

Определение размера оплаты за поголовье скота состоит из следующих этапов:

- **Первый этап.** Жайыт комитет устанавливает общую площадь пастбищ айылного округа, переданных в управление местному Объединению пастбищепользователей.
- **Второй этап.** Жайыт комитет по согласованию с членами Объединения пастбищепользователей и айыльным кенешем определяет общую сумму дохода за использование пастбищ. Сумма дохода определяется с учетом потребности в доходах объединения пастбищепользователей, местного бюджета, финансово-экономических показателей доходности пастбищ и приемлемости сроков оплаты для пастбищепользователей, исходя из их финансовых возможностей. При определении суммы дохода учитываются:
 - затраты на содержание и управление пастбищ и их инфраструктуру (дороги, скотопрогоны, мосты, водопой, баки для купки и т.д.);
 - операционные расходы жайыт комитета.

Определение суммы дохода должно быть сделано посредством создания всего собранного целевого дохода.

- **Третий этап.** Определение количества поголовья различных видов животных, перегоняемых на пастбищные угодья, путем подсчета всех заявок от владельцев скота и фермеров.

- **Четвертый этап.** Перевод количества различных видов животных в «условное поголовье» определяется с учетом соответствующего потребления кормов пастбищ этими видами животных. Для крупного рогатого скота и яков рекомендуется применение дифференциации между взрослыми и молодыми животными. Молодняк мелкого рогатого скота (ягнята и козлята) не учитывается. Перевод количества животных в «условное поголовье» проводится со следующими коэффициентами пересчета:

| Животные | Условное поголовье |
|------------------------------------|--------------------|
| Крупный рогатый скот/яки, взрослые | 1 |
| Крупный рогатый скот/яки, молодняк | 0,7 |
| Овцы/козы | 0,2 |
| Лошади, ослы | 1 |
| Верблюды | 1 |

Если общее количество «условного поголовья» превышает пропускную способность (оптимальную нагрузку) пастбища, жайыт комитет обязан ограничить количество допускаемых к выпасу животных с применением процедур, согласованных с членами Объединения пастбищепользователей.

- **Пятый этап.** Определение размера оплаты за использование пастбищ на «условное поголовье».
- **Шестой этап.** Пересчет оплаты за использование пастбищ по видам животных.
- **Плата за пользование пастбищами ежегодно определяется жайыт комитетом,** утверждается местным кенешем и указывается в ежегодном плане использования пастбищ. Часть платы за пользование пастбищными угодьями, составляющая долю жайыт комитета, направляется на его содержание, улучшение и развитие пастбищ и пастбищной инфраструктуры.

Часть платы за пользование пастбищными угодьями, составляющая долю местного самоуправления, направляется в местный бюджет.

Таким образом, доход от управления пастбищами составляет земельный налог + плата за использование пастбищ.

Работа в малых группах (20 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы.

Шаг 2. Тренер раздает задание для каждой группы.

Задача для 1 группы:

- Взрослое поголовье КРС – 500, молодняк КРС – 300, овцы и козы – 5000, лошади – 450. Рассчитать размер платы за голову скота

Задача для 2 группы:

- Взрослое поголовье КРС – 300, молодняк КРС – 150, овцы и козы – 3000, лошади – 250. Рассчитать размер платы за голову скота

Шаг 3. По завершению задания каждая группа проводит презентацию с обоснованием, проводится обсуждение.

Ключ для тренера

1. Айылный аймак имеет общую площадь пастбищ, равную 12641 га.
2. Жайыт комитет планирует получить 200000 (двести тысяч) сомов дохода из имеющейся 12641 га пастбищной земли, то есть 16 сомов с каждого гектара.
3. Количество животных, перегоняемое к пастбищным угодьям, составляет:
 - взрослое поголовье крупного рогатого скота и яков - 716 голов;
 - молодняк крупного рогатого скота и яков - 523 головы;
 - овец и коз - 4872 головы;
 - лошадей - 262 головы и верблюдов - 9 голов.
4. Перевод животных в "условное поголовье" определяется в нижеследующей схеме:

| Вид животных | Количество | Коэффициенты | Ед. животных, пересчет |
|------------------------------------|------------|--------------|------------------------|
| Крупный рогатый скот/яки, взрослые | 716 | 1 | 716 |
| Крупный рогатый скот/яки, молодняк | 523 | 0,7 | 366 |
| Овцы/козы | 4872 | 0,2 | 974 |
| Лошади | 262 | 1 | 262 |
| Верблюды | 9 | 1 | 9 |
| ИТОГО: | | | 2328 |

"Условное поголовье", перегоняемое на пастбище, составило 2328 голов.

5. Размер оплаты за использование пастбищ определяется путем деления сложного целевого дохода на "условное поголовье". При пересчете размер оплаты за одну "условную голову" составляет 86 сомов.

$$200\ 000 : 2328 = 86 \text{ сомов}$$

6. Пересчет оплаты за пользование пастбищ по видам животных производится умножением оплаты за пользование пастбищ на коэффициент "условной головы" по нижеследующей схеме:

| Животные | Условное поголовье | Оплата за пользование пастбищами |
|------------------------------------|--------------------|----------------------------------|
| "Условная голова" | 1 | 86 |
| Крупный рогатый скот/яки, взрослые | 1 | 86 |
| Крупный рогатый скот/яки, молодняк | 0,7 | 60 |
| Овцы/козы | 0,2 | 17 |
| Лошади, ослы | 1 | 86 |
| Верблюды | 1 | 86 |

3.4. Управление местными природными ресурсами

Эффективное управление месторождениями полезных ископаемых оказывает значительное воздействие на обеспечение жизнедеятельности сообщества. В сфере управления месторождениями полезных ископаемых задействованы механизмы влияния на такие важные составляющие уровня жизни граждан, как создание рабочих мест и, соответственно, обеспечение материального достатка в семье, повышение доходов местного бюджета, улучшение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, сохранение экологии. При этом эксплуатация природных ресурсов должна сопровождаться получением взаимной выгоды всеми заинтересованными сторонами – государством, населением, инвесторами, местными органами власти.

Ключевые проблемы в сфере разработки полезных ископаемых:

- а) Государство не обеспечило в полной мере создание устойчивого инвестиционного климата по привлечению инвестиций в разработку месторождений полезных ископаемых.

- b) Инвесторы не достигают поставленных целей по получению расчетной прибыли, возникает угроза ухода инвесторов.
- c) Не в полной мере оправдываются ожидания населения по учету инвесторами интересов граждан, проживающих на территории разработки полезных ископаемых.

Взаимная мотивация инвестора и населения

На местном уровне основой эффективности от инвестиций в разработку полезных ископаемых является наличие устойчивых, взаимовыгодных отношений между бизнесом и населением.

Взаимная мотивация инвестора и населения может определяться следующими положениями:



Взаимная мотивация инвестора и ОМСУ основывается (1) со стороны инвестора на выполнении всех обязательств по пополнению доходной части местного бюджета и (2) ответственности ОМСУ по эффективному использованию финансовых ресурсов, поступивших от эксплуатации месторождений полезных ископаемых.

Конституция Кыргызской Республики (ст. 12) и Закон «О недрах» (ст. 3) предусматривают исключительно право государственной собственности на все виды полезных ископаемых независимо от места расположения и объемов. Документом, подтверждающим право на разработку полезных ископаемых является лицензия, которая выдается уполномоченным государственным органом. На основании наличия лицензии местная государственная администрация или орган местного самоуправления предоставляет право временного управления земельным участком. Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 9, статьи 39 Закона «О недрах» местная государственная администрация или орган местного самоуправления не имеют права отказать в предоставлении земельного участка, в случае задержки с ответом более 30 дней, право пользования земельным участком возникает автоматически.

Местная государственная администрация и органы местного самоуправления имеют следующие полномочия по управлению полезными ископаемыми:

- 1) предоставляют земельный отвод и право временного пользования земельными участками на сроки, которые определены лицензией, в случаях, установленных настоящим Законом и Земельным кодексом Кыргызской Республики;
- 2) обеспечивают беспрепятственный доступ лицензиатов к лицензионной площади;
- 3) пресекают самовольную добычу полезных ископаемых;

4) контролируют ликвидацию и консервацию горного и иного имущества, использованного при разработке месторождений или геологическом изучении недр, а также рекультивацию земельных участков и лицензионных объектов;

5) участвуют в работе комиссий по проведению конкурсов и аукционов на лицензионные объекты, расположенные в границах административно-территориальной единицы;

6) организывают общественную экологическую экспертизу проектов недропользования;

7) проводят работу среди местного населения с целью пресечения незаконного вмешательства в деятельность недропользователей;

8) осуществляют иные полномочия в сфере недропользования в соответствии с настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики.

Финансовые аспекты управления месторождениями природных ископаемых

Финансовые аспекты месторождений полезных ископаемых, располагающихся на территории городов и айылных аймаков и влияющих на развитие муниципалитета, характеризуются ставками и объемами налогов и неналоговых платежей, поступающих в местный бюджет.

В соответствии с Законом «О республиканском бюджете на 2013 г. и 2014-2015 гг.» в состав доходной части местных бюджетов вводится 50% одного из видов налога на пользование недрами – роялти, кроме месторождений золота, нефти и газа, а также 100% платежа за удержание лицензии на право пользования недрами.

Основанием для расширения доходной базы местных бюджетов за счет данного нововведения является необходимость:

- усиления потенциала доходов местных бюджетов для обеспечения возможности улучшения качества услуг, оказываемых ОМСУ гражданам, решения социально-экономических задач;
- повышения уровня партнерства между местным населением, ОМСУ, бизнес-структурами по разработке минеральных ресурсов для установления общественного согласия и обеспечения стабильной работы добывающей компании;
- повышения уровня мотивации ОМСУ по созданию условий для привлечения инвестиций в добывающие отрасли.

Согласно Налоговому кодексу КР, налоги за пользование недрами включают:

1) бонусы - разовые платежи за право пользования недрами с целью геологического изучения и разработки месторождений полезных ископаемых;

2) роялти - текущие платежи за пользование недрами с целью разработки.

Налогоплательщиком роялти является отечественная или иностранная организация, осуществляющая деятельность в КР, или индивидуальный предприниматель, осуществляющий разработку (добычу) полезных ископаемых.

Объектом налогообложения роялти является деятельность по разработке (добыче) месторождений полезных ископаемых.

Налоговой базой роялти является:

- 1) выручка без учета НДС и налога с продаж, полученная от реализации полезных ископаемых или продукции, полученной в результате переработки полезных ископаемых;
- 2) объем реализованной продукции в натуральном выражении;
- 3) объем отбираемой воды из недр по водомеру - для налогоплательщиков роялти, за исключением специализированных организаций водоснабжения.

Ставка роялти устанавливается от объема реализованной продукции, объема отбираемой воды в натуральном выражении в следующих размерах:

| Полезное ископаемое | Единица | Ставка |
|---------------------|---------|--------|
|---------------------|---------|--------|

| | | обложения | сом. |
|---|-------|-----------|------|
| Минеральные и пресные воды питьевые для розлива | литр | 0,2 | |
| Минеральные воды для бальнеолечения | куб.м | 0,05 | |
| Термальные воды для отопления | куб.м | 0,12 | |
| Воды питьевые и технические | куб.м | 0,13 | |

Ставка роялти устанавливается от выручки, полученной от реализации:

- 1) на золото, серебро и платину с учетом прироста запасов:
 - а) для месторождений с запасами более 10 тонн - 5 процентов;
 - б) для месторождений с запасами от 3 до 10 тонн - 3 процента;
 - в) для месторождений с запасами менее 3 тонн - 1 процент;
- 2) для специализированных организаций водоснабжения - 5 процентов;
- 3) на гипс - 6 процентов;
- 4) на природные камни для производства облицовочных материалов - 12 процентов;
- 5) на уголь каменный, бурый - 1 процент.

Ставка роялти на другие полезные ископаемые и продукты их переработки, не предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, устанавливается от выручки, полученной от реализации:

- 1) полезных ископаемых - в размере 3 процентов;
- 2) продуктов переработки полезных ископаемых - в размере 2 процентов.

С введением данной нормы появится мотивация для активизации деятельности ОМСУ по освоению новых месторождений полезных ископаемых или усилению контроля за деятельностью существующих предприятий. При этом эффективность данной работы будет зависеть от наличия партнерских, взаимовыгодных отношений между ОМСУ и ГНС, которые осуществляют непосредственное администрирование данного вида налога.

Методика прогнозирования по данному виду налога должна основываться на показателях объема выручки, полученной от реализации.

Партнерство и взаимовыгодное сотрудничество ОМСУ, ГНИ и органов статистики должно содействовать выполнению следующих задач:

1. Обмену объективной обоснованной информацией об объеме реализованной продукции.
2. Приданию налоговым инспекторам полномочий по запросу и получению информации об объемах реализованной продукции добывающими предприятиями
3. Возможностью делегировать налоговым инспекторам ОМСУ функции выездной проверки.

Эффективность сбора этого вида налога будет зависеть от следующих факторов:

- в партнерстве с ГНС ведение учета предприятий, осуществляющих добычу минеральных ресурсов,
- получение информации для прогнозирования дохода по данному виду налога (объем реализации, объем добычи),
- получение информации от ГНС по оплаченным суммам роялти за истекший период,
- получение информации от Казначейства по зачислению 50% роялти в местный бюджет,
- мониторинг исполнения прогноза доходов по данному виду налога,
- содействие добывающему предприятию в улучшении своей работы для выполнения прогнозных показателей по объемам реализации.

Как ранее уже отмечалось, ставка и сумма налога от недр, поступающих в местный бюджет, характеризуют финансовую сторону месторождений природных ископаемых, как частных, так и государственных и муниципальных, переданных в аренду.

Пример доходов от роялти в Барны АО, Сузакский р-н, Жалалабатская область

Роялти в 2011 г. в местный бюджет не поступало. В 2012 г. в связи с наличием подземных источников воды и песчаных карьеров сумма роялти поступившая в местный бюджет составила 348 тыс. сомов.

Работа в малых группах (20 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы.

Шаг 2. Тренер раздает задание для каждой группы.

Задание для 1 группы: На территории айылного аймака имеется карьер, на котором добывается и реализуется песок. Объем реализации составляет 50 т в сутки, при цене песка 200 сом/т. Карьер работает 250 дней в году. Рассчитать объем налога роялти, который должен поступить в местный бюджет.

Задание для 2 группы: На территории айылного аймака действует цех по розливу минеральной воды. Дебет скважины составляет 20 куб. м/сутки. Рассчитать объем налога роялти, который должен поступать в местный бюджет.

Шаг 3. По завершению задания каждая группа проводит презентацию с обоснованием, проводится обсуждение. Анализируются проблемы по сбору этого налога в реальности, даются рекомендации.

Ключ для тренера

Решение для 1 группы. $50 \text{ т} * 200 \text{ сомов} * 250 \text{ дней} = 2\,500\,000$ (сомов) –
выручка от реализации

Ставка роялти – 3%. Таким образом 3% от выручки составляет $2\,500\,000/100*3 = 75\,000$ сомов

Доля местного бюджета от роялти – 50%, или $75\,000/2 = 37\,500$ сомов поступает в местный бюджет

Решение для 2 группы. $20 \text{ куб} / \text{сутки} = 20\,000 \text{ л/сутки}$, $20\,000 \text{ л/сутки} * 365 \text{ дней} = 7\,300\,000$

Ставка роялти для минеральной воды – 0,20 сома/литр. $7\,300\,000*0,2 = 1\,460\,000$ сомов

Доля местного бюджета от роялти – 50%, или $1\,460\,000/2 = 730\,000$ сомов

Важным источником доходов местных бюджетов от деятельности компаний, добывающих полезные ископаемые, является платеж за удержание лицензии, 100% которого поступает в местный бюджет. Платеж подлежит уплате недропользователями, получившими право на поиск, разведку или разработку месторождений полезных ископаемых. Объектом исчисления платежа является право пользования недрами недропользователем на определенной территории. Базой для исчисления платежа является размер лицензионной площади.

Расчет платежа производится государственным органом по реализации государственной политики по недропользованию и выдается недропользователю для представления в налоговый орган по месту нахождения лицензионной площади. Если лицензионная площадь охватывает территории нескольких административно-территориальных единиц, то составляется соответственно несколько расчетов по каждой административно-территориальной единице отдельно.

При выдаче лицензии недропользователю одновременно выдается расчет платежа.

4. МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

4.1. Партнерство органов управления, бизнеса и населения

Межмуниципальное сотрудничество

В связи с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимых для исполнения расходных обязательств муниципалитетов, не соответствует уровню их реальных потребностей, необходимо искать более гибкие и эффективные механизмы решения стоящих перед ними задач по удовлетворению потребностей населения, проживающего на их территории. Одним из механизмов, позволяющих оптимизировать решения вопросов местного значения, а также повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, может стать объединение различных видов ресурсов на основе межмуниципального сотрудничества. При этом важно четко продумать и создать механизмы обеспечения прав и интересов сторон.

Определение целей и форм межмуниципального сотрудничества относится к компетенции органов МСУ. При этом большинство муниципалитетов в качестве основной цели межмуниципального сотрудничества закрепляют объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения.

Потребность в межмуниципальном сотрудничестве с целью объединения ресурсов возникает, прежде всего, в связи:

- с целесообразностью объединения финансовых ресурсов МСУ в связи с недостаточностью собственных финансовых средств;
- с необходимостью повышения эффективности деятельности и исчерпанием внутренних ресурсов такого повышения;
- с необходимостью повышения качества и расширением видов предоставляемых населению публичных услуг, организуемых органами МСУ;
- с необходимостью использования «эффекта масштаба» (в отдельных случаях незначительное количество услуг или потребителей услуг приводит к отказу в их предоставлении, так как делает их оказание экономически необоснованным, невыгодным для хозяйствующих субъектов);
- со сложной кадровой ситуацией в муниципалитетах.

Рассматривать можно объединение любых из данных ресурсов.

Основные сферы, в которых осуществляют свою деятельность указанные межмуниципальные организации:

- жилищно-коммунальное хозяйство (в том числе водоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение);
- оказание транспортных услуг и организация транспортного обслуживания населения;
- ритуальные услуги;
- строительство, содержание и ремонт автомобильных дорог.

В связи с этим, можно выделить три формы межмуниципальной хозяйственной деятельности:

- заключение и исполнение разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности в случаях, когда муниципалитеты совместно проводят разовые «акции» (например, совместное проведение семинара или конференции, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки); это – наиболее простая форма межмуниципального сотрудничества;

- заключение и исполнение длящихся во времени договоров о совместной деятельности в случаях, когда муниципалитеты осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенного вопроса местного значения (например, договор о совместном вывозе ТБО); подобное сотрудничество требует более детального договорного регулирования, является более сложным по реализации и может нередко предварять создание совместных хозяйствующих субъектов;
- создание совместных хозяйствующих субъектов для совместного решения вопросов местного значения; отношения в данном случае регулируются учредительными документами, решениями органов управления, а также договорами между создаваемыми хозяйствующими субъектами и муниципалитетами-участниками, выступающими одновременно в роли «потребителей» услуг.

Муниципально-частное партнерство (МЧП)

Муниципально-частное партнерство рассматривается как один из способов использования имеющихся у муниципалитетов ресурсов для оказания более качественно муниципальных услуг. Создание таких партнерств ведет лишь к передаче бизнесу части функций в отношении муниципальных объектов, которые остаются в собственности МСУ. При таком разделении труда бизнес, в соответствии со своими критериями эффективности (увеличение прибыли), организует закупки, строительство, обслуживание, поиск инвесторов и тому подобную деятельность, а органы местного самоуправления контролирует и регулирует поведение бизнеса по вопросам цен и тарифов, качества обслуживания пользователей, безопасности, экологии и т.п. Таким образом, речь идет о передаче отдельных прав и функций на объекты, остающиеся в муниципальной собственности.

Потенциальные выгоды использования формы МЧП на местном уровне могут складываться из того, что данный формат взаимоотношений бизнеса и власти на территории может обеспечить:

- большую эффективность, а также экономию времени при реализации проектов и осуществлении работ, за счет использования участниками партнерства своих наиболее сильных сторон;
- разнообразие в подходах к разработке и дальнейшему осуществлению проектов за счет использования различных методов и расширения числа возможных вариантов;
- более высокое качество экономико-управленческих решений при реализации совместных проектов, обеспечиваемое квалификацией представителей бизнеса, и наиболее полный учет общественных потребностей и социальной значимости, которую обеспечивают представители органов местного самоуправления;
- интеграцию субъектов бизнеса в общественную жизнь муниципалитета за счет его непосредственной вовлеченности в реализацию социально-значимых проектов;
- повышение качества предоставляемых товаров и услуг за счет установления более жесткого муниципального контроля;
- снижение социального напряжения и негативного отношения к бизнесу со стороны населения за счет признания его вклада в решение социальных проблем муниципалитета.

Все это позволяет сегодня органам МСУ рассматривать МЧП как эффективный способ решения многих проблем муниципального развития, как: привлечение дополнительных финансовых ресурсов, повышение качества и доступности предоставляемых услуг.

Выбор формы МЧП на местном уровне также во многом зависит от типа проектов: экономических, социальных, коммерческих. Так, ответственность и преимущественно все риски муниципалитет будет нести в тех проектах, где больше социальная составляющая. В экономических проектах эксплуатационный, экономический и коммерческий риски будут передаваться частному партнеру. Что касается коммерческих проектов, то участие муниципалитета в таких проектах должно быть сведено к нулю. Также выбор формы зависит от приоритетности проекта, цели в рамках социально-экономического развития муниципалитета.

В большей степени сути МЧП отвечают управляющие контракты. Согласно договору на управление, муниципалитет передает свое имущество управляющей организации, которая обязуется осуществлять управление за вознаграждение этим имуществом с одновременным проведением его модернизации на оговоренных сторонами условиях.

Государственно-частное партнерство (далее — ГЧП) — долгосрочное (до 50 лет) взаимодействие государственного и частного партнеров по вопросам привлечения государственным партнером частного партнера к проектированию, финансированию, строительству, восстановлению, реконструкции объектов, а также по управлению существующими или вновь создаваемыми объектами, в том числе инфраструктурными

Муниципально-частное партнерство – одно из видов или форм ГЧП. Использование возможностей МЧП является дополнительным фактором привлечения частных инвестиций в реализацию инфраструктурных и экономических инвестиционных проектов.

Для ГЧП характерно использование инструментов софинансирования из республиканского бюджета, для МЧП – софинансирование, как правило, из местных бюджетов.

МЧП представляет собой взаимовыгодное сотрудничество города/айылного аймака с местным или иностранным юридическим или физическим лицом в реализации значимых инфраструктурных, инвестиционных проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений. Участие в МЧП осуществляется в целях создания (строительства, реконструкции) и (или) эксплуатации объектов соглашения, к которым можно отнести следующие:

- транспортная инфраструктура и транспорт общего пользования;
- система коммунального хозяйства;
- объекты образования, воспитания, культуры и иные объекты социально-культурного и социально-бытового обслуживания;
- объекты, используемые для осуществления туризма, культуры и спорта.
- иные сферы, связанные с предоставлением услуг широкому кругу потребителей.

Грамотное и эффективное управление МЧП несомненно позволит реализовать те преимущества, которые имеются у муниципалитетов. Преимущества при реализации МЧП-проектов можно разделить на два уровня и представить следующим образом.

Преимущества МЧП-проектов для органов МСУ:

- повышение доходов местного бюджета;
- привлечение частного капитала для строительства объектов общественного пользования;
- развитие местной экономики, создание рабочих мест;
- снижение нагрузки на органы местного самоуправления по предоставлению определенных видов услуг;
- привлечение управленческого и интеллектуального капитала частного сектора;

- отсутствие или ограничение бюджетных затрат на эксплуатацию объекта.

Преимущества МЧП-проектов для бизнеса:

- уровень доверия и партнерство с местными органами власти и населением;
- разделение рисков с муниципалитетом;
- определенные гарантии со стороны муниципалитета: доходности, возврата вложенных средств;
- затраты на проект в установленной доле;
- определенные гарантии на объемы реализации или предоставляемой услуги.

Однако наличие преимуществ от использования модели МЧП-проектов ничуть не уменьшает риски, с которыми сталкиваются как муниципалитеты, так и частный бизнес. На сегодняшний день важнейшее препятствие на пути развития МЧП в сфере инфраструктуры – это недостаточные возможности муниципалитетов, имея привлекательные сферы и объекты для инвестирования, подготовить и представить в привлекательном виде проект для инвесторов. Другое важное препятствие для развития МЧП – отсутствие квалифицированных частных компаний, владеющих ГЧП- и МЧП-инструментарием и вкладывающих средства в инфраструктурные проекты.

Соглашение по МЧП

Соглашение по МЧП - это взаимные обязательства сторон, которые включают в себя:

- предмет и объект соглашения по МЧП;
- права, обязанности и ответственность сторон;
- минимальный объем, порядок предоставления и стандарты качества инфраструктурных услуг, производимых и/или предоставляемых в процессе реализации проекта ГЧП, а также механизм оплаты инфраструктурных услуг;
- порядок и условия финансирования проекта ГЧП;
- виды и условия предоставления государственной финансовой и государственной экономической поддержки в случае их предоставления;
- распределение рисков, связанных с реализацией проекта ГЧП, между сторонами соглашения о ГЧП;
- гарантии выполнения соглашения в части осуществления работ и эксплуатации;
- порядок применения тарифов или сборов за предоставление инфраструктурных услуг, а также методы и формулы расчета таких тарифов или сборов;
- порядок владения и пользования инфраструктурным объектом, передаваемым государственным партнером частному партнеру для реализации проекта ГЧП;
- способы обеспечения исполнения обязательств сторон соглашения о ГЧП;
- порядок мониторинга и оценки реализации проекта ГЧП;
- требования по страхованию проекта ГЧП;
- порядок уступки прав по соглашению о ГЧП финансовым учреждениям;
- порядок возврата государственному партнеру инфраструктурного объекта и иных прав, переданных в связи с исполнением соглашения о ГЧП, на момент прекращения действия соглашения;
- требования по охране окружающей среды и безопасности ведения работ во время реализации проекта ГЧП;
- порядок переселения и выплаты соответствующих компенсаций в случае, если проект ГЧП предусматривает переселение граждан;
- действия сторон в случае наступления форс-мажорных обстоятельств;
- порядок возмещения ущерба, причиненного в случае принятия нормативных правовых актов, повлекших ухудшение для частного партнера условий реализации проекта ГЧП по сравнению с условиями, предусмотренными соглашением о ГЧП;

- порядок и условия изменения, продления и прекращения соглашения о ГЧП, включая основания досрочного прекращения соглашения о ГЧП и порядок возмещения убытков, причиненных в результате досрочного расторжения соглашения о ГЧП;
- применимое право и механизмы урегулирования споров, вытекающих из соглашения о ГЧП и связанных с реализацией проекта ГЧП.

ПРИМЕР ПЕРЕДАЧИ ПАРКО-ПЛЯЖНОЙ ЗОНЫ (ППЗ) ГОРОДА БАЛЫКЧИ В ЧАСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, город БАЛЫКЧИ

Основными причинами упадка ППЗ были плохая работа муниципального предприятия, которое отвечало за управление парком, и отсутствие каких-либо инвестиций в инфраструктуру ППЗ в течение последних 4 лет. Анализ, проведенный городом, показал, что у предприятия отсутствовала мотивация для эффективного управления и содержания объекта, не говоря уже о долгосрочном развитии парка. Фактически, доходы от парка поступали в карманы работников предприятия, в то время как предприятие жаловалась на то, что работа в ППЗ не приносит прибыли и требует субсидий. Таким образом, городской бюджет субсидировал содержание парка и пляжа, которые, на самом деле, могли бы служить источником дохода для бюджета и катализатором развития местной экономики и услуг населению. В результате городское руководство приняло решение привлечь частный сектор к управлению ППЗ, через конкурсный отбор управляющего.

Взаимовыгодная ситуация для города и частного управляющего. Улучшение состояния ППЗ было прибыльным делом, так как требования к управляющему и разрешенная ему предпринимательская деятельность были разумно сбалансированы. Условия Технического задания, такие как продолжительность периода управления, обязательная сумма частных инвестиций, требования по содержанию объекта и предоставления услуг, формировались так, чтобы проект был прибыльным для частного инвестора/управляющего. В то же время, структура договора на управление ППЗ и наличие конкуренции при конкурсе стимулировали инвестора/управляющего улучшать эксплуатацию ППЗ и набор услуг для посетителей.

Договор на частное управление ППЗ был подписан с победителем конкурса 20 ноября 2004 года. Городу оставалось лишь контролировать процесс управления и эксплуатации объекта муниципальной собственности в рамках подписанного Договора.

Подобную практику позже ввел и город Карабалта, который подписал договор на частное управление парка с победителем конкурса 8 февраля 2006 года.

Пример передачи коммунального предприятия в частное управление

Мэрия г. Канта передала в оперативное управление частной компании мусороуборочную технику с условием, что эта компания будет выполнять сбор мусора на определенной территории с учетом тарифов, утвержденных городским кенешем. Таким образом создано взаимовыгодное партнерство: город получает чистые улицы, предприниматель – прибыль от сбора за платы за мусор.

Работа в малых группах (40 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы

Шаг 2. Тренер раздает задание для каждой группы.

Задание для 1 группы:

- Соглашение по МЧП по сбору и утилизации твердых бытовых отходов. Представить пример МЧП с детализацией следующих составляющих соглашения:
 - минимальный объем, порядок предоставления и стандарты качества инфраструктурных услуг, производимых и/или предоставляемых в процессе
 - порядок и условия финансирования проекта ГЧП;
 - виды и условия предоставления государственной финансовой и государственной экономической поддержки в случае их предоставления;
 - распределение рисков, связанных с реализацией проекта ГЧП, между сторонами соглашения о ГЧП;

Задание для 2 группы:

Соглашение по МЧП по разработке местных полезных ископаемых (гравий).

Представить пример МЧП с детализацией следующих составляющих соглашения:

- порядок владения и пользования инфраструктурным объектом, передаваемым государственным партнером частному партнеру для реализации проекта ГЧП;
- способы обеспечения исполнения обязательств сторон соглашения о ГЧП;
- порядок мониторинга и оценки реализации проекта ГЧП;
- требования по охране окружающей среды и безопасности ведения работ во время реализации проекта ГЧП;
- порядок переселения и выплаты соответствующих компенсаций в случае, если проект ГЧП предусматривает переселение граждан.

Шаг 3. По завершению задания каждая группа проводит презентацию с обоснованием, проводится обсуждение.

Ключ для тренера

Соглашение по МЧП по сбору и утилизации твердых бытовых отходов

а) Частный предприниматель (ЧП) обязуется обеспечить вывоз с 10 улиц с. Байтик (перечень улиц предоставляется), с периодичностью не менее 1 раза в неделю, с использованием специализированной техники с вывозом на мусорный полигон

б) Финансирование производится за счет сбора средств с населения по тарифам представленным ЧП и утвержденным сессией айльного кенеша. Допускается в отдельных случаях по решению айльного кенеша осуществлять со финансирование услуг по вывозу ТБО из местного бюджета для следующих категорий лиц:

- малоимущих и малообеспеченных семей,
- жителей отдаленных сел,
- других категорий населения по согласованию с ОМСУ

в) ОМСУ обязуется:

- оказать содействие в сборе средств, посредством мобилизации жителей (индикатор не менее 80%)
- предоставить на правах оперативного управления спецтехнику (грузовой автомобиль)

г) Распределение рисков:

ОМСУ и ЧП при условии соблюдения всех положений соглашения о МЧП и в случае возникновения непредвиденных ситуаций в одинаковой степени ответственны за своевременность и качество оказываемых услуг. В случае возникновения убытков, стороны компенсируют друг другу эти убытки пропорционально своему уровню ответственности

Соглашение МЧП по разработке местных полезных ископаемых.

а) ОМСУ обязуется при наличии лицензии в рамках соглашения по МЧП обеспечить частному предприятию (ЧП) выделение земельного участка под разработку полезных ископаемых

б) Решение споров по соглашению МЧП обеспечивается: (1) согласительной комиссией с участием всех заинтересованных сторон, (2) на основании решения суда

в) Стороны разрабатывают план совместного мониторинга и оценки исполнения соглашения по МЧП с участием представителей 2-х сторон с указанием сроков и порядка предоставления отчетов по итогам СМиО

г) ЧП обязуется исполнять экологическое законодательство Кыргызской Республики. ОМСУ в рамках соглашения по МЧП имеют право на проведение независимой экологической экспертизы

д) ЧП в рамках лицензионного соглашения и положений по МЧП обязуется обеспечить выплаты компенсаций лицам, которые вынуждены переселиться из за деятельности ЧП в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и условиями соглашения по МЧП

4.2. Фандрейзинг, привлечение инвестиций и разработка проектных предложений

Финансово-экономическую основу местного самоуправления, кроме местного бюджета, составляют финансовые средства, поступающие от донорских организаций, спонсоров, а также добровольные взносы граждан. В связи с ограниченными возможностями средств местного бюджета, содержание инфраструктуры и решение других вопросов развития территории во многом осуществляются за счет именно этих финансовых средств. В связи с этим органам местного самоуправления необходимы знания и навыки по привлечению дополнительных финансовых ресурсов из различных источников.

Фандрейзинг и его роль в развитии территории

Фандрейзинг для местного развития – это поиск ресурсов, необходимых местному сообществу или органам местного самоуправления для реализации социальных или экономических проектов

Фандрейзинг - это искусство получать от людей, организаций то, что вы хотите, когда и где вы этого хотите, для той цели, которую вы определили.

Фандрейзинг – это не только поиск денег. Это также поиск и приобретение друзей и помощников, которые разделяют миссию вашей организации, хотят помочь ей в достижении целей.

Фандрейзинг – это также развитие организации, сообщества.

Если организация состоит из преданных людей, которые являются энтузиастами, то фандрейзинг становится деятельностью, в которой участвуют люди и делают реальный вклад в будущий успех.

Фандрейзинг - привлечение средств на некоммерческие проекты.

Почему важно заниматься фандрейзингом?

- Чтобы достигать наши долговременные цели изменений в сообществе.
- Чтобы развивать эффективное управление на местном уровне.
- Чтобы перераспределять ресурсы общества.

Для поиска финансовых ресурсов необходимо задать следующие вопросы:

а) Кто должен привлекать ресурсы?

- b) Чем мы заинтересуем доноров и инвесторов?
- c) Существует ли конкретная комплексная программа для привлечения донора, инвестора?
- d) Какие препятствия есть на пути поиска финансовых ресурсов?

Для реализации стратегий местного развития наиболее заинтересованная сторона – это органы местного самоуправления в лице айылного кенеша и айыл окмоту. Партнерами, помощниками для них могут стать местные НПО, инициативные группы, активисты, которые имеют опыт и знания по привлечению инвестиций.

Есть общепринятое мнение, что существует огромное множество проблем, в том числе на местном уровне, недостаточно денег, а если они и есть, то добиться, чтобы они пошли на нужды, которые необходимы сообществу, сложно. И это на самом деле так, причем местные сообщества никто не обязан финансировать в полном объеме, у них есть свои ресурсы, а также внешние ресурсы, и важно эффективно использовать их. Есть альтернативные источники поступления финансовых средств, и абсолютное большинство неудач при сборе средств связано с недостаточной подготовкой и неправильно выбранной стратегией в проведении переговоров и недостаточным уровнем знаний и навыков по подготовке заявок на получение грантов, участия в проектной деятельности.

Из чего складываются ресурсы местного сообщества?

- Люди.
- Материалы/оборудование.
- Технология.
- Информация.
- Финансовые ресурсы.

При этом зачастую финансовые ресурсы не являются приоритетной потребностью для решения той или иной проблемы. Поэтому не всегда у донора нужно просить деньги. Например, городские власти запросили установить программу по биллингу, что способствовало повышению сбора за уборку мусора и, соответственно, улучшению качества услуги по благоустройству территории.

Поэтому важно отметить, что для фандрейзинга главное не деньги, а возможность достичь поставленной цели. Поэтому важно определиться: (1) для чего нужны ресурсы? (2) где их можно получить и как это сделать? (3) как ими будут распоряжаться? (4) какой результат получим?

Комплексный подход к вопросу привлечения донорских средств заключается в соблюдении цикла фандрейзинга. Полный цикл фандрейзинга состоит из следующих этапов:

1. Анализ проблемы.
2. Идея.
3. Создание инициативной группы.
4. Описание целевой группы.
5. Формальная организация.
6. Ресурсы.
7. Определение результата.
8. Цели и задачи.
9. Составление сметы.
10. Составление бюджета.
11. Методы привлечения средств.
12. Составление плана акций
13. Поиск и отбор потенциальных доноров.
14. Проведение акций.
15. Анализ акций.
16. Отчет для доноров.
17. План следующей акции.
18. Благодарность.

В рамках разработки стратегического плана развития айылного аймака некоторые важные этапы для обоснования необходимости того или иного мероприятия были озвучены, например:

1. Анализ проблемы.
2. Идея.
3. Создание инициативной группы.
4. Описание целевой группы.
5. Формальная организация.
7. Определение результата.
8. Цели и задачи.

Особенно важно, что такого рода работа была проведена для постановки цели и задач. Инициаторам поиска ресурсов важно понимать, какой объем ресурсов они запрашивают у доноров: для достижения цели? для решения задачи? для исполнения мероприятия? В зависимости от этого будет определяться, выполнять ли полный цикл фандрейзинга или те этапы, которых недостаточно.

Факторы успеха фандрейзинга

Далеко не всегда поиск ресурсов бывает результативным, но важно не останавливать процесс, а, проанализировав причины неудачи, вновь начать цикл фандрейзинга.

| Факторы поддержки | Причины, по которым в поддержке может быть отказано | Как добиться поддержки |
|---|---|--|
| <u>Государственные структуры:</u> <ul style="list-style-type: none"> • интересы совпадают, • совместные программы | <ul style="list-style-type: none"> • интересы не совпадают, • дефицит бюджета | <ul style="list-style-type: none"> • иметь успехи в текущей работе, • личный контакт |
| <u>Бизнес:</u> <ul style="list-style-type: none"> • реклама для бизнеса, • личный интерес бизнесмена (желание оказать помощь инвалидам, пожилым и т.д.), • личные связи | <ul style="list-style-type: none"> • поздно обратились, • нет доверия, • некачественно подготовленная заявка на проект, • бизнес не видит выгоды для себя | <ul style="list-style-type: none"> • вовремя обращаться, • быть открытым и понятным |
| <u>Частные лица:</u> <ul style="list-style-type: none"> • реклама частного лица, • родственные связи, • личные связи, • чувство вины, • благодарность | <ul style="list-style-type: none"> • антипатия, • нет денег, • незаинтересованность в проблеме, • слабые аргументы, • пассивность просителя, • нет уверенности у частного лица, что деньги будут использованы по назначению, • отрицательный опыт дарителя | <ul style="list-style-type: none"> • найти “звезду”, • создать непринужденную обстановку, • доступным языком ознакомиться с проблемой, • быть убедительным, • показать прозрачность финансовых отчетов, • умение благодарить |

Жизненный цикл проекта и составные части заявки на грант



Рассмотрим основные этапы жизненного цикла Проекта. Важно обратить внимание на то, что подходы к формулировке проблем, постановке целей, задач созвучны или аналогичны подходам при разработке стратегических планов.

Оценка потребности

Удачными бывают проекты, разработанные на основе соответствующего понимания основных положений их создания. Почти всегда успех проекта тесно связан с соответствующим планированием и пониманием основных положений его создания.

Обратите внимание на следующие примеры проблем, которые являются наиболее характерными для проектов развития:

- Проект, целью которого было повышение благосостояния женщин путем их обучения изготовлению ручных изделий, оказался убыточным, так как женщины получили за готовые изделия меньше, чем платили за сырье. Разработчик проекта, который никогда не жил в сельской местности, считал, что женщины знают основные законы ценообразования.
- Проект по оказанию услуг людям пожилого возраста получился неудачным, так как не учел роль семей, в которых они живут и где обеспечиваются поддержкой.
- Проект для подростков оказался неудачным, так как не совпадал со школьными программами, направленными на достижение той же цели.

Успех каждого из этих проектов был ограниченным, поскольку их создание и реализация осуществлялись при отсутствии понимания разнообразия местных факторов,

которые негативно повлияли на достижение целей. Все проекты были разработаны людьми, которые имели хорошие намерения, но ограниченное понимание особенностей их создания.

Критерии для хорошей постановки проблемы

Хорошая формулировка проблемы осуществляется по следующей схеме:

- сжато характеризует ситуацию, которая требует изменений;
- определяет круг тех/того, кого/чего она касается;
- дает количественную информацию;
- рассматривает вопрос, который касается организационных потребностей/целей.

Существует отчетливая связь между пониманием проблемы и причин, которые их вызывают, важно ответить на вопросы:

- Почему существует такая проблема?
- Сколько причин вызывает данную проблему?
- Связаны ли указанные проблемы друг с другом?

Например, в стратегическом плане развития ключевым вопросом обозначена сфера образования. В этой сфере члены инициативной группы на начальном этапе как проблему показали изношенность крыши и необходимость ее замены. В процессе обсуждения задавался вопрос, на что влияет изношенность крыши? Результатом дискуссии стала общая принятая формулировка, что **ключевой проблемой** является высокий уровень заболевания школьников из-за низкой температуры в помещении школы. Причинами возникновения этой проблемы явилась не только прохудившаяся крыша, но и щели в окнах, старые батареи, частные отключения электроэнергии. Таким образом, только ремонт крыши не решал поставленной проблемы и не исключал всех причин.

Постановка цели и задачи проекта

Цель - то, к чему стремится человек, начиная что-либо. Цель - четкий конечный ориентир, для достижения которого осуществляется ряд действий. Наличие цели помогает не сбиться с намеченного пути.

Достижение цели предполагает работу, нужно что-то делать, а именно: правильно поставить цель, продумать план, организовать процесс исполнения плана.

Постановка цели - это определение того, что необходимо человеку, всему местному сообществу, и оформление этого понимания в ясную, четкую картинку и мотивирующую формулировку.

Грамотная постановка цели - это возможность ответить на следующие основные вопросы:

- Что главное? - определение направления движения.
- Как делать? - формирование плана достижения цели.
- Когда? - время, когда начинаем и когда должен быть результат.
- Контроль? - как будем видеть, что процесс идет, как узнаем, что цель достигнута?

Постановка цели неразрывно связана с имеющимися ресурсами. При этом всегда остается открытым вопрос: ставить цели, исходя от имеющихся ресурсов, или подтягивать ресурсы под цели, которых мы решили достигнуть?

Сторонники умеренного напряжения чаще выбирают путь «От ресурсов – к задачам»: в достижении цели надо исходить из наличных возможностей, действуя по существующим стандартам. Сначала инвентаризируем ресурсы (время, люди, материальные ресурсы, знания и умения), а потом, исходя из базы, – решаем, что можно с этим сделать, и ставим цель. Сторонники высоких достижений чаще выбирают стратегию «Есть цель – ресурс найдется». Именно желание достигнуть более высоких целей способствует тому, что люди начинают искать дополнительные ресурсы, т.е. заниматься фандрейзингом.

Как правило, критерии целеполагания основываются на SMART (SMART)-принципе, согласно которому грамотно поставленная цель должна быть конкретной, измеримой, достижимой, ориентированной на результат, ограниченной во времени.

Задачи проекта - это серия конкретных достижений, направленных на решение сформулированных проблем, снятие причин, порождающих проблему, и достижение установленных целей. Задача является конечным результатом, а не процессом.

Чем яснее задачи, тем легче планировать и осуществлять деятельность, которая приведет к выполнению этих задач. Формулирование четких задач также облегчит процесс мониторинга и оценки успеха проекта.

Задачи должны быть конкретными (что и когда) и измеряемыми (сколько), а также должны описывать, что желательно (быть уместными и соответствующими ситуации) и быть достигаемыми (реальными).

Пример

Ключевая проблема: низкая температура в классах снижает мотивацию школьников посещать занятия, приводит к увеличению количества заболевших детей, что сказывается на получении ими некачественного образования.

Цель проекта – обеспечить комфортные условия в помещении школы, поддерживая температуру в классах не менее 20 градусов.

Задачи:

Утеплить потолки и стены здания школы.

Установить электрическое отопление.

Установить керамические батареи.

Составление бюджета

Бюджет является важной частью предложений к проекту. Необходимо соблюсти следующие положения:

- Бюджет разрабатывается после того, как подготовлены предложения к проекту.
- Необходимо знать требования к бюджету, форматы подготовки и возможности организации, финансирующей проект.
- Бюджет должен содержать проверенную/реальную финансовую информацию. Необходимо иметь информацию о стоимости услуг, товаров.
- Определить временные рамки бюджета.
- Важно иметь как можно более детальную информацию и закладывать реальные потребности.
- Необходимо дать информацию о других источниках финансирования, а также собственного вклада.
- Как правило, донорские организации поощряют наличие собственного весомого вклада, причем не обязательно в денежной форме. Это могут быть человеческие ресурсы, наличие помещения, оборудования, транспорта и т.д.

Бюджетные категории

1. Штатное расписание (заработная плата):

- Профессиональные сотрудники.
- Административные/вспомогательные сотрудники.
- Консультанты.
- Премияльные выплаты/другие выплаты.
- Добровольцы.

2. Командировочные и суточные:

- Самолет.
- Наземный транспорт.
- Суточные/гостиница/расходы на питание.

3. Телефон/факс.

4. Почта/доставка.

5. Размножение/печать.

6. Другие прямые затраты:

- Аренда офиса.
- Коммунальные услуги.
- Оборудование.
- Автомобиль.
- Компьютеры.
- Факс.
- Ксерокс.

4.3. Подготовка профайла муниципалитета

Профайл муниципалитета – это свод информации, который максимально полно характеризует особенности населенного пункта, его жителей, экономический потенциал и т.д. В зависимости от назначения профайла формируется определенная структура и перечень необходимой информации к нему. Например, если речь идет о стратегии развития пастбищ, то в профайле будет представлена информация о показателях, характеризующих потенциал в этой сфере: площади пастбищ, их состояние, наличие поголовья скота, количество пастбищпользователей, наличие пастбищной инфраструктуры и т.д.

Для планов стратегического развития профайл муниципалитета составляется, исходя из понимания, какая информация и кому важна для его реализации.

Стандартная структура профайла муниципалитета:

а) характеристика географического положения:

- местонахождение,
- особенности рельефа,
- климатические характеристики,
- расположение относительно промышленных центров, крупных городов;

б) демографические показатели:

- общее количество населения,
- количество потенциально работоспособного населения,
- гендерный состав;

в) экономическое положение муниципалитета:

- приоритетные сферы экономики и ее основные показатели, краткая характеристика (объемы продукции и услуг, количество работников, показатели доходности/убыточности),
- наличие кредитных учреждений,
- темпы роста экономики в целом по муниципалитету,
- состояние малого бизнеса (количество индивидуальных и частных предпринимателей),
- информация об объемах инвестиций в производственно-коммерческую деятельность;

г) социальное положение муниципалитета:

- наличие социальных объектов (здравоохранения, образования, домов инвалидов, престарелых, интернатов и т.д.),
- объем инвестиций в социальный сектор,
- наличие собственной социальной политики,
- уровень бедности,
- количество малобеспеченных и малоимущих семей и темпы их роста/снижения,
- уровень безработицы;

д) прочие сведения, которые характеризуют особенности данного муниципалитета.

Информация для профайла должна быть краткой, емкой, лаконичной. Пользователями информации профайла являются:

- потенциальные доноры или инвесторы,
- государственные органы, осуществляющие деятельность на территории муниципалитета,
- население.

Группа по разработке профайла муниципалитета должна составить план сбора информации, методы сбора и обеспечить уровень достоверности.

4.4. SWOT- анализ в муниципалитете

SWOT-анализ – анализ сильных и слабых сторон муниципалитета, оценка его возможностей и потенциальных угроз. Возможности определяются как нечто, дающее возможность чего-либо добиться. Угроза - это то, что может принести ущерб, лишить существующих преимуществ: экономическая и политическая ситуация, долги и т.п.

SWOT - это аббревиатура слов Strengths (силы), Weaknesses (слабости), Opportunities (благоприятные возможности) и Threats (угрозы). Сильные и слабые стороны - это те составные части деятельности муниципалитета, которые он в состоянии контролировать. Возможности и угрозы - это те факторы, которые находятся вне контроля муниципалитета и могут повлиять на процесс его развития. SWOT-анализ позволяет, сравнивая внутренние силы и слабости с возможностями и угрозами внешней среды, делать вывод о том, в каком направлении развивать село или город и, в конечном итоге, как распределять имеющиеся у него ресурсы.

Основные факторы SWOT-анализа

1. Потенциальные внутренние сильные стороны (S) - это факторы, способствующие ускоренному развитию муниципалитета. К сильным сторонам муниципалитета, к примеру, можно отнести: значительные запасы минерально-сырьевых ресурсов; высокую плодородность сельскохозяйственных земель; рекреационные возможности территории и т.д.

2. Потенциальные внутренние слабости (W) - это факторы, тормозящие устойчивое развитие территории. К слабым сторонам можно отнести: моноотраслевую структуру экономики; низкий уровень развития производственного потенциала; высокую степень износа основных производственных фондов и т.д.

3. Потенциальные внешние благоприятные возможности (O) - это факторы, которые могут способствовать быстрому развитию территории. Причем эти факторы могут быть как внешними, так и внутренними. К возможностям можно отнести: рост объемов производства товаров и услуг в реальном секторе экономики за счет развития действующих и создания новых производств; рост спроса на продукцию, производимую на территории муниципалитета; развитие малого бизнеса и т.д.

4. Потенциальные внешние угрозы (T) - это факторы, которые могут препятствовать развитию территории. К угрозам можно отнести: отрицательные демографические тенденции; экспансию со стороны конкурентов; возрастание зависимости социальной политики муниципалитета от влияния центрального уровня.

Два этапа SWOT-анализа

Первая пара характеристик SWOT-анализа - сильные стороны и слабости - отражает преимущественно внутреннее состояние объекта в зафиксированном состоянии.

Вторая пара SWOT-анализа - возможности и угрозы - характеризует внешнюю среду и тенденции развития, обеспечивает «взгляд в будущее».

На первом этапе оценивается сложившаяся на данный момент ситуация (сильные и слабые стороны). В ходе SWOT-анализа должны быть найдены проекты и идеи превращения недостатков в преимущества, варианты лучшего использования имеющихся преимуществ.

| |
|----------------------|
| <u>Пример</u> |
|----------------------|

Удаленность района от административного центра и отсутствие производства на определенной территории может служить основой для создания зоны развития животноводства или туризма.

Морально и физически устаревшее оборудование, использование устаревших методов ведения хозяйства означает неизбежность технической модернизации и связанного с ней экономического роста.

На втором этапе рассматривается возможное развитие событий и выявляются перспективные возможности и опасности (возможности и угрозы).

Значительно влияет на развитие муниципалитета состояние и развитие транспортной сети. Транспорт увеличивает доступность, расширяет объемы потоков людей и товаров, что сказывается на развитии местной экономики.

На будущее муниципалитета оказывает влияние развитие региональной инженерной инфраструктуры. Появление, например, новых дополнительных источников энергии, газораспределительных систем означает и изменение в перспективах сельской экономики.

Хорошая стратегия требует опоры на сильные стороны, ведь они дают муниципальному образованию большие возможности. С другой стороны, необходимо также учитывать слабые стороны муниципального образования.

Анализ внешней среды, конкурентоспособность с соседними муниципалитетами

Важным условием успешности реализации планов развития является адаптация планов к существующим реальностям во внешней среде.

Внешняя среда содержит набор объектов, с которыми система местного самоуправления сталкивается в своей повседневной или стратегической деятельности.

Сложность, многоуровневый характер современной ситуации в обществе свидетельствует о том, что внешняя среда характеризуется высокой степенью изменений. Следовательно, достижение определенных целей и эффективность управления в значительной степени определяются способностью получить преимущества от использования изменений и возникающих при этом возможностей. Возможности представляют собой специфический ресурс, используя который органы МСУ могут достичь больших положительных результатов своей деятельности. Внешняя среда содержит угрозы, то есть «неблагоприятные факторы». Выявив угрозы, необходимо всеми способами предотвратить их негативное влияние на развитие местного самоуправления.

Внешняя среда муниципалитета – это факторы, условия, силы и субъекты, влияющие на расход ресурсов, риски, эффективность и общую ситуацию в муниципалитете извне, и не принадлежащие данному муниципальному образованию.

Внешняя среда муниципалитета является источником, необходимым для поддержания его внутреннего потенциала на должном уровне. Муниципалитет находится в состоянии постоянного обмена с внешней средой, обеспечивая тем самым себе возможность выживания. Всегда приходится учитывать среду, поскольку муниципалитет как открытая система зависит от внешнего мира.

Внешняя среда обладает определенной сложностью. Под сложностью внешней среды понимается число факторов, на которые муниципалитет обязан реагировать, а также уровень изменчивости каждого фактора.

Наравне с ранее перечисленными характеристиками, внешняя среда также обладает подвижностью. Подвижность среды - это скорость, с которой происходят изменения в окружении муниципалитета. Существует еще одна характеристика внешнего окружения, которую следует выделить - это ее неопределенность. Неопределенность внешней среды

характеризуется объемом информации, которой располагает муниципалитет по поводу конкретного фактора.

Динамичная, неопределенная внешняя среда усиливает зависимость достижения целей развития муниципалитета от условий и действия факторов этой среды, что влечет за собой изменение в управлении, повышении способности органов местного самоуправления осуществлять стратегическое управление и партнерство с органами государственной власти и другими внешними партнерами (предприятиями, бизнесом).

Основные внешние факторы, влияющие на муниципалитет:

- *Технология.* Прогресс науки и техники несет в себе значительные возможности и не менее значительные угрозы для муниципалитета. Многие муниципалитеты не в полной мере учитывают открывающиеся возможности, так как новые технологии, как правило, создаются за их пределами. Оpozдав с модернизацией, они во многом теряют, что может привести к крайне негативным последствиям для них. Технология муниципального управления - это сочетание навыков, способов, методов, приемов, оборудования, инфраструктуры, инструментов и соответствующих знаний, необходимых для решения местных проблем и достижения целей развития.

Пример воздействия технологии

Внедренная Министерством финансов КР система по повышению информированности и прозрачности местных бюджетов www.okmot.kg позволяет в значительной степени повысить эффективность бюджетных процессов. Но отсутствие у органов МСУ навыков работы в Интернете не позволяют использовать данную возможность.

- *Экономические факторы* - наличие влияющих на развитие муниципалитета факторов в значительной степени воздействуют на возможности по реализации планов развития. Причем такого рода воздействие может иметь как положительный, так и отрицательный характер. Анализ таких зависимостей чрезвычайно важен при определении возможностей для реализации планов развития.

Пример позитивного воздействия экономического фактора

Строительство трассы Бишкек – Ош позволило создать новые рабочие места за счет развития сферы услуг жителям г.Узгена, а также непосредственно участвуя в строительстве.

Пример негативного воздействия экономического фактора

Массовая миграция трудоспособного населения Саламалик АО на заработки в Россию значительно снизило потенциал рабочей силы.

- *Социальные факторы* – происходящие процессы в социальной политике непосредственно влияют на формирование и исполнение планов развития, как в положительном, так и в негативном проявлении. Возможность предвидеть такого рода динамику определяет оперативность и эффективность реагирования. Как правило, минимальные возможности муниципалитета влиять на внешние социальные факторы заставляют органы МСУ “приспосабливаться” к такого рода изменениям.

Пример позитивного воздействия социального фактора

Перевод системы здравоохранения на финансирование через республиканский бюджет позволило органам МСУ высвободить ресурсы для решения собственных вопросов.

Пример негативного воздействия социального фактора

Требование законодательства об ответственности органов МСУ обеспечить снижение числа малоимущих семей без ресурсной поддержки делает проблематичным решение этой важной задачи.

Анализ в целом внутренних и внешних факторов, влияющих на реализацию стратегий развития способствует созданию благоприятной среды для поиска ресурсов, партнеров.

Инвестиционные проекты, реализуемые на территории муниципалитета, также должны стать объектом анализа. Выход на рынок инвестиций означает конкуренцию со стороны других муниципалитетов, регионов, и возможности такой конкуренции должны быть оценены.

Конкурентоспособность возникает на основе соперничества на рынке, т.е. этот показатель характерен для рыночной системы ведения хозяйства. Конкурентоспособность - свойство субъекта выступать на рынке наравне с присутствующими там аналогичными субъектами. В частности, это свойство и возможность органов МСУ конкурировать с другими муниципалитетами за возможность максимальной мобилизации ресурсов.

Понятие конкурентоспособности - относительно. На рынке всегда есть лидер. Это вовсе не означает, что он обладает самой высокой эффективностью. Это лишь означает его более высокую эффективность по сравнению с другими.

Подход к оценке конкурентоспособности муниципалитета на 4 основных факторах:

- Факторов производства - природных ресурсов, благоприятных климатических условий, дешевой рабочей силы.
- Инвестиций - в оборудование и новые технологии, приобретение лицензии, создание совместных предприятий. В результате создаются новые факторы и современная инфраструктура.
- Инноваций - за счет осуществления нововведений, создания новых технологий, формирования и развития новых отраслей производства.
- Насыщения - неизбежный застой в экономике и спад производства. Заинтересованность инвесторов и менеджеров в осуществлении инноваций снижается, возникает стремление к безрисковой деятельности. Сужается круг конкурентоспособных отраслей, что в конечном итоге способствует экономическому спаду.

Существует конкурентное преимущество низкого ранга, например «сырьевое», но оно не дает долгосрочных перспектив. Необходимо развивать преимущества более высокого ранга (технологии, уникальность товаров и услуг), что требует долгосрочных и интенсивных капиталовложений в местную экономику.

Можно сказать, что между муниципалитетами существует постоянная борьба за внимание государственной власти, доноров, инвесторов. Конкурентоспособность рассматривают как показатель, характеризующий устойчивость муниципалитета к изменениям внешней среды.

Высшим состоянием муниципалитета является инновационность. Особенно это касается доминирующих сегодня на рынке информационных и телекоммуникационных технологий.

В отношении усиления конкурентоспособности муниципалитета существует такое понятие, как «муниципальный маркетинг». Концепция муниципального маркетинга определяет муниципалитет в качестве своеобразного «товара» — объекта рыночных отношений. Субъектами этих отношений являются, с одной стороны, население муниципалитета, хозяйствующие субъекты, потенциальные инвесторы — все они потребители специфического товара — «муниципалитет» и, с другой стороны, органы местного самоуправления, выражающие интересы местного сообщества и являющиеся продавцом этого «товара». Муниципальный маркетинг представляет собой совокупность информационных, организационных, плановых и контрольных элементов, обеспечивающих взаимосвязь конкретного муниципалитета с рынком. Муниципальный маркетинг позволяет определить специфические особенности, с помощью которых муниципалитет может

отличаться от своих конкурентов; выявить приоритетные целевые муниципальные рынки/сегменты; наметить основные пункты стратегии, с помощью которых будут разработаны целевые муниципальные рынки.

Деловая игра

Участники, используя инструменты SWOT-анализа, анализа внешней среды, оценивают конкурентоспособность трех пилотных айылных аймаков.

4.5. Критерии и методы отбора приоритетных проектов

Подходы стратегического планирования подразумевают определенные этапы его разработки. Вопросы отбора приоритетов на различных стадиях проектирования являются одними из главных. Более подробная информация по критериям и методам отбора представлена в руководстве по стратегическому планированию.

Основные критерии отбора проектов:

- **экономические** - показывающие экономическую эффективность проекта, его устойчивость, прибыльность, налоговую отдачу, что немаловажно для проектов, которые должны приносить доход территории;
- **социальные** - показывающие социальный эффект от проекта, его вклад в повышение занятости на территории, уровня образования, уровня и качества жизни населения и другие факторы;
- **экологические** - характеризующие ущерб, наносимый окружающей среде, (здесь, конечно, чем ниже значение критерия, тем более приоритетен проект), а также экологическую выгоду (например, проекты по утилизации отходов, по переводу производства на более экологически чистую технологию);

Существует множество методов отбора приоритетных проектов. Для отбора приоритетов для стратегий развития муниципалитетов одним из классических, стандартных подходов является метод оценки по баллам. При этом важно определить, что этот метод используется как предварительный анализ “выгодности” и “важности” проекта. Окончательное решение принимается в рамках формата стратегического планирования, которое характерно для данного муниципалитета. В основе принятия окончательного решения лежит мнение местного населения, которое выявляется в рамках социальной мобилизации населения.

Ниже представлена типовая таблица анализа по критериям.

| | | Вес |
|------------------------|---------------------------------------|------------|
| Критерии эффективности | Стратегический | 0,3 |
| | Кластерный | 0,3 |
| | Экономический | 0,2 |
| | Социальный | 0,2 |
| Критерии реализуемости | Наличие ресурсного обеспечения | 0,3 |
| | Организационно-правовое обеспечение | 0,3 |
| | Кадровое обеспечение | 0,2 |
| | Наличие системы исполнения и контроля | 0,2 |

Критерии эффективности

- Стратегический – критерий эффективности, показывающий соответствие проекта стратегическим приоритетам Стратегии.
- Кластерный – мера влияния проекта в формировании кластера (общей инфраструктуры) в муниципалитете. Проект может соответствовать стратегическим приоритетам, но не участвовать в создании кластера.

- Экономический – критерий, характеризующий эффективность использования бюджетных средств.
- Социальный – степень достижения поставленных стратегических целей, определенного социального эффекта в процентном или абсолютном выражении. Характеризует социальную значимость проекта для населения.

Критерии реализуемости

- Наличие ресурсов и источников финансирования – соответствие необходимого объема финансирования проектов с доступными средствами имеющихся источников финансирования.
- Наличие организационно-правового обеспечения – обладание правами использования соответствующих материальных и человеческих ресурсов и управления ими для успешной реализации проекта.
- Кадровое обеспечение – наличие людей с необходимыми компетенциями, обладание опытом, знаниями и навыками, необходимыми для успешной реализации проекта.
- Наличие системы исполнения и контроля показывает риски успешной реализации, дает оценку факторов, препятствующих успешному осуществлению проекта.

4.6. Совместное изучение нужд села и участие граждан в приоритезации

Почему выгодно изучать мнение населения?

Решение дел местного значения немислимо без диалога органов МСУ с заинтересованным населением. Судьба любого решения органов МСУ зависит от поддержки со стороны населения.

- Изучение мнения населения дает возможность органам местного самоуправления планировать свои расходы и получить поддержку у населения в рациональном распределении имеющихся ресурсов.
- Изучение мнения и обеспечения участия населения в делах местного значения – это важное условие эффективного выполнения функций и полномочий органами МСУ.
- Изучение общественного мнения – это также действенный инструмент гражданского общества, с помощью которого население может выражать доверие или недоверие органам МСУ.

Органы МСУ сами должны стараться не только учитывать общественное мнение, но и формировать его в соответствии к своим внутренним ресурсам и возможностям.

Когда сообщество чувствует, что его мнение важно для органов местного самоуправления, люди охотно участвуют в решении вопросов местного значения. Это дает гражданам возможность самим решать, какие проблемы должны решаться в первую очередь и как именно их нужно решать. Предлагая пути решения, население частично берет на себя ответственность за развитие местного сообщества. Это разделение ответственности весьма полезно органам местного самоуправления и в построении диалога, и в поиске ресурсов.

Смысл приоритета при дефиците ресурсов

Ресурсы всегда ограничены, особенно на уровне МСУ, это связано с тем, что государство ограничило количество доходных источников для местных бюджетов. Проще говоря, денег не хватает всегда. Ни одному органу государственного управления, ни одному муниципалитету. И вообще денег не хватает ни одному бюджету в мире, так как потребности человека растут быстрее, чем возможности их удовлетворять. В связи с этим возникает необходимость регулярно принимать решения о том, на удовлетворение каких нужд тратить средства в первую очередь. Или – что приоритетнее. Поэтому в сфере управления местным бюджетом вытекает необходимость для органов МСУ постоянной приоритезации проблем и потребностей, чтобы наилучшим образом отвечать ожиданиям населения, быть ему подотчетным. Другими словами, налицо необходимость учить органы МСУ и население, каким образом надо достигать поставленных целей, сколько для этого потребуется средств и

как их получить, то есть искать пути увеличения доходной части местного бюджета. Приоритезация также помогает планировать свои капитальные расходы, в связи с чем у органов МСУ и населения появляется потребность и возможность поиска новых механизмов и путей привлечения инвестиций для решения приоритетных проблем села.

Что такое СИНС (PRA)?

Органы не всегда умело и эффективно взаимодействуют с населением. С одной стороны, имеет место заигрывание с общественным мнением, разного рода популистские шаги. С другой – при разработке важнейших социально-экономических проектов, обеспечении реформ, принятии и реализации важных решений по вопросам, важным для всего местного сообщества, потенциал общественного мнения используется не полностью.

Современность требует использования специальных методик, обеспечивающих согласование интересов различных групп. Например, методики Совместного изучения нужд села – СИНС.

Совместное изучение нужд села – СИНС (Priority Rural Assessment, дословно: оценка сельских приоритетов) – это процесс совместного сбора информации, ее анализа и планирования работы с учетом мнения и интересов населения.

СИНС (PRA) – это постоянно совершенствующаяся группа методов и подходов, которые позволяют людям анализировать свой жизненный опыт, условия существования и способствуют обмену накопленным опытом и знаниями. С помощью СИНС сельское и городское население может определять свои приоритеты и самостоятельно принимать решения, определяющие условия их жизни.

СИНС – это комплекс мероприятий, который включает в себя несколько следующих друг за другом мероприятий:

- изучение ситуации;
- определение проблемы;
- анализ проблемы: что является причиной, какие последствия мы имеем и что еще может произойти;
- определение приоритетов, т. е. совместное решение о том, КАКОЙ вопрос – самый большой;
- совместное обсуждение путей решений приоритетов;
- разработка планов действий.

Во всех мероприятиях принимают участие:

- местные жители, включая местные организации и добровольные объединения, независимо от возрастной, половой, социальной, национальной принадлежности;
- депутаты местных кенешей;
- работники айыл окмоту.

Далее активные и заинтересованные жители формируют инициативные группы по выявленным проблемам и планируют деятельность по их решению. В работе инициативных групп важно участие представителей исполнительной власти – работников айыл окмоту. Депутаты местных кенешей как законные разработчики правил работы в айыльном аймаке (т.к. местный кенеш утверждает планы работы АО, бюджет, контролирует их исполнение), также являются членами инициативных групп. Инициативные группы со своей стороны помогают депутатам максимально эффективно представлять интересы местного сообщества.

Совместное выявление проблем, принятие решений о том, какую из них нужно решать в первую очередь, и совместные действия – это и есть реализация возможности местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Почему результатам СИНС можно доверять (преимущества СИНС)?

- Во время прямых встреч и коллективных обсуждений население более открыто выражает свои приоритеты и дает оценку работе органов МСУ, качеству предоставляемых услуг;
- получение информации через живое общение дает возможность насыщения информации необходимыми специфическими индивидуальными деталями;
- активные участники встреч при обсуждении проблем сразу могут определить и причинно-следственную связь и предложить пути решений. Стремясь высказать мнение на публике, выявляются лидеры мини-групп, которые в дальнейшем могут стать активными участниками решения проблем (разработка и реализация планов действий);
- непосредственное общение во время встреч уже является фактом информационного обмена и обратной связи между населением и гражданами;

Непосредственное участие местного сообщества в реализации местного самоуправления осуществляется в форме:

- 1) обсуждения всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на собраниях (сходах) членов местного сообщества;
- 2) выборов депутатов местных кенешей;
- 3) проявления нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения.

Члены местного сообщества имеют право на нормотворческую инициативу по вопросам местного значения. Порядок реализации местной нормотворческой инициативы определяется уставом местного сообщества в соответствии с законом. Проекты нормативных правовых актов по вопросам местного значения, внесенные в местные кенешы в порядке местной нормотворческой (народной) инициативы, подлежат рассмотрению с обязательным участием их инициаторов и других представителей соответствующего местного сообщества.

Правом местной нормотворческой (народной) инициативы обладает не менее 100 членов местного сообщества, если иное не предусмотрено уставом местных сообществ.

- эмоциональный настрой на общение и сотрудничество, возможность быть услышанными и получить ответы на вопросы ведут к повышению уровня доверия к органам власти;
- участие не только первых лиц аймака, но и депутатов, способствует пониманию того, что решения принимаются в муниципалитете не единолично;
- участие депутатов способствует повышению их реального авторитета в глазах сообщества и более правильному пониманию своей роли самими депутатами.

Открытость деятельности местного кенеша

1. Сессии местного кенеша открыты для общественности. Каждый гражданин имеет право присутствовать на сессиях в соответствии с регламентом, утвержденным местным кенешем.

2. Местный кенеш может принять решение о проведении закрытой сессии в случаях, если рассматриваемый вопрос относится, в соответствии с законодательством, к государственной тайне.

3. Местный кенеш обязан предпринимать все меры по предварительному оповещению граждан о дате и повестке дня сессий, создавать условия для их доступа на сессии, а также доводить до сведения местного сообщества о принятых решениях.

Пример.

Посредством СИНС жители с. Ивановка Иссык-Атинского р-на Чуйской области определили одной из ключевых проблем – наличие мусора в селе. Для решения проблемы была создана инициативная группа, которая определила, что для решения этой проблемы необходима техника с возможностью не только уборки мусора, но и погрузки, выравнивания почвы и т.д. Был проведен анализ ресурсов, привлечены средства местного бюджета и доноров и закуплен трактор «Беларусь» с многочисленным подвесным оборудованием

Недостатки СИНС

Наряду с очевидными преимуществами есть определенные недостатки (выявленные на практике и предполагаемые):

- участие «дежурных активистов» во всех мероприятиях;
- высокая вероятность того, что могут быть упущены пожелания и приоритеты определенных территорий АА (особо отдаленных от центра);
- отсутствие желания у айыл окмоту и местного кенеша качественно проводить встречи с населением на регулярной основе;
- отсутствие знаний и умений у представителей айыл окмоту и местного кенеша по организации и проведению эффективных встреч с населением.

Указанные выше недостатки носят организационный характер и преодолимы путем выполнения несложных шагов:

- убеждение и обучение органов МСУ и населения;
- совместное практическое проведение мероприятий (закрепление знаний путем наставничества);
- выработка «привычки» вовлечения населения в принятие решений, в том числе в бюджетный процесс: обеспечение СПРОСА – граждане знают о своих правах и качественного ПРЕДЛОЖЕНИЯ – органы МСУ понимают зачем, знают как и вовлекают население в управление;
- усиление требований законодательства (на национальном и местном уровне) по вовлечению населения в принятие решений.

Пример выявленных с помощью СИНС проблем сельского населения, по которым составлен план действий и начата работа

| Ивановский АА | Ленинский АА | Торт-Кульский АА |
|---|---|---------------------------------|
| Питьевая вода | Поливная вода | Поливная вода |
| Мусор | Питьевая вода | Состояние дорог |
| Поливная вода | Отсутствие рабочих мест | Состояние школ |
| Уличное освещение | Мусор | Отсутствие условий для досуга |
| Отсутствие клуба | Отсутствие детских садов | Мусор |
| Состояние дорог | Состояние дорог | Детские сады |
| Отсутствие информации о бюджете (43% населения желает участвовать в общественных слушаниях) | 90,5 % респондентов хотят участвовать в общественных слушаниях по разным вопросам | Отсутствие бюджетной информации |

Выше приводится пример приоритетов, выявленных с помощью комплекса мероприятий СИНС в некоторых айылных аймаках Кыргызстана при поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс». Важно, что инициативные группы в данных сообществах вместе с органами МСУ составили планы по решению этих проблем и приступили к их выполнению. Из числа членов инициативных групп, потенциальных пользователей улучшенной услуги создаются группы совместного мониторинга и оценки, которые отслеживают процесс выполнения плана и достижение результатов.

Подобные планы, основанные на СИНС-мероприятиях, могут стать хорошим инструментом реализации стратегии местного экономического развития.

4.7. Особенности мобилизации ресурсов для реализации планов развития

Существует 2 подхода к формированию бюджета для реализации планов развития. **Первый подход** традиционный, уходящий корнями во времена плановой экономики, когда вместо стратегий существовали планы социально-экономического планирования, которые формировались и утверждались на вышестоящем уровне. Такой подход основан на принципе «жить по доходам». То есть вначале прогнозируется и планируется доходная часть бюджета, а затем под существующие доходы пытаются «втиснуть» возможные расходы. При таком подходе индикатором, оценивающим достижение результата в той или иной сфере, является объем выполненных работ или еще хуже – объем освоенных средств. В этом случае нет необходимости говорить о качестве предоставления услуги или степени удовлетворенности населения работой того или иного государственного или муниципального органа. В настоящее время этот подход продолжает быть основным при формировании планов развития.

Второй подход основан на необходимости достижения определенной цели, результата. При таком подходе приоритетным является формирование правильно поставленных задач, решение которых приведет к поставленной цели. Так как приоритетом является не наличие финансовых средств, а необходимость решить задачу, то меняются подходы к обеспечению этой работы ресурсами.

Поиск ресурсов не означает, что надо ограничиться только поиском финансов. Важно определить, какие ресурсы необходимы для того, чтобы решить задачу. Может оказаться, что для этого необходима концентрация человеческих, материальных, сырьевых, интеллектуальных и других ресурсов. При этом не обязательно, что приоритетом станут деньги. В отношении денежных ресурсов появляется мотивация инновационных подходов в их мобилизации. Важно использовать все возможные методы:

- доходы местного бюджета,
- возможности фандрейзинга,
- потенциал земельных ресурсов,
- потенциал местных природных ресурсов.

4.8. Организационные вопросы мобилизации ресурсов

В логической цепочке «проблема – цель – задача – мероприятие» определение объемов ресурсов основывается на потребностях при реализации мероприятия. Как правило, под каждое мероприятие, которое должно выполняться в рамках плана развития, формируется определенная инициативная группа. Одной из задач группы является необходимость разработки детального плана исполнения мероприятия и, соответственно, потребность в ресурсах по каждому пункту.

Такое детальное определение потребности в ресурсах может выявить довольно неожиданные варианты, которые могут исключить финансовое подкрепление.

Пример. Постройка пешеходного моста через речку Ак-Суу

| Действия | Ресурсы |
|----------------------------|---|
| 1. Разработка ПСД | Местный житель – инженер, имеющий лицензию на инжиниринговые услуги |
| 2. Приобретение материалов | Вклад населения – 20%, Спонсоры – 20%, местный бюджет – 60% |
| 3. Строительство | Участие населения – 30%, подрядчик – 70% |
| 4. Технический надзор | Местный житель – инженер, имеющий лицензию на |

Работа в малых группах (20 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы.

Шаг 2. Тренер раздает задание для каждой группы.

- Каждая группа по каждому мероприятию одного из стратегических планов определяет виды ресурсов.

Шаг 3. По завершению задания каждая группа проводит презентацию с обоснованием, проводится обсуждение.

*Ключ для тренера**Пример*

| Мероприятие | Действие | Ресурсы |
|---------------------|-------------------------|--|
| Строительство моста | Разработка ПСД | Специализированная организация |
| | Финансирование | Местный бюджет Спонсоры |
| | Приобретение материалов | Закупка Вклад населения |
| | Технический надзор | Местный инженер |
| | Строительство | Подрядная организация Участие населения |
| | | |

5. РОЛЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ ПО МЕСТНОМУ РАЗВИТИЮ

Местный бюджет - бюджет местного сообщества айылного аймака и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

Определение местного бюджета, как бюджета местного сообщества, показывает определяющую роль граждан и их право по участию в вопросах формирования и исполнения местных бюджетов. Данное право должно реализовываться, в том числе и как контроль за эффективностью использования бюджетных средств при реализации Стратегии местного развития.

5.1. Структура доходной части местного бюджета

Доходы местных бюджетов – это денежные средства, поступающие, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, в распоряжение органов местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов образуются за счет поступлений местных налогов и сборов, общегосударственных налогов и других доходов, распределяемых по нормативам отчислений, неналоговых и других доходов, установленных Налоговым кодексом и другими законодательными актами Кыргызской Республики, а также трансфертов, грантов и добровольных взносов.

Налоговые доходы

Налог является обязательным платежом от доходов/оборотов, получаемых юридическими и физическими лицами, в пользу государственного бюджета.

Основным законодательным актом, регулирующим систему налогообложения в Кыргызской Республике, является Налоговый кодекс. Налоговый кодекс - свод законоположений по всем налогам, их администрированию, налоговым действиям налогоплательщиков на территории Кыргызской Республики, за исключением таможенных пошлин, сборов и платежей, регулируемых таможенным законодательством.

В Кыргызской Республике устанавливаются общегосударственные налоги, местные налоги, а также специальные налоговые режимы.

Общегосударственными налогами являются налоги, устанавливаемые Налоговым кодексом и обязательные к уплате на всей территории Кыргызской Республики.

Местными налогами признаются налоги, устанавливаемые Налоговым кодексом и вводимые в действие нормативными правовыми актами местных кенешей, обязательные к уплате на территориях соответствующих административно-территориальных единиц.

К общегосударственным видам налогов, поступающих в местный бюджет, относятся:

- *подходный налог;*
- *налоги за пользование недрами;*
- *налог с продаж.*

К местным налогам относятся:

- *земельный налог;*
- *налог на имущество.*

К специальным налоговым режимам относятся:

- *налог на основе обязательного патента;*
- *налог на основе добровольного патента;*
- *упрощенная система налогообложения на основе единого налога.*

Общегосударственные налоги и другие доходы, в соответствии с бюджетным законодательством, могут поступать как в республиканский, так и в местные бюджеты.

Бюджетное законодательство Кыргызской Республики построено на принципах самостоятельности бюджетов. Основой самостоятельности бюджетов является наличие установленных законодательством Кыргызской Республики собственных источников доходов у всех звеньев бюджетной системы. Исходя из этих принципов, поступления средств по местным налогам и сборам определены как собственные источники местных доходов и полностью зачисляются в бюджеты органов местного самоуправления.

В местные бюджеты производятся отчисления от общегосударственных налогов и других доходов по установленным нормативам, включая суммы, поступившие в виде штрафов, пени и других санкций, налагаемых налоговыми органами по данным видам налогов и других доходов.

Нормативы отчислений от общегосударственных налогов и других доходов утверждаются Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и не подлежат изменению в течение трех лет. Распределение поступлений от общегосударственных налогов и других доходов между республиканским и местными бюджетами устанавливается Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете», принимаемым ежегодно.

Расщепление от общегосударственных налогов в местные бюджеты на 2013 г.

| Наименование общегосударственных налогов | Города республиканского значения | Города областного значения | Города районного значения | Айыл окмоту |
|--|----------------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------|
| Подходный налог | 50% | 50% | 50% | 50% |
| Налог с продаж | 50% | 50% | 50% | 50% |
| Налог на основе добровольного патента | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Доходы от обязательного патентирования | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Единый налог | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Налог на прибыль | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Налог за пользование недрами (за исключением стратегических полезных ископаемых: золото, нефть, газ) | 50% | 50% | 50% | 50% |

Начиная с 2013 года, нормативы отчислений общегосударственных налогов установлены единые для городов и айылных аймаков, тем самым ликвидирована дискриминация, когда города получали большую долю расщепления, чем села.

Неналоговые доходы местных бюджетов

Неналоговые платежи – это средства, поступающие в бюджет в виде сборов, платежей, доходов и санкций.

К неналоговым доходам, поступающим в местные бюджеты, относятся:

- доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- арендная плата за землю, взимаемая за право пользования землями, в том числе Государственного фонда сельскохозяйственных угодий;
- государственная пошлина;

- доходы муниципальных учреждений за оказанные ими платные услуги и выполненные работы, согласно реестру, утверждаемому местным кенешем;
- штрафы и санкции;
- иные неналоговые доходы, предусмотренные законодательством.

Неналоговые поступления включают в себя поступления различных сборов и взносов, штрафов, государственных пошлин и проч. Большинство этих статей трудно соотносить систематически с конкретной базой, поскольку они непостоянны. В этой связи прогнозирование сумм поступления отдельных статей неналоговых поступлений необходимо оценить на основе динамики данных прошлых лет. При этом следует учитывать такие факторы, влияющие на уровень поступления неналоговых доходов, как изменение законодательных основ, изменение порядков взимания и др. В случае отсутствия наблюдаемых взаимосвязей данных источников доходов с отдельными показателями, придется в значительной степени опираться на субъективные суждения и экспертную оценку.

Доходы от арендной платы за пользование землями Государственного фонда сельскохозяйственных угодий (ГФСУ)

Аренда земель ГФСУ - предоставление местным кенешем земельного участка арендатору с правом его использования для сельскохозяйственных целей на определенный период времени за определенную плату.

В соответствии с законодательством, условия и порядок предоставления в аренду земель Фонда, в том числе определение предельной платы, устанавливаются первичными местными кенешами. В этой связи оценка прогнозных поступлений доходов от аренды должна быть основана на условиях и предельной стоимости, установленных на территории данного органа местного самоуправления. Расчет прогноза должен производиться исходя из объема предоставляемых площадей земель, категорий земель, сроков и сумм аренды, установленных в соответствии с договорами аренды, с составлением реестра всех договоров аренды земель.

В расчетах отдельно должны учитываться договора аренды на право пользования земельным участком из Фонда, предоставленные местным кенешем малоимущим гражданам, проживающим на территории данного айыл окмоту.

Доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом

Права местных органов самоуправления на распоряжение муниципальной собственностью определены в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество». Муниципальной собственностью признается собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления. Объекты муниципальной собственности могут быть предоставлены физическим и юридическим лицам в пользование и аренду.

Прогноз доходов от аренды муниципальной собственности должен производиться на основе Реестра объектов муниципальной собственности на имущество, исходя из условий, сроков договора и размеров арендных платежей. Следует отметить, что, в соответствии с законодательством, определено, что органы местного самоуправления обязаны иметь и вести реестр объектов муниципальной собственности на имущество.

Сбор за парковку автотранспорта

Плательщиками сбора являются юридические и физические лица, осуществляющие парковку автомашин в специально оборудованных или отведенных исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления для этих целей местах.

Сбор осуществляется путем приобретения водителями квитанций установленного образца. Ставка сбора устанавливается решением кенешей айылных округов, поселков и

городских кенешей по предложению их исполнительно-распорядительного органа, в зависимости от степени благоустройства места, продолжительности стоянки и вида автомашин, но не более 10 процентов от размера расчетного показателя.

Сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов

Плательщиками сбора являются юридические и физические лица (владельцы строений). Размер ставки сбора определяется в зависимости от закрепленной площади и численности работающих на предприятии (для юридических лиц), размера строений, числа жителей дома (для физических лиц). Расчет прогнозных сумм производится, исходя из установленных ставок налога и среднесписочной численности работников предприятий, а также населения на территории данного органа местного самоуправления.

1. Плательщиками сбора являются юридические и физические лица (владельцы строений).

2. Размер ставки сбора определяется решениями кенешей айылных округов, поселковых и городских кенешей по предложению их исполнительно-распорядительного органа, с учетом закрепленной площади и численности работающих на предприятии (для юридических лиц), размера строений, числа жителей дома (для физических лиц), но не более размера расчетного показателя, и уплачивается в соответствующий местный бюджет до 1 апреля текущего года.

Отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения

Плательщиком отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения является физическое или юридическое лицо, осуществляющее разработку (добычу) месторождений полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых, применяемых в качестве строительных материалов, в том числе как сырье при производстве строительных материалов), и независимо от места регистрации производящее отчисления в местный бюджет по месту нахождения месторождения.

Отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения вносятся в местный бюджет до 20 числа месяца, следующего за отчетным, в размере двух процентов от выручки, без учета косвенных налогов, полученной от реализации полезных ископаемых.

Порядок зачисления средств в местные бюджеты по месту нахождения месторождений определяется Правительством Кыргызской Республики.

(В редакции Закона КР от 20 июня 2012 года N 89)

5.2. Влияние экономических показателей на значение доходного потенциала местных бюджетов

Проекты местных бюджетов формируются в увязке с экономическими индикаторами (показателями), характеризующими уровень развития территорий.

Экономические индикаторы служат инструментом для оценки базы налогообложения местных бюджетов, рационального распределения ресурсов в соответствии с местными приоритетами. Для анализа доходной базы местных бюджетов используются экономические индикаторы в зависимости от их участия при расчете суммы налога или его прогнозе.

Ряд индикаторов зависит от экономических параметров, входящих в расчет формул по налогам (см. таблицу на следующей странице).

Экономические показатели расчета доходов

| Тип дохода | Расчет дохода | Статистические, экономические показатели |
|---|---|---|
| Местные налоги | | |
| Налог на земли сельскохозяйственного назначения | $H = C \times P \times K_i$ где: H - сумма земельного налога, C - ставки земельного налога, P - площадь земельного участка, га/кв.м, K _i - коэффициент инфляции | Коэффициенты: - коэффициент инфляции. Площади (га): - пашни орошаемой, - пашни богарной, - многолетние насаждения, - сенокосы, - пастбища |
| Налог на земли несельскохозяйственного назначения | $H = C \times P \times K_i \times K_z \times K_k$ где: H - сумма земельного налога, C - ставка земельного налога, P - площадь земельного участка, кв.м, K _i - коэффициент инфляции, K _z - зональный коэффициент для экономико-планировочных зон, K _k – коэффициент коммерческого использования | Коэффициенты: K _z - зональный коэффициент для экономико-планировочных зон, K _k – коэффициент коммерческого использования. Площади (м. кв): - магазины, киоски, ларьки и другие учреждения торговли; - мини-рынки, рынки, торгово-рыночные комплексы; - скотные, фуражные рынки; - предприятия общественного питания; - предприятия гостиничной деятельности; - банки, ломбарды, обменные пункты; - предприятия игровой деятельности и дискотеки; - офисы, бизнес-центры, биржи; - автозаправочные станции; - нефтебазы; - автостоянки, предприятия автосервиса; - сооружения рекламы; - предприятия сферы отдыха и развлечений, спортивно-оздоровительных услуг, предоставления индивидуальных услуг; - административные здания предприятий транспорта: аэровокзалы, автовокзалы, автостанции, железнодорожные вокзалы; - предприятия промышленности, транспорта, строительства, связи и энергетики, территории свободных экономических зон, если иное не |

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| | | <p>предусмотрено настоящей статьей;</p> <ul style="list-style-type: none"> - здания и сооружения горнодобывающих предприятий, а также грузовые станции железнодорожного транспорта, санитарно-защитные зоны предприятий железнодорожного и воздушного транспорта; - разрабатываемые месторождения, карьеры, шахты, разрезы, золоотвалы; - геологоразведочные, проектно-изыскательские, разведочные и исследовательские работы; - воздушные линии связи и электропередачи; - учреждения науки, образования, здравоохранения, культуры, детско-юношеские физкультурно-спортивные учреждения; - сельскохозяйственные производственные здания (гаражи, ремонтные мастерские, зернотоки, зерноочистительные комплексы, овощекартофелехранилища, строительные и хозяйственные дворы и другие объекты сельскохозяйственного назначения); - оборонно-спортивно-технические организации |
| Налог на имущество | <p>1,2,3 группа $НС = С \times П \times Кр \times Кз \times Ко$, где: НС - налогооблагаемая стоимость объекта имущества, сом.; С - налогооблагаемая стоимость одного квадратного метра площади объекта имущества, сом./кв.м; П - общая площадь объектов имущества, кв.м; Кр - региональный коэффициент, Кз - зональный коэффициент, Ко - отраслевой коэффициент, применяемый для объектов имущества 2 и 3 группы</p> | <p>Коэффициенты: Кр - региональный коэффициент, Кз - зональный коэффициент, Ко - отраслевой коэффициент.</p> <p>Площади (м.кв): - объектов по 1 группе, - объектов по 2 группе, - объектов по 3 группе</p> |
| Налог на пользование недрами (роялти) | | <p>Дебет источников воды: - минеральные и пресные воды питьевые для розлива, - минеральные воды для бальнеолечения, - термальные воды для отопления,</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>- воды питьевые и технические</p> <p>Объем выручки:</p> <p>1) серебро и платина с учетом: а) для месторождений с запасами более 10 тонн; б) для месторождений с запасами от 3 до 10 тонн; в) для месторождений с запасами менее 3 тонн; 2) для специализированных организаций водоснабжения; 3) на гипс; 4) на природные камни для производства облицовочных материалов; 5) на уголь каменный, бурый</p> |
| Добровольное патентирование | | Количество индивидуальных предпринимателей по видам деятельности: |
| Обязательное патентирование | | <p>количество ломбардов, количество столов казино, количество игровых автоматов, количество бильярдных столов, количество саун, количество обменных бюро, количество дискотек, ночных клубов, количество круглосуточных стоянок (кол-во парковочных мест)</p> |
| Отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения | | Выручка от реализации полезных ископаемых (кроме сырья для строительных материалов) без учета косвенных налогов |

В таблице представлена прямая зависимость доходов местного бюджета от роста экономических показателей, а также от значений некоторых коэффициентов. Органы местного самоуправления, должны быть заинтересованы в создании новых предприятий, имеющих участки земли, новые здания, новые рабочие места, что бы получать от всего этого дополнительные доходы. В то же время депутаты местного кенеша имеют право устанавливать, например, значение зонального коэффициента. Низкое значение его, с одной стороны снижает рост доходов, но с другой, создает более благоприятные условия для бизнеса, улучшает инвестиционную привлекательность всего муниципалитета.

5.3. Особенности расчета прогнозов при формировании доходной части местных бюджетов

Эффективное бюджетное планирование – важнейшая характеристика самостоятельности органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов. Важным направлением бюджетного планирования является расчет прогноза доходной части местного бюджета. Актуальность этой темы возрастает в связи с намерением Министерства финансов КР отказаться от показателей по статьям доходов, которые продолжают направляться в органы местного самоуправления при формировании доходной части местных бюджетов.

Примеры.

Земельный налог

Прогноз земельного налога рассчитывается по каждой категории земель в соответствии с базовыми ставками, утвержденными Налоговым кодексом Кыргызской Республики, и земельным площадям, по данным отделений Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество, для каждого населенного пункта в отдельности.

Земли сельскохозяйственного назначения дифференцированы по пяти видам земель:

- *пашня орошаемая;*
- *пашня богарная;*
- *многолетние насаждения;*
- *сенокосы;*
- *пастбища.*

Ставка по данному налогу, как площадь земель – фиксированные показатели, что подчеркивает независимость данного налога от роста инфляции. В связи с чем, расчет основывается на количественных данных площадей сельскохозяйственных угодий и установленных базовых ставок. Расчет производится методом прямого счета простым произведением площади земель и ставок налога по каждому виду земель по отдельности.

Расчетная сумма земельного налога с сельскохозяйственных угодий уменьшается на сумму, рассчитанную по земельным площадям, по которым решением местных кенешей предоставлены льготы в виде полного или частичного освобождения от уплаты на определенный срок. Льготы должны быть обоснованы и в рамках предусмотренных норм в соответствии с Налоговым кодексом.

В рамках своих полномочий местные кенешы имеют право предоставить полное или частичное освобождение от уплаты земельного налога по сельскохозяйственным угодьям на срок до трех лет в случаях, когда землепользователь понес материальные убытки вследствие стихийных бедствий непреодолимой силы.

Сумма земельного налога на сельскохозяйственные угодья рассчитывается по формуле:

$H = C \times П \times K_i$, где:

H - сумма земельного налога, C - ставки земельного налога, П - площадь земельного участка, га/кв.м, K_i - коэффициент инфляции.

Коэффициент инфляции утверждается ежегодно Правительством Кыргызской Республики не позднее 1 апреля текущего года по факту предыдущего года. В случаях, когда коэффициент инфляции не установлен, он принимается равным коэффициенту предыдущего года. В 2011 г. коэффициент инфляции правительством был определен равным 1,0. Базовые ставки земельного налога за пользование землями, орошаемыми насосными станциями, устанавливаются по ставкам, применяемым для богарной пашни соответствующего района.

Для сельскохозяйственных угодий населенных пунктов, отнесенных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики к высокогорным и отдаленным, при уплате земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями устанавливаются льготы в размере 50 процентов от базовой ставки земельного налога для данного района.

В соответствии с новой редакцией Налогового кодекса, право администрирования местных налогов передано органам местного самоуправления. Порядок передачи прав администрирования в настоящее время определяется Правительством КР.

Эффективность сбора земельного налога зависит от следующих факторов:

- прогнозирование на основе фактических данных по видам и размерам земельных участков,
- своевременный и полный сбор сумм земельного налога,
- полный учет собранных средств, а также недоимок,
- своевременное инициирование перед ГНС процедур принудительного взыскания налоговой задолженности, вплоть до изъятия земельного участка.

Вышеперечисленные действия возможны только при условии устойчивых партнерских отношений между органами МСУ, ГНС, службами Казначейства, Государственного регистра.

Налог для земель приусадебных и садово-огородных участков рассчитывается по формуле:

$$H = C \times P \times K1, \text{ где}$$

H – сумма земельного налога, C – ставка земельного налога, P – площадь земельного участка, кв.м, K1 – зональный коэффициент, установленный частью 2 статьи 338 Налогового кодекса.

Налог с земель населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения рассчитывается также исходя из базовых ставок налога и площади земель. При этом, базовые ставки земельного налога за пользование землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения дифференцируется применением соответствующих коэффициентов.

1. Исчисление суммы земельного налога производится по формуле:

$$H = C \times P \times K_i \times K_3 \times K_k, \text{ где}$$

H – сумма земельного налога, C – ставка земельного налога, P – площадь земельного участка, кв.м, K_i – коэффициент инфляции, K_3 - устанавливаются местными кенешами, в зависимости от особенностей экономико-планировочных зон населенных пунктов, в размере от 0,3 до 1,2 не чаще чем один раз в год в срок не позднее 1 октября текущего года.

K_k - коэффициент коммерческого использования устанавливается в следующих значениях

1) магазины, киоски, ларьки и другие учреждения торговли в зависимости от площади:

| Площадь, кв.м | До 10 | от 10 до 20 | от 20 до 35 | от 35 до 50 | 50 и выше |
|----------------|-------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| Значение K_k | 22,5 | 16,5 | 10,5 | 7,5 | 6 |

2) мини-рынки, рынки, торгово-рыночные комплексы - 7,5;

3) скотные, фуражные рынки - 4,5;

4) предприятия общественного питания - 3;

5) предприятия гостиничной деятельности - 7;

6) банки, ломбарды, обменные пункты - 5;

7) предприятия игровой деятельности и дискотеки - 7;

- 8) офисы, бизнес-центры, биржи - 2,5;
- 9) автозаправочные станции - 10;
- 10) нефтебазы - 1,5;
- 11) автостоянки, предприятия автосервиса - 4,5;
- 12) сооружения рекламы - 50;
- 13) предприятия сферы отдыха и развлечений, спортивно-оздоровительных услуг, предоставления индивидуальных услуг, если иное не предусмотрено настоящей статьей - 1,5;
- 14) административные здания предприятий транспорта: аэровокзалы, автовокзалы, автостанции, железнодорожные вокзалы - 0,9;
- 15) предприятия промышленности, транспорта, строительства, связи и энергетики, территории свободных экономических зон, если иное не предусмотрено настоящей статьей - 0,5;
- 16) здания и сооружения горнодобывающих предприятий, а также грузовые станции железнодорожного транспорта, санитарно-защитные зоны предприятий железнодорожного и воздушного транспорта - 0,3;
- 17) разрабатываемые месторождения, карьеры, шахты, разрезы, золоотвалы - 0,05;
- 18) геологоразведочные, проектно-изыскательские, разведочные и исследовательские работы - 0,005;
- 19) воздушные линии связи и электропередачи - 0,01;
- 20) учреждения науки, образования, здравоохранения, культуры, детско-юношеские физкультурно-спортивные учреждения - 0,3;
- 21) сельскохозяйственные производственные здания (гаражи, ремонтные мастерские, зернотоки, зерноочистительные комплексы, овощекартофелехранилища, строительные и хозяйственные дворы и другие объекты сельскохозяйственного назначения)- 0,2;
- 22) оборонно-спортивно-технические организации - 0,01.

В случае если на земельном участке расположены строения, к которым применяются разные коэффициенты коммерческого использования K_k , доли земельных участков, относящиеся к каждому из данных строений, определяются пропорционально площадям их застройки.

Общая прогнозная сумма земельного налога по данному виду земель рассчитывается как сумма налога всех землепользователей.

Ставки земельного налога за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения устанавливаются в следующих размерах:

| Область | Ставки для земель населенных пунктов с численностью населения в тыс. чел. (сом./кв.м) | | | | | | |
|------------------------|---|-------------|-------------|--------------|---------------|---------------|------------|
| | до 5 до 10 | от 10 до 20 | от 20 до 50 | от 50 до 100 | от 100 до 200 | от 200 до 500 | 500 и выше |
| Баткенская | 0,9 | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | | |
| Джалал-Абадская | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 2,1 | | |
| Иссык-Кульская | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 2,1 | | |
| Нарынская | 1,0 | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,8 | | |
| Ошская | 1,3 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 2,3 | 2,4 | 2,6 |
| Таласская | 1,1 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | | | |
| Чуйская и город Бишкек | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 2,3 | 2,4 | 2,9 |

Пример

Основой бюджета Кумбельского айылного аймака составляют налоги от земель несельскохозяйственного назначения, которые выплачивают пансионаты и дома отдыха, которые находятся на его территории. Так, из общих доходов в 2012 г. в сумме 10 млн. 300 тыс. сомов, поступления от налога на земли несельскохозяйственного назначения составили 4 млн. 700 сомов.

Налог на имущество

Плательщиком налога на имущество является организация или физическое лицо, имеющее:

1. В собственности имущество, зарегистрированное на территории Кыргызской Республики;

2. Имущество, приобретаемое в рамках договора финансовой аренды или ипотечного кредитования, зарегистрированное на территории Кыргызской Республики, с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором наступило право обладания данным имуществом.

Объектом налогообложения является имущество, находящееся:

- в государственной собственности, закрепленное за государственными предприятиями на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, а за учреждениями - на праве оперативного управления;
- в муниципальной собственности, закрепленное за муниципальным предприятием на праве хозяйственного ведения, а за учреждениями - на праве оперативного управления;
- в частной собственности.

К налогооблагаемому имуществу относятся следующие объекты:

1 группа: жилые дома, квартиры, дачные дома, предназначенные для постоянного или временного проживания, не используемые для осуществления предпринимательской деятельности;

2 группа: жилые дома, квартиры, дачные дома, пансионаты, дома отдыха, санатории, курорты, производственные, административные, промышленные, а также другие капитальные строения, предназначенные и/или используемые для осуществления предпринимательской деятельности;

3 группа: временные помещения из металлических и других конструкций, такие, как киоски, контейнеры, предназначенные и/или используемые для осуществления предпринимательской деятельности;

4 группа: транспортные средства, включая самоходные машины и механизмы.

Практика показывает, что значительным резервом для повышения доходов местного бюджета являются налоги от использования коммерческой недвижимости 2 и 3 группы. Органы МСУ до настоящего времени не в полной мере используют возможности по администрированию и сбору этих видов налогов. В связи с этим, важным является понимание, от чего зависит размер налога и особенности его прогнозирования и сбора.

Порядок расчета налога объекта имущества 2 и 3 групп.

Рассчитывается налогооблагаемая стоимость объекта:

$НС = С \times П \times Кр \times Кз \times Ко$, где:

НС - налогооблагаемая стоимость объекта имущества, сом;

С - налогооблагаемая стоимость одного квадратного метра площади объекта имущества, сом/кв.м;

П - общая площадь объекта имущества 2 или 3 группы, кв.м;

Кр - региональный коэффициент, учитывающий изменение налогооблагаемой стоимости объекта в зависимости от его местонахождения на территории КР;

Кз – зональный коэффициент, учитывающий изменение налогооблагаемой стоимости объекта в зависимости от его местонахождения в населенном пункте;

Ко - отраслевой коэффициент, применяемый для объектов имущества 2 и 3 группы.

Налогооблагаемая стоимость одного квадратного метра площади объекта имущества 1, 2 и 3 группы устанавливается, в зависимости от материала стен и года ввода объекта имущества в эксплуатацию, в следующих размерах:

| Материал стен | Срок эксплуатации | Оценочная стоимость |
|---------------|-------------------|---------------------|
|---------------|-------------------|---------------------|

| | | 1 кв.м/ сом |
|--|----------------------|-------------|
| Кирпич | До 5 лет | 15000 |
| | 5-15 лет | 14000 |
| | 15-30 лет, 30-45 лет | 13000 |
| | Более 45 лет | 12000 |
| | | 10000 |
| Дерево | До 5 лет | 12000 |
| | 5-15 лет | 11000 |
| | 15-30 лет, 30-45 лет | 10000 |
| | Более 45 лет | 9000 |
| | | 8000 |
| Сборный и монолитный железобетон, бетонные блоки, пескоблок, пеноблок, пенобетон, стекло | До 5 лет | 14000 |
| | 5-15 лет | 13000 |
| | 15-30 лет, 30-45 лет | 12000 |
| | Более 45 лет | 11000 |
| | | 10000 |
| Сырцовая глина (саман, сокмо) | До 5 лет | 10000 |
| | 5-15 лет | 9000 |
| | 15-30 лет, 30-45 лет | 8000 |
| | Более 45 лет | 6000 |
| | | 5000 |
| Шлакоблок, полистирольный строительный блок | До 5 лет | 9000 |
| | 5-15 лет | 8000 |
| | 15-30 лет, 30-45 лет | 7000 |
| | Более 45 лет | 6000 |
| | | 5000 |
| Металл | До 30 лет | 10000 |
| | Более 30 лет | 8000 |
| Прочие материалы для временных помещений | | 4000 |

При расчете облагаемой стоимости объекта имущества за основу принимается материал стен, который преобладает в стенах объекта имущества. Порядок определения преобладающего материала устанавливается Правительством Кыргызской Республики.

(см. Порядок определения отраслевой принадлежности (функциональное назначение) объекта имущества, преобладающего материала стен, материала стен и площади объекта имущества при отсутствии регистрации прав на имущество и/или расхождении налоговой базы и/или отраслевой принадлежности (функциональное назначение) объекта имущества с документальными сведениями, полученными органами налоговой службы из других источников (утвержден постановлением Правительства КР от 19 марта 2010 года, N 163)

Для объектов имущества 2 и 3 группы общая площадь объекта имущества определяется на основании данных о размере общей площади административных, производственных и складских помещений, указанных в техническом паспорте единицы недвижимого имущества налогоплательщика, выдаваемом государственным органом, осуществляющим регистрацию прав на недвижимое имущество, используемых для осуществления предпринимательской деятельности: производства товаров, оказания услуг, выполнения работ, хранения товарно-материальных ценностей.

В случае отсутствия регистрации прав на имущество и/или расхождения налоговой базы и/или функционального назначения, определенных налогоплательщиком по объекту имущества, и документальными сведениями, полученными налоговыми органами из других

источников, материал стен и площадь объекта имущества в целях налогообложения определяются в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики, согласно физическим обмерам по внешнему периметру объекта имущества 1, 2 или 3 группы, проведенным комиссией в составе уполномоченных представителей соответствующего налогового органа, государственного органа по регистрации прав на недвижимое имущество, органа местного самоуправления и фактических пользователей объекта имущества.

Результат обмера оформляется актом в трех экземплярах, которые передаются в налоговый орган для определения суммы налогового обязательства по объекту имущества, территориальный орган по регистрации объектов недвижимости, а также фактическому пользователю объекта имущества соответственно.

Региональный коэффициент K_p устанавливается в следующих размерах:

| Наименование областей и районов | Значение K_p | Наименование областей и районов | Значение K_p |
|---------------------------------|----------------|---------------------------------|----------------|
| Баткенская область | | Нарынская область | |
| Баткенский район | 0,2 | г.Нарын | 0,3 |
| Ляйлякский район | 0,2 | Ак-Талинский район | 0,1 |
| Кадамджайский район | 0,2 | Ат-Башинский район | 0,1 |
| г.Кызыл-Кия | 0,1 | Джумгалский район | 0,1 |
| г.Сулюкта | 0,1 | Нарынский район | 0,2 |
| Ошская область | | Кочкорский район | 0,2 |
| Алайский район | 0,2 | | |
| Кара-Кульджинский | 0,2 | | |
| Араванский район | 0,3 | | |
| Кара-Суйский район | 0,6 | | |
| Ноокатский район | 0,3 | | |
| Узгенский район | 0,3 | | |
| Чон-Алайский район | 0,1 | | |
| | | | |

Значение зонального коэффициента K_z равняется 1, за исключением городов Бишкек, Ош и Джалал-Абад.

Значения зонального коэффициента K_z и границы стоимостных зон в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад устанавливаются Правительством Кыргызской Республики по согласованию с профильным комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в размере от 0,3 до 1,2 не чаще чем один раз в течение налогового периода, в срок не позднее 1 октября текущего года.

(См. постановление Правительства КР от 13 мая 2011 года, N 217 «О мерах по реализации требований норм Налогового кодекса Кыргызской Республики»)

Отраслевой (функциональный) коэффициент K_o устанавливается в следующих размерах:

| Отраслевая принадлежность (функциональное назначение объекта) | Значение |
|--|----------|
| Гостиницы, игорные заведения, ломбарды, обменные пункты | 1,6 |
| Автозаправочные станции | 1,4 |
| Мини-рынки, рынки, торгово-рыночные центры, комплексы | 1,0 |
| Предприятия общественного питания, торговли, сферы услуг | 0,8 |
| Железнодорожные вокзалы и автовокзалы, автостанции, грузовые станции железнодорожного транспорта | 0,7 |
| Административные, офисные здания, бизнес-центры, банки | 0,6 |
| Предприятия транспорта, предприятия автосервиса, связи и энергетики | 0,5 |
| Оборонно-спортивно-технические организации | 0,3 |

| | |
|--|-----|
| Сельскохозяйственные производственные здания | 0,3 |
| Санатории, пансионаты, дома отдыха | 0,2 |
| Предприятия промышленности, строительства | 0,2 |

Отраслевая принадлежность (функциональное назначение) объекта имущества определяется в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики. Если коэффициенты K_p , K_z , K_o не установлены, их значения принимаются равными 1.

Ставка налога на недвижимость объектов 1,2,3 группы устанавливается в размере:

- 1) для объектов имущества 1 группы - 0,35 процента от налогооблагаемой базы;
- 2) для объектов имущества 2 и 3 групп - 0,8 процента от налогооблагаемой базы.

Работа в малых группах (20 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы.

Шаг 2. Тренер раздает задание для каждой группы.

Задание для 1 группы:

- Расчет налога на земли несельхозназначения. Продовольственный рынок: площадь – 4 га, место расположения – Атбашынский р-н Нарынской области.
 $K_z = 0,8$

Задание для 2 группы:

- Расчет налога на имущество. Здание торгового комплекса: площадь- 400 м.кв., место расположения - Атбашынский р-н Нарынской области, год постройки – 2008-й, материал стен - кирпич.

Шаг. 3. По завершению задания каждая группа проводит презентацию с обоснованием, проводится обсуждение.

Ключ для тренера

Решение для 1 группы. $K_z = 0,8$, $K_k = 7,5$, $K_i = 1$, ставка налога для Нарынской области – 1,6 сом/м.кв. (население более 10 000 чел)
 $40000 \text{ м/кв} * 1,6 * 1 * 0,8 * 7,5 = 384 000 \text{ сомов/год}$

Решение для 2 группы. Оценочная стоимость метра – 15 000 сомов/м.кв. $K_z = 1$, $K_o = 0,8$, $K_p = 0,1$
 $400 * 15000 * 1 * 0,8 * 0,1 = 480 000$ – оценочная стоимость объекта
Ставка налога 0,8 % от оценочной стоимости $480000 / 100 * 0,8 = 3840$ сомов/год

5.4. Полномочия органов МСУ по формированию доходной части местных бюджетов

Категория доходов «местные налоги и сборы» является составной частью общей системы налогов. Полномочия по их регулированию закреплены за органами местного самоуправления. Из всех доходов местных бюджетов данная категория является непосредственным и довольно полноценным инструментом органов местного самоуправления в управлении собственными ресурсами.

Налоговым кодексом Кыргызской Республики определяются общие законодательные нормы местных налогов и сборов, виды местных налогов и сборов, объекты налогообложения, плательщики налогов, законодательные ограничения по ставкам налогов и другие основные положения. В то же время Налоговым кодексом предоставлены определенные права органам местного самоуправления по регулированию местных налогов и сборов.

Какими же полномочиями обладают органы местного самоуправления?

- Местные органы самоуправления решают сами: вводить или не вводить на своей территории тот или иной вид местных налогов и сборов;
- самостоятельно устанавливают ставки в пределах законодательных ограничений;
- имеют право предоставлять льготы, преференции и освобождения по отдельным видам местных налогов и сборов;
- определяют порядок их учета и сбора.

Составление прогноза доходной части местных бюджетов, в том числе расчет прогнозных показателей по каждому из видов доходов должно осуществляться, основываясь на следующих принципах:

- прогноз доходов должен основываться на показателях прогноза экономического развития региона;
- прогноз доходов должен отражать фискальную политику местных органов самоуправления, проводимую в рамках общей государственной фискальной политики;
- должен быть реалистичным для исполнения, т.е. основываться на расчетах налоговых поступлений на основе экономических показателей и на анализе динамики фактических поступлений налоговых и неналоговых доходов за предыдущие годы.

5.5. Анализ расходов местного бюджета

Существует традиционный порядок формирования расходной части местного бюджета. На первом этапе определяются расходы по защищенным статьям бюджета: заработная плата, отчисления в Социальный фонд, питание школьников 1-4 классов, коммунальные расходы. На втором этапе планируются расходы, которые определены нормативными документами: нормы командировочных расходов, обслуживание служебного транспорта и т.д., а также хозяйственные и прочие расходы.

И только на третьем этапе распределяются средства на исполнение планов развития. Такой подход является продолжением тенденции формировать местный бюджет “по доходам”. До настоящего времени не сформировались традиции определять расходные обязательства, исходя из необходимости финансировать задачи и мероприятия, которые должны достигать цели.

Пример. В расходной части местного бюджета определено, что на ремонт отопления школы направлено 320 000 сомов (замена батарей). Но при этом не указано, какой результат ожидается от финансирования данного мероприятия. Является ли освоение финансовых средств или выполненный объем работ результатом мероприятия? Возможно, из-за старых оконных рам и прохудившейся крыши эффекта от замены батарей нет.

Несмотря на существующие форматы формирования расходной части местного бюджета, необходимо поэтапно переходить на принципы программного бюджетирования и формировать расходы на основе отбора приоритетов планов развития.

В основе программного бюджетирования – бюджет основанный на результате (БОР). Первое и главное, что дает БОР – это выстроенную систему приоритетов и понимание того, сколько стоит каждая достигаемая цель – через взаимосвязь целей и ресурсов, причем не только денежных, но и временных, и человеческих.

Подходы к применению БОР не всегда одинаковы в зависимости от возможностей местных бюджетов. Особенности бюджетной системы Кыргызской Республики таковы, что в дотационных айылных аймаках практически отсутствуют бюджеты развития, что затрудняет применения возможностей БОР. Не существует единых правил расчета доли местного

бюджета, которую можно направить на финансирование планов развития. Более того, для дотационных айылных аймаков более важным является формирование бюджетов под каждое мероприятие, где средства местного бюджета должны являться только частью ресурсов для решения задачи.

В рамках программ осуществляются мероприятия проектного характера, имеющие целевой, срочный и чаще всего – разовый характер. К примеру, задачу строительства водопровода в селе целесообразно решать, применяя такой инструмент БОР, как целевая программа. А вот обеспечение устойчивого функционирования водопровода, сбора платежей, содержания решается в рамках постоянной функции органа местного самоуправления.

В условиях отсутствия или недостатка средств, затруднения использования БОР – закономерное и понятное явление. В условиях недостатка средств сокращению подлежат в первую очередь те расходы, для решения которых наиболее часто применяется программно-целевой метод. Органы местного самоуправления, вынужденные «ужимать» расходную часть бюджета в условиях ограниченности доходов, откладывают целевые «разовые» мероприятия проектного характера «до лучших времен», осуществляя только расходы текущего характера, связанные с наиболее насущными потребностями.

5.6. Структура расходных обязательств органов местного самоуправления

Основой формирования расходных обязанностей является разграничение функциональных полномочий, т.е. какой уровень управления за что отвечает.

Что такое децентрализация?

Децентрализация – это передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет снижения круга полномочий вышестоящих. Децентрализация позволяет повысить эффективность управления за счет приближения власти к избирателям, более полного учета местной специфики и предпочтений населения.

Таким образом, финансовая децентрализация в широком ее понимании предполагает передачу определенных полномочий органам власти на местах с тем, чтобы они могли самостоятельно принимать решения по формированию доходов, расходов и нормативно-правовому регулированию. Почему вопрос разграничения расходных обязательств является основополагающим в построении системы межбюджетных отношений? Четкое разграничение всех функций дает возможность органам местного самоуправления определить для себя перечень обязательных (или минимальных) функций, которые они должны выполнить в течение года, следовательно, это дает им возможность определить объем ожидаемых к финансированию услуг. Только на основе четкого разграничения функций можно определить объем первоочередных, обязательных расходов органов местного самоуправления, и только на основе этого можно говорить о доходных возможностях муниципалитетов и поднимать вопрос о предоставлении трансфертов. Поэтому сессию о расходах мы выносим в первоочередном порядке.

Расходы местного бюджета - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций органов местного самоуправления.

Распределение обязанностей по расходам между бюджетами осуществляется на основе Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР». В соответствии со статьей 37 вышеупомянутого закона, структура расходных обязательств включает:

- расходные обязательства Правительства - бюджетные обязательства Правительства Кыргызской Республики, возникающие при выполнении органами государственного управления функций и полномочий, исполнение которых, согласно законодательству Кыргызской Республики, вступившим в установленном законом

порядке в силу международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика, и иным договорам и соглашениям, должны происходить за счет средств республиканского бюджета;

- расходные обязательства органов местного самоуправления - бюджетные обязательства органов местного самоуправления, возникающие в соответствии с наделенными функциями органов местного самоуправления, установленными законодательством Кыргызской Республики, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов органов местного самоуправления;
- смешанные расходные обязательства - бюджетные обязательства Правительства Кыргызской Республики, местных государственных администраций, органов местного самоуправления, финансируемые из республиканского и местных бюджетов.

Статья 37 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»

Согласно Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», расходные полномочия органов местного самоуправления делятся на:

- собственные функции (Статья 18 «Вопросы местного значения»);
- делегированные государственные полномочия (Статья 20 «Делегированные государственные полномочия»). Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на основании закона или договора и допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий предусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники финансирования, необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий.

5.7. Балансирование местного бюджета. Инвестиционные возможности местных бюджетов

В соответствии с требованиями Закона “Об основных принципах бюджетного права”, местные бюджеты должны быть сбалансированы, т.е. доходная часть должна быть равна расходной части. Данная норма не позволяет в полной мере осуществить переход на БОР, так как требования “укладываться в доходы”, при условии ограниченности прав ОМСУ осуществлять внешние заимствования, не позволяют стимулировать поиск дополнительных ресурсов. Вместе с тем органы МСУ могут использовать возможности фандрейзинга, муниципально-частного партнерства, чтобы обеспечить ресурсную часть для реализации задач или мероприятий.

Закон “О финансово-экономических основах МСУ” предоставляет возможность органам МСУ в различных формах осуществлять экономическую деятельность. Причем такого рода деятельность в первую очередь должна быть направлена на улучшение качества и расширение возможностей по предоставлению услуг населению. Допускаются различные формы экономической деятельности: создание муниципальных учреждений, участие в акционерных обществах, некоммерческих организациях. В рамках экономической деятельности органы МСУ имеют право инвестировать собственные средства местного бюджета для решения задач соответствующих субъектов хозяйственной деятельности.

Статья 22. Права органов местного самоуправления на создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций, а также на участие в акционерных обществах

1. Органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и некоммерческие организации, а также участвовать в акционерных обществах с целью обеспечения эффективного и оперативного решения вопросов местного значения, а также стимулирования экономического развития в пределах своей территории и получения прибыли.

2. Органы местного самоуправления вправе делегировать определенные полномочия муниципальным предприятиям, некоммерческим организациям, а также акционерным обществам, более половины акций которых принадлежат органам местного самоуправления, кроме полномочий, которые, согласно законодательству Кыргызской Республики, относятся к исключительной компетенции государственных органов или органов местного самоуправления.

3. Муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления.

(В редакции Закона КР от 28 января 2010 года, N 15)

Статья 23. Взаимоотношения органа местного самоуправления и учрежденного им муниципального предприятия или акционерного общества

3. Орган местного самоуправления вправе инвестировать в муниципальные предприятия путем:

1) закрепления муниципального имущества на праве хозяйственного ведения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

2) капитальных вложений;

3) реинвестирования прибыли муниципальных предприятий.

4. Орган местного самоуправления вправе инвестировать в акционерные общества, одним из учредителей которых он является, путем:

1) передачи муниципального имущества в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

2) капитальных вложений.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА СТРАТЕГИИ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

6.1. Разработка и установка системы отчетности

Система мониторинга и отчетности (СМиО) позволяет влиять на успешную реализацию той или иной стратегии (программы).

Любая социальная стратегия (программа) направлена на решение той или иной социальной проблемы. Разработка программы начинается с анализа проблемы и выяснения, что необходимо сделать. Конечным результатом выполнения программы должно стать желаемое изменение ситуации (решение проблемы): снижение уровня бедности, обеспечение питьевой водой и т.д.

При разработке стратегии (программы) тщательно планируется процесс ее исполнения – последовательность шагов, которые приведут к ее исполнению (достижению результата). Для осуществления этих шагов необходимы ресурсы: люди, оборудование, финансы и т.д. Нормальное выполнение стратегии (программы) невозможно без отслеживания хода работ и полученных промежуточных и окончательных результатов. Эти функции называются **мониторингом** и **оценкой**.

Мониторинг и оценка - это система наблюдения, оценки и прогноза выполнения той или иной программы.

Основное предназначение мониторинга и оценки – давать информацию о принятии управленческих решений. Информация должна быть достаточной, достоверной, своевременной, надежной.

Сущность мониторинга и оценки одинакова – отслеживание хода и результатов программы и выдача информации для лиц, принимающих решения. Отличие между мониторингом и оценкой можно сформулировать следующим образом:

Мониторинг отвечает на вопрос: «Как идут дела?», это рутинное повседневное отслеживание ситуации, сравнение текущего положения с планом.

Мониторинг обеспечивает показатели необходимые для:

- анализа данной ситуации,
- определения проблемы и нахождения решений,
- выдерживания плана выполнения Стратегии,
- измерения прогресса в выполнении поставленных задач и формулировании/пересмотре будущих целей и задач,
- принятия решений о человеческих, финансовых и материальных ресурсах.

Оценка отвечает на вопросы: «Ну и что?» и «Почему». Оценка подразумевает более детальный анализ ситуации. Оценка проводится на разных этапах реализации программы и показывает достижение результата, промежуточного или окончательного.

Например, результаты программы по обеспечению питьевой водой могут показать, что проложено 1000 м трубопровода и вложено 100 000 сомов. Мониторинг покажет, соответствуют ли данные показатели плановым?

Оценка должна ответить на вопрос: почему есть отклонения от плана (почему?), что изменилось в жизни граждан в отношении доступа к питьевой воде (ну и что?).

При проведении мониторинга и оценки необходимо отслеживать:

- использование ресурсов (соответствие потраченных ресурсов плану),
- процесс выполнения программы (соответствие содержания и сроков мероприятия плану, соблюдение методов, процедур, технологий),
- результаты (в какой мере удается достигать поставленной цели),
- влияние, воздействие (в какой степени и как влияет программа на ситуацию).

Основные критерии, используемые при мониторинге и оценке

Значимость - эффективность - продуктивность - воздействие - устойчивость

- Значимость - своевременность цели программы для решения существующих проблем, соответствие плана физическому и политическому окружению, в котором он осуществлялся.
- Эффективность - эффективность в стоимости, скорости и управлении, с которой вложенные средства и усилия превращаются (превратились) в результаты, и качество достигнутых результатов.
- Продуктивность - вклад, сделанный результатами в достижение цели программы: оценка продуктивности сравнивает то, что в действительности было достигнуто, с тем, что планировалось получить.
- Воздействие - эффект от реализации программы на более широкое окружение, ее вклад в достижение более общих целей.
- Устойчивость - оценка жизнеспособности результатов и вероятности, что они будут продолжать приносить пользу.

Разница между СМиО и контролем

Какая разница между мониторингом и оценкой и контролем? Скажем, у нас есть реальность. Мониторинг и оценка измеряют то, насколько деятельность изменила реальность. А контроль измеряет деятельность в соответствии с определенными нормами и процедурами, заданными в системе управления. Контроль тоже является элементом в системе управления, но если пользоваться только им, то увидеть можно только неточности в самой системе управления, а как эта система повлияла на изменение ситуации определить нельзя. И если мы рассматриваем ситуацию с одним игроком, обладающим целями, то контроль возможен. А как только появляются другие игроки (люди или группы, обладающие

целями), то здесь уже необходим мониторинг и оценка для достижения результатов стратегии.

7.2. Этапы построения системы мониторинга:

- определение индикаторов, по которым можно отслеживать ход реализации программы;
- установление источников информации для проведения мониторинга (организации, люди, документы и др.);
- определение методов сбора информации (стат. данные, визуальное наблюдение, анкетирование, опросы и т.д.);
- определение частоты и графика сбора информации;
- назначение ответственных за получение информации и договоренность с теми, кто будет эту информацию предоставлять;
- определение технологии обработки и анализа полученной информации;
- воздействие на улучшение реализации программ;
- определение бюджета на проведение мониторинга.

Индикаторы - определение, характеристики

Для того чтобы проводить МиО, необходимо знать характеристики, которые будут измеряться в процессе МиО и сравниваться с плановыми.

Показателями, характеризующими степень достижения какого-либо результата или воздействия, являются индикаторы. **Показатели (индикаторы)** - это общие цифровые свидетельства, которые помогают вам сравнить желаемые результаты с реальными. Они помогают ответить на вопрос: «Почему вы уверены, что продвигаетесь к поставленной цели?»

Индикаторы разрабатываются после постановки целей и задач. Индикаторы имеют следующую структуру:

- **Индикаторы процесса** – отражают информацию о текущем исполнении программы, соответствие имеющихся показателей к плановым. Как правило, это количественные индикаторы, сбор информации осуществляется периодически до завершения программы.
- **Индикаторы результатов** – отражают информацию о достижении цели программы на определенном этапе или по ее завершению. Могут быть количественные и качественные индикаторы, сбор информации осуществляется на определенном этапе в соответствии с графиком реализации программы.
- **Индикаторы влияния** – отражают воздействие программы на бенефициариев и соответствие достигнутых результатов целям Программы. Как правило, это качественные индикаторы, сбор информации производится в начале реализации (базовая оценка), в середине (промежуточная) и в конце (итоговая) программы.

Индикаторы делятся на: количественные (количество обученных, построенных объектов, использованного материалы и т.д.) **и качественные** (длинный, сложный, плохой, хороший, новый и т.д.; по изменению состояния, качества того или иного объекта, например, качества питьевой воды).

Для того чтобы индикаторы были эффективными, они должны быть:

- **отчетливыми** - формулироваться ясно и понятно, исключив многообразное толкование,
- **дискретными (отличающимися от других)** – название не должно дублироваться другими индикаторами,
- **разумными** – конкретными в понимании, реально отражающими ситуацию,
- **измеримыми** – доступными существующим методам измерений,
- **достижимыми** – реально соответствующими целям и задачам программы,

- **значимыми** – реально характеризующими процесс исполнения или достижения результатов.

При отборе индикаторов нужно руководствоваться следующими принципами:

- Должны разрабатываться с участием партнеров.
- Должны быть простыми и экономичными в измерении.
- Должны быть взаимосвязанными на всех уровнях.
- Должны быть практичными и поддающимися объективной проверке.

Индикаторы должны иметь свое пороговое значение: количественные – числовое, качественные – балльное или процентное. Индикаторы также могут оцениваться утверждениями «да» или «нет» либо другими аналогичными.

Пример. Возможные индикаторы микропроекта «Обеспечение питьевой водой жителей с.Карасуу».

Индикаторы процесса:

- количество отработанных дней по трудовому участию населения (**количественный**),
- своевременное получение разрешительных документов (**соответствие графику, «да», «нет»**),
- соблюдение периодичности технического надзора (**соответствие графику, «да», «нет»**)
- соблюдение сроков исполнения работ (**соответствие графику «да», «нет»**).

Индикаторы результата:

- сбор населением 5% софинансирования (**соответствие графику «да», «нет»**),
- своевременный вклад МСУ доли софинансирования (**соответствие графику «да», «нет»**),
- количество домохозяйств получивших доступ к воде (**количественный**),
- соответствие требованиям, участие женщин и молодежи в реализации программы (**количественный**),
- соответствие качества воды нормам (**количественный**).

Индикаторы влияния:

- степень удовлетворенности жителей качеством питьевой воды (**качественный**),
- степень снижения инфекционных заболеваний (**качественный**),
- облегчение труда женщин и детей по доставке воды (**качественный**)

Источники информации для проведения МИО

Источники информации, необходимые для сбора данных по индикаторам, должны отвечать следующим требованиям:

- **достоверность** – источники информации должны максимально отражать ее достоверность,
- **доступность** – местоположение источника информации должно быть в пределах достигаемости, чтобы не усложнять работу и не приводить к удорожанию процедур МиО,
- **объективность и компетентность** – источник информации должен быть беспристрастным, знать, по возможности, предмет наблюдения.

Основные источники информации: статистические данные, результаты собственного визуального наблюдения, мнения граждан и т.д. Источники информации определяются в зависимости от характеристик индикаторов, по которым необходимо собирать информацию или оценивать.

Пример. Источники информации по индикаторам микропроекта «Обеспечение питьевой водой жителей с.Карасуу»

Индикаторы процесса:

- количество отработанных дней по трудовому участию населения (**журнал реализации микропроекта**),
- своевременное получение разрешительных документов (**разрешительные документы**),

- соблюдение периодичности технического надзора (**журнал технадзора или подрядчика**),

- соблюдение сроков исполнения работ (**график производства работ**).

Индикаторы результата:

- сбор населением 5% софинансирования (**финансовые документы**),

- своевременный вклад МСУ доли софинансирования (**финансовые документы**),

- количество домохозяйств, получивших доступ к воде (**статистика ОМСУ**),

- соответствие требованиям, участие женщин и молодежи в реализации программы

(**информация граждан**),

- соответствие качества воды нормам (**справка СЭС**),

Индикаторы влияния:

- степень удовлетворенности жителей качеством питьевой воды (**информация граждан**),

- степень снижения инфекционных заболеваний (**справка медучреждения**),

- облегчение труда женщин и детей по доставке воды (**информация граждан**)).

Определение методов сбора информации

Основные методы сбора информации при проведении МиО:

- **Работа с документами** – сбор информации по статистическим документам, финансовым, аналитическим отчетам и др.
- **Опрос ключевых информаторов** – серия вопросов открытого типа, задаваемых отдельным лицам, выбранным из-за их знания и опыта по интересующей теме. Качественные, детальные и полусистематизированные интервью, которые проводятся в соответствии с руководствами по проведению интервью, содержащие определенные темы или вопросы.
- **Обсуждение в фокусной группе** – организованное обсуждение в составе 8-12 тщательно отобранных участников, имеющих интерес в рамках предложенной для обсуждения темы.
- **Групповые опросы сообществ** – серии вопросов и организованное обсуждение на встрече, в которой может принять участие значительное число представителей сообщества. Существует также инновационный метод сбора информации «Отчетные карточки граждан».
- **Непосредственные наблюдения** – фиксирование увиденного или услышанного на месте реализации программы. Информация может касаться текущей деятельности программы и наблюдаемых результатов.
- **Анкетирование** – сбор информации путем распространения анкет с вопросами, характеризующими тот или иной индикатор. Выбор респондентов определяется специально выработанным положением с указанием количества респондентов, целевой группы, методов опроса и т.д.

Пример. Методы сбора информации по индикаторам микропроекта «Обеспечение питьевой водой жителей с.Карасуу»

Индикаторы процесса:

- количество отработанных дней по трудовому участию населения (**работа с документами**),

- своевременное получение разрешительных документов (**работа с документами**),

- соблюдение периодичности технического надзора (**работа с документами**),

- соблюдение сроков исполнения работ (**работа с документами**).

Индикаторы результата:

- сбор населением 5% софинансирования (**работа с документами**),

- своевременный вклад МСУ доли софинансирования (**работа с документами**),

- количество домохозяйств, получивших доступ к воде (**работа с документами**),
- соответствие качества воды нормам (**работа с документами**).

Индикаторы влияния:

- степень удовлетворенности жителей качеством питьевой воды (**исследования**),
- степень снижения инфекционных заболеваний (**исследования**),
- облегчение труда женщин и детей по доставке воды (**исследования**).

Определение частоты и графика сбора информации

Частота и график сбора информации по индикаторам зависит от его характеристик. При этом необходимо соблюдать следующие правила:

1. Частота измерений должна соответствовать требованиям ограничений по бюджету, т.е. не делать этот процесс слишком дорогим.
2. Период оценки не должен быть слишком длительным, чтобы можно было зафиксировать его текущее состояние.
3. График проведения МиО или сбора информации по индикаторам должен соответствовать графику реализации программы и возможностям для наиболее полного описания данного индикатора в этот период.

Как правило, сбор информации по текущим индикаторам осуществляется периодически, с равными промежутками времени или в соответствии с графиком реализации программы: по индикаторам результата - в период, определенный программным заданием; по индикаторам влияния - в период проведения оценки программы.

Назначение ответственных за получение информации и взаимодействие с теми, кто эту информацию будет получать

Поскольку предлагаемая методология направлена на обеспечение внешнего мониторинга, для его проведения необходимо сформировать группу, которая была бы ответственна за разработку методики и непосредственно проведение МиО. Такого рода работа предполагает смешанный вид рабочей группы, которая будет играть роль как внешнего мониторинга, так и совместного мониторинга и оценки. Под СМиО мы понимаем проведение мониторинга, силами самих представителей сообщества, то есть получателей услуг.

Результатом проведения подобного МиО должно стать воздействие на ОМСУ по улучшению их деятельности. В связи с этим, важным представляется обеспечение взаимодействия с органами и предприятиями, реализующими данную программу. В случае возникновения взаимного интереса, как правило, проблем по информированию в отношении результатов МиО не возникает. Но в случае, если поставщик услуг не заинтересован в обнародовании результатов МиО, возможны следующие рекомендации:

- широкое информирование населения о проводимом мониторинге, его целях и задачах (информационные листы, публикации в СМИ, предоставление информации на плановых совещаниях);
- расширение круга активистов среди населения для воздействия на поставщиков услуг;
- работа с представительными органами власти (местными кенешами) с целью подготовки нормативных документов, обязывающих местные органы исполнительной власти обеспечить обсуждение результатов МиО, и принятия по ним решений.

Определение технологии обработки и анализа полученной информации

Технология обработки информации зависит от: (1) объема полученных данных, (2) характеристик индикаторов (количественные или качественные, как правило, качественные

индикаторы требуют более сложной технологии обработки), (3) возможностей имеющегося оборудования, (4) потенциала членов группы осуществляющих МиО.

Существующие компьютерные технологии и программное обеспечение позволяют обработать информацию и представить пользователям в удобном для обсуждения виде. Так как финальный аналитический отчет является важным результатом системы МиО, подготовка его должна стать одним из ключевых этапов всего МиО.

При презентации материалов МиО могут использоваться методы, которые позволили бы представить результаты в удобном и доступном виде с применением: (1) программы Power Point, (2) постеров, (3) диаграмм и графиков(3), раздачи информационных листов с результатами МиО.

Воздействие результатов МиО на улучшение реализуемых программ

Наилучшим результатом, полученным по результатам МиО, явилось бы реальное воздействие на ОМСУ по повышению эффективности реализации стратегического плана. Такого рода результатом может стать протокол по итогам региональных слушаний с указанием перечня мероприятий по корректировке программ в сторону улучшения. В случае если речь идет о работе местных или государственных органов, результатом могло бы стать постановление местных или государственных органов власти по устранению недостатков.

7.3. Оценка программы

Оценка программы - это объективное и независимое определение ценности реализуемых программ.

Следовательно – это рассмотрение реализуемых или завершенных видов деятельности, их плана, значимости, исполнения и воздействия. Осуществление оценки позволяет анализировать данные по индикаторам не только количественного, но и качественного характера, поскольку именно оценка позволяет ответить на вопросы: почему и как удалось достичь поставленных целей и задач, промежуточных и конечных результатов; либо, напротив, почему и каким образом этого не произошло? Оценка деятельности может создать возможности для усовершенствования не только существующих, но и будущих программ и реформ, подлежащих реализации.

Таким образом, проведение оценок позволяет сделать вывод и принять решение, как повысить эффективность и результативность реализации стратегий, с учетом составляющих ее программ. Например, оценка реализуемой политики важна для определения того, насколько политика достигла или достигает своих целей и, что люди, которые должны были получить пользу от нее, получили ее.

При оценке программы используются два вида оценки:

- **Оценка воздействия** (или она известна как оценка достигнутых результатов) - ставит вопросы о воздействии программы на ее итоги и на различные группы людей.
- **Оценка процесса** (иногда ее называют формативной оценкой) - ставит вопросы: как, почему и при каких условиях действует или не действует на данном этапе программа?

Оценка воздействия основывается на: (i) измерении полученных результатов и достигнутого воздействия относительно поставленных целей; (ii) оценке ситуации до и после запуска проекта. Исследования по оценке воздействия позволяют: (i) измерить степень достижения задач проекта; (ii) оценить корреляцию между воздействием деятельности проекта и другой деятельности в секторе. Оценка воздействия проводится в виде регулярных качественных и количественных исследований на местном и уровне Проекта, включая

оценки: потребностей, состояния бенефициаров до и после запуска проекта, социального воздействия и т.д.

Оценка процесса производится в период реализации программы, когда еще можно повлиять на изменение механизма или дизайна программы, чтобы улучшить результат.

Условно говоря, оценка процесса - «когда повар пробует суп», а оценка воздействия - «когда суп пробуют гости и хозяин».

До настоящего времени не существует единого подхода к оценке стратегических планов развития территорий. Эффективность реализации планов развития характеризуется достижением результата за счет имеющихся ресурсов, прежде всего, финансовых. Если понимать главным результатом исполнения планов развития улучшение качества жизни, то одним из приоритетных методов оценки должна стать степень удовлетворенности граждан исполнением мероприятий стратегического плана. В большинстве своем мероприятия стратегического плана развития в конечном итоге есть не что иное, как оказание каких-либо услуг гражданам. Поэтому в отсутствие стандартов оказания муниципальных услуг подход, основанный на изучении степени удовлетворенности граждан услугами, является актуальным.

Потребность в проведении оценки может быть вызвана рядом причин, а в процессе оценки решается целый ряд задач. Их набор может быть различен. Перечислим некоторые из них:

- корректировка содержания программы – уточнение целей и задач, переориентирование программы на достижение реалистичных результатов и т.д.;
- оценка деятельности и принятых решений органами местного самоуправления;
- активизация работы по выполнению программы – экспертиза эффективности организации выполнения программы, вовлечение в работу новых исполнителей и т.д.;
- анализ причин успехов и неудач выполнения программы;
- привлечение внимания общественности к программе;
- обеспечение текущего и привлечение дополнительного финансирования;
- информирование лиц и организаций, принимающих решения;
- анализ разногласий, возникающих среди исполнителей по ходу реализации программы.

Применение метода оценки эффективности плана развития через степень удовлетворенности граждан имеет ряд преимуществ:

- оценка объективная, так как участвуют непосредственно получатели услуг;
- результаты оценки напрямую влияют на корректировку или изменение плана развития;
- несложная методология позволяет осуществить эту работу местной НПО;
- не требует больших бюджетных расходов,

Участники процесса оценки

Заказчики

Заказчиком может выступить местный кенеш, который организует процесс, принимает решение о финансировании процесса оценки.

Исполнители

Для обеспечения устойчивости процесса, исполнителем программы по оценке должна стать местная неправительственная или общественная организация, имеющая потенциал для проведения оценки. Проводится предварительное обучение местных организаций и сопровождение в течение всего периода реализации программы по оценке.

Участники

В оценке услуг могут принять участие все граждане/население, имеющие непосредственный опыт в получении тех или иных обследуемых услуг.

Продолжительность работы

В зависимости от уровня проведения, целей и объемов финансирования, работа по оценке эффективности плана развития может проводиться от одного до шести месяцев.

Регулярность

Работа по оценке – это не разовое мероприятие. Для достижения ощутимых результатов полевые обследования необходимо проводить на регулярной основе - не менее одного раза в год по различным направлениям плана развития.

Важнейшим элементом оценки является соотношение достижения результатов плана развития и объема финансирования по данному направлению.

Эффективность исполнения планов развития будет высокой в случае, если достигнута высокая степень удовлетворенности граждан реализованным мероприятием плана развития за определенные ресурсы.

В настоящее время в Кыргызской Республике широкое распространение приобретает система оценки степени удовлетворенности населения через оценочные карточки граждан (ОКГ).

7.4. Особенности совместного мониторинга и оценки (СМиО)

Совместный мониторинг и оценка (СМиО) – это один из подходов в проведении МиО, который обеспечивается участием лиц, непосредственно заинтересованных в получении результата от реализации Стратегии или ее отдельных задач.

Почему важно применять метод СМиО?

- Люди в местах, охваченных деятельностью, как раз лучше всех знают об изменениях, произошедших в их жизни.
- Такая система повышает способность людей и местных организаций анализировать, планировать и принимать во внимание изменения, принимать решения и действовать.
- Такая система укрепляет отношения между исполнителями, например, ОМСУ и населением, создает доверие и увеличивает технические и административные возможности всех вовлеченных лиц.
- Такая система предоставляет данные, которые не только полезны, но и используются, так как все являются «хозяевами» результатов.

Особенности подготовки СМиО включают в себя:

1. **Анализ участников групп СМиО.** Учитывается уровень взаимоотношений участников групп, их влияния и участия в отношении той или иной задачи, заинтересованности в получении результата.
2. **Обучение участников групп.** Участники групп СМиО должны иметь знания по прохождению этапов МиО.
3. **План проведения СМиО.** Определяются элементы Стратегии, которые будут подвергаться мониторингу, задачи, индикаторы, сроки проведения.

По итогам проведенного СМиО группа готовит отчет и представляет информацию на собраниях, сессиях местного кенеша.

Работа в малых группах (20 минут)

Шаг 1. Делим участников тренинга на 2 группы.

Шаг 2. Участники тренинга на примере конкретной стратегии разрабатывают план проведения СМиО.

Шаг 3. По завершению задания проводится обсуждение.

8. ОТЧЕТНОСТЬ И ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

Местное сообщество обязательно должно быть информировано о реализации СПЭР, а также о достижении целей и задач. Члены местного сообщества должны быть в курсе экономической ситуации в муниципалитете, достигнутых улучшений, и о том, какие меры могут принять отдельные лица для оказания помощи в достижении экономических целей сообщества. Это потребует эффективного информационного обмена с целью определения общественного мнения и информирования организаций-исполнителей.

В процессе информирования общественности о результатах оценки обязательно используйте визуальные и устные презентации, промежуточные отчеты и неофициальные беседы.

Отчет по реализации стратегии служит, с одной стороны, хорошим анализом ситуации, а с другой стороны предоставит рекомендации и выводы относительно отдельных элементов Видения, Миссии или стратегических целей.

Отчет не должен быть громоздким и большим; информация в нем должна быть компактной, конкретной и адекватной. Чем больше фактов и данных будут использованы в отчете, тем полезнее и интереснее он будет для читателей.

Немаловажным моментом в ходе процесса стратегического планирования является информирование.

Существует несколько ключевых механизмов информирования граждан о текущих и конечных результатах и выявленных проблемах в ходе работ, опробованных органами местного самоуправления Кыргызской Республики. Это:

- общественные слушания;
- рабочие группы с привлечением общественности;
- обнародование информации.

8.1. Общественные слушания

Общественные слушания – это механизмы вовлечения населения в процессы обсуждения и принятия решений по важнейшим вопросам жизни сообщества. Они проводятся для сбора откликов граждан по тому или иному важному для сообщества вопросу и служат эффективным информационным и коммуникационным каналом.

Общественные слушания предоставляют ценную информацию о том, насколько общественность поддерживает предлагаемое органом МСУ решение, что можно сделать, чтобы оно стало более приемлемым для населения. С другой стороны, политикам и общественным деятелям, в том числе депутатам кенешей, общественные слушания предоставляют прекрасную возможность узнать мнение население о качестве своей работы, скорректировать стратегию и тактику, и, в конце концов, получить поддержку и признание со стороны населения.

Наиболее распространенное определение понятия «общественных слушаний» – это организованное мероприятие в форме открытого обсуждения, которое обычно проводят органы местного самоуправления для изучения мнения населения, получения консультаций и поиска оптимального, сбалансированного решения вопроса или проблемы по важнейшим вопросам жизни сообщества. Согласно этому определению, можно выделить ключевые слова, в которых сосредоточен основной смысл слушаний: *организованное мероприятие, обсуждение, изучение мнения населения, получение консультаций*. Именно эти слова должны определять цели того, кто решил организовать общественные слушания.

Правила и процедуры должны помочь организаторам четко провести мероприятие, а всем участникам, включая рядовых граждан, дать возможность высказаться. Организаторы общественных слушаний должны самостоятельно разработать правила, которые могут быть различными для каждого города или села и для каждого типа общественных слушаний. Но любые правила должны включать:

- правила поведения присутствующих;

- процедуры для желающих выступить (регламент);
- ограничения проявлений одобрения или неодобрения;
- требование соблюдения регламента.

Также каждое слушание должно включать следующие моменты:

- установленное время НАЧАЛА и ОКОНЧАНИЯ слушаний;
- вступительное слово главы муниципалитета или модератора (продолжительность – до 15 мин.);
- приветствие и объяснение порядка и правил проведения слушания;
- представление вопроса (продолжительность – 15-20 мин.);
- комментарии и вопросы аудитории;
- итоги обсуждения и их фиксацию.

Ход обсуждения обязательно должен протоколироваться, иначе все, произнесенное на слушаниях, останется просто словами!

Практика общественных слушаний для вовлечения населения в деятельность МСУ широко применяется при разработке стратегий развития населенных пунктов. Предметом слушаний по стратегии может быть необходимость разработки стратегии развития муниципалитета и сама стратегия, а также перечень инвестиционных проектов.

Общественные слушания в качестве коллективного выразителя воли сообщества обеспечивают последовательность и преемственность реализации стратегии, одобренной всем населением. При смене главы местного самоуправления новому главе будет тяжело отказаться от стратегии развития населенного пункта, которая была разработана до него, так как стратегия одобряется всем сообществом.

8.2. Рабочие группы с привлечением общественности

При разработке стратегий развития создается Оргкомитет, который разрабатывает первый проект стратегии развития населенного пункта. Последующие проекты дорабатываются при активном участии заинтересованных слоев населения. Это достигается путем организации отдельных встреч с: территориальными общественными советами, товариществами собственников жилья, бизнесменами, депутатами местного кенеша, руководителями отраслевых отделов, представителями образования и прочими. Конструктивные предложения и замечания, сделанные во время этих встреч, вносятся в стратегию развития.

При разработке стратегии развития большое внимание уделяется не только самому процессу разработки стратегии, но и созданию механизма, при котором обеспечивается преемственность при реализации стратегии и создание у населения чувства соучастия в разработке и реализации стратегии развития данной местности.

8.3. Инструменты обнародования информации

При обнародовании информации используют различные инструменты информирования граждан о результатах и проблемах местного экономического развития. Некоторые инструменты обнародования информации представлены следующим набором.

Ежемесячный информационный бюллетень

Ежемесячный информационный бюллетень – это информационный документ, предоставляющий развернутую информацию о событиях в органе местного самоуправления, включающий данные отчетов и выступлений официальных лиц, полезную и обучающую информацию. Ежемесячный информационный бюллетень может обобщать и анализировать информацию, содержащуюся в еженедельных пресс-релизах. Содержание ежемесячного информационного бюллетеня определяется специалистом (службой) по информационному

обмену и утверждается главой местного самоуправления. Ежемесячный информационный бюллетень издается в печатном или электронном виде, размещается на информационном стенде, рассылается госорганам, НПО, действующим на территории местного самоуправления и в обязательном порядке – СМИ. Список рассылки ежемесячного информационного бюллетеня формируется и обновляется специалистом (службой) по информационному обмену по согласованию с руководителем органа местного самоуправления.

Буклет

Небольшой буклет, включающий в себя определенную информацию, оказался эффективным и относительно дешевым способом информирования граждан о результатах процесса стратегического планирования и местного экономического развития.

Муниципалитеты могут использовать буклеты по итогам первого шага – Оценки предыдущей стратегии, когда местному сообществу раздается от 500 до 1000 буклетов. В тех буклетах, наряду с вопросами о приоритетах развития, также отдельно предоставляется информация о Видении муниципалитета, Миссии органов МСУ и Стратегических целях.

Пример. Отчетное выступление мэра города по итогам оценки предыдущей стратегии

Уважаемые горожане!

В 2004 году город Каракол разработал стратегический план развития города, который с тех пор успешно реализуется. После трех лет работы пришло время обновить стратегический план. Если раньше план в основном содержал проекты по восстановлению объектов социальной инфраструктуры, то теперь мы хотим сфокусировать внимание на местном экономическом развитии.

Мы верим, что, поддерживая наших горожан в их стремлении начать свое дело и развивать бизнес, мы способствуем созданию новых рабочих мест, и тем самым обеспечиваем наших граждан средствами для существования.

В данном процессе нам оказывает поддержку Проект «Децентрализация и местное самоуправление», финансируемый USAID и реализуемый Урбан Институтом Бишкека.

Работа по обновлению стратегического плана была начата с образования Комитета по стратегическому планированию, который, оценив существующий стратегический план, приступил к разработке обновленной версии. Отчет по оценке стратегического плана был рассмотрен и принят городским кенешем 10 июля 2007 года.

В данной брошюре вы найдете краткий вариант Отчета по оценке стратегического плана, где отдельно рассмотрены Видение города, Стратегические цели, а также Миссия органов МСУ.

В конце брошюры вы найдете краткий вопросник, ответив на который, вы сможете в разработке обновленной версии. Пожалуйста, заполните вопросник, отделите его от брошюры и сдайте до 3 сентября 2007 года.

Буклет также можно использовать для информирования граждан о проектах, которые вошли в стратегический план.

Пример. Содержание буклета с описанием проектов, включенных в стратегический план.

Фонд развития

Если Вы предприниматель, и у вас есть отличная идея по развитию своего бизнеса, и вам для этого нужен кредит, но нет возможности предоставить залог в полном объеме. В скором будущем Вы сможете обратиться в Фонд развития, который может выступить гарантом для получения кредита.

Центр поддержки предпринимателей

Если Вы предприниматель, и нуждаетесь в консультациях и советах по составлению бизнес-плана, оформлению заявки на получение кредита, поиску необходимой информации о новых технологиях, то данный проект именно для Вас. В будущем Центр, помимо консультативных услуг, организует курсы обучения для Вас, предприниматели, и Ваших сотрудников.

Открытые и прозрачные процедуры распоряжения муниципальной собственностью

Если Вы предприниматель, и Вам нужна земля или помещение для развития своего бизнеса, то Вам поможет данный проект, который направлен на внедрение уже разработанных процедур. У Вас появится возможность получить земельный участок и помещения в собственность или аренду на принципах открытости и прозрачности.

Проект уже реализуется!

Инвестиционное предложение

Если Вы предприниматель, и Вы хотите вложить свои средства, то город готов принимать Ваши предложения по развитию свободных земельных участков и/или объектов на конкурсной основе. Город дает возможность частному бизнесу предоставлять муниципальные услуги на конкурсной основе. Наш городской парк – первая ласточка!

Следите за объявлениями!

Долгосрочный план восстановления дорог

Если Вы живете в Караколе, то Вам известно, в каком состоянии его дороги. Дороги – это одно из важных условий развития города. Там, где появляются новые хорошие дороги, начинается застройка и благоустройство территории, увеличивается экономическая активность, и создаются новые рабочие места.

Ремонт дорог уже начался!

Безопасность - улучшение освещения улиц

Если Вы хотите пройтись по Караколу, знайте, что не все его улицы достаточно светлые в позднее время. Улучшение уличного освещения позволит обезопасить движение транспорта и пешеходов и сделать его более привлекательным для туристов.

Проект уже реализуется! Часть улиц освещена!

Презентация Стратегических планов и проектов

Еще одним инструментом информирования граждан является проведение презентации широкой публике Стратегических планов и проектов. На таких мероприятиях участвуют все желающие. Муниципалитет в знак признательности присуждает Почетные грамоты всем тем, кто внес вклад в разработку стратегии, вкратце представляет информацию о проектах и их промежуточных результатах в виде буклетов.

Информационный стенд

Информационный стенд является средством доведения до сведения посетителей оперативной информации и представляет собой вертикально установленную доску, размеры которой позволяют разместить на ней достаточное количество документов.

Информационные стенды уже сегодня являются самым доступным и популярным инструментом пассивного распространения информации во многих городах и селах. Такие стенды обладают многими достоинствами. Например, они просты в обращении, предоставляют свободу маневра, требуют затрат на начальном этапе, но затем эксплуатируются практически бесплатно. Содержание (рубрики) чаще всего имеет такую структуру: официальная информация и новости муниципалитета. Контент (материалы содержания) должен обновляться не реже одного раза в месяц. Стенд могут наполнять: айыл окмоту или айылный кенеш, муниципальные организации, учреждения, коммунальные

предприятия, общественные организации. Уличный стенд - оптимальное средство пассивной информационной работы с населением, несмотря на необходимость затрат на начальном этапе, дальнейшая его эксплуатация обходится недорого. Стенд необходимо расположить недалеко от АО и местного кенеша (для удобства заполнения и большей сохранности), однако на проходном, бойком месте, чтобы его увидело максимальное количество людей.

Уличный стенд можно использовать как выставочный! В масштабах одного населенного пункта, где население привязано к определенному месту проживания, выставки весьма эффективный способ общения. Выставку можно привязать к другому событию, разместив на нем подборку подходящих фотографий и других материалов, рассказывающих, например, о предыстории события. Можно сделать на уличном информационном стенде тематическую выставку, посвященную, например, образованию, жилью или благоустройству. Можно использовать стенд как воспитательный инструмент, разместив на нем фотографии самых грязных и самых чистых улиц. Можно поощрить лучших учителей и учеников местных школ, поместив фотовыставку по итогам учебного года.

Стенды в помещении есть в большинстве органов МСУ Кыргызстана. Однако их содержание часто ограничивается двумя-тремя постановлениями и расписанием работы чиновников. Этого мало. Кроме того, недостаток стенда в помещении органа МСУ в том, что при пропускном режиме доступ в здание, а значит, и к стенду, ограничен. Информацию на стенде в помещении прочтут только те граждане, кто уже по той или иной причине обратился в орган МСУ. Охватить остальных, привлечь их внимание с помощью стенда в помещении не удастся. Инновация в данном случае может заключаться в том, чтобы поместить стенд не в помещении органа МСУ. Гораздо эффективнее поместить его в более посещаемых жителями местах, например, на базаре, на месте сбора скота, в крупных чайханах, при этом таких стендов может быть не 2 - 3, а пять или шесть. Затраты на изготовление таких стендов, скорее досок, невелики, эффективность высока.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Структура Стратегии развития айылного аймака.

| Цель/задачи | Ожидаемые результаты | Сроки | Индикаторы | Ответственные |
|--|---|------------------|---|--|
| Цель: Обеспечить стремление молодежи к здоровому образу жизни | В нашем селе будут созданы условия для полноценного развития молодежи | До 31.12.2017 г. | - снижение уровня заболеваний среди молодежи на 10% - снижение уровня правонарушений на 20 % | ОМСУ, рабочая группа по реализации Стратегии |
| Задача 1: Обеспечить доступные условия для занятия спортом | Молодежь села стала активно посещать спортивные секции, укреплять здоровье. | До 1.09.2014 г. | - количество участников спортивных секций: 200 человек к 31.12.2014 г. - количество наград на соревнованиях 20 шт./год | Инициативная группа, ОМСУ |
| | | | | |
| | | | | |

Приложение 2. Структура плана действий

| Мероприятия | Методы | Сроки | Индикаторы | Ресурсы | Ответственные |
|--|--|----------------------------|---|--|---------------------------------------|
| Цель: Обеспечить стремление молодежи к здоровому образу жизни | | | | | |
| Задача 1: Обеспечить устойчивый доступ для занятия спортом | | | | | |
| 1.1. Капитальный ремонт спортивного зала | - найм подрядчика - участие местного сообщества - участие спонсора | 1.06.2013-31.12.2013 | Завершение строительства спортивного зала к 31.12.2013 г. | Всего: 580 000 сом Местный бюджет: 400 000 сом Вклад сообщества: 80000 сом (материалы, технический надзор, трудовое участие) Спонсор ОсОО «Пахта» - 100 000 сом (оборудование, транспорт) | Инициативная группа, комитет молодежи |
| 1.2. Открытие спортивных секций | - мобилизация местных специалистов - информационная компания - закупка инвентаря | 1.12.2013 – 1.02.2014 г.г. | - открытие не менее 4 спортивных секций к 1.02.2014 | Всего: 70 000 сом Местный бюджет: 50 000 сом Оплата за занятия: 20 000 сом/месяц | Дирекция спортивного зала |

Приложение 3. Структура плана совместного мониторинга и оценки.

| № | Наименование индикатора | Методы | Инструменты | Сроки проведения | Состав группы СМиО | Подтверждающий документ |
|----------|--|-------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1. | Индикатор цели: Снижение уровня заболеваний среди молодежи на 10% | Работа с документами Опрос | Отчет ФАП Анкета | Ежегодно с 01.12. по 31.12. | Байзаков Оморова Аттокуров | Выписка отчета ФАП Отчет по опросу |
| 1.1. | Индикатор задачи: Количество участников спортивных секций: 200 человек к 31.12.2014 г. | Работа с документами | Книга регистрации членов спортивных секций | 28.12.2014 | Рашидов Эргешев | Выписка из книги регистрации |
| 1.1.2. | Индикатор мероприятия: Открыто не менее 4 спортивных секций | Визуально | Осмотр | 1.02.2014 | Аттокуров Эргешев | Справка группы СМиО |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

1. Гражданский кодекс КР (от 8 мая 1996 года, № 15).
2. Закон КР «О введении в действие Земельного кодекса КР» (от 2 июня 1999 года, № 46).
3. Закон КР «О местном самоуправлении» (от 15 июля 2011 года, № 101)
4. Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» (от 15 марта 2002 года, № 37).
5. Закон КР «О недрах» (от 2 июля 1997 года, № 42).
6. Закон КР «О пастбищах» (от 26 января 2009 года, № 30).
7. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (от 25 сентября 2003 года, № 215).
8. Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» (от 11 января 2001 года, № 4).
9. Закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (от 22 декабря 1998 года, № 153).
10. Земельный кодекс КР (от 2 июня 1999 года, № 45).
11. Конституция КР (от 27 июня 2010 года).
12. Лесной кодекс КР (от 8 июля 1999 года, № 66).
13. Постановление Правительства КР «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» (от 3 июня 2002 года, № 358).
14. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от ГД ФС РФ 16.09.2003г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абдыкалыков Э., Нарусбаева У., Добрецова Н., Учебное пособие «Местные бюджеты и бюджетный процесс». Б., 2010
2. Абрамс С., Мерфи А. Разработка и реализация стратегий местного развития в странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, Будапештский институт Открытого общества, 2005;
3. Айтбаев Д., Нарусбаева У. Р. Методическое руководство по стратегическому планированию местного экономического развития. Б., 2012.
4. Асибалиев Ж., Добрецова Н., Нарусбаева У., Мамбетова А., Учебное пособие «Местное экономическое развитие». Б., 2010.
5. Большакова Е. Внутренняя и внешняя среда муниципального образования и методы исследования. М., 2010.
6. Быкова Ф. К., Табольская В.В. Муниципальная экономика и муниципальное управление. Учебное пособие. – Набережные Челны: Издательство Института управления. М., 2011.
7. Государственно-частное партнерство: приоритеты и перспективы для Беларуси / под ред. В. Н. Карягина. – Минск: Тесей, 2012.
8. Добрецова Н.Н., Мамбетова А., Орозобеков А. Информационный обмен и гражданское участие как инструменты развития муниципалитета. Учебное пособие. Б., 2009.
9. Игнатов В. Г., Рудой В. В., Местное самоуправление. М., 2005.
10. Каганова О., Нарусбаева У. Анализ практики управления муниципальной недвижимостью в городах Кыргызской Республики 2003-2006 гг., Б., 2006.
11. Каганова О., Нарусбаева У. Управление муниципальной собственностью для сельских муниципалитетов. Методическое пособие. Б., Урбан Институт, 2007.
12. Каганова О., Нарусбаева У. Финансовые аспекты управления муниципальной собственностью в Кыргызстане, Метод. пособие. Б., 2006.
13. Карпова Т. Ю. Муниципальный маркетинг как инновация в муниципальном управлении // Чиновник, № 507 (51). Доступно на сайте: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=802>
14. Кожошев А. О., Шадыебеков К. Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики, Б., 2006.
15. Козлов А. А. Государственно-частное партнерство: сущность, классификация. М., 2012
16. Любаев А. П., Экономическое развитие предприятий местного производства в условиях самоуправления. М., 1999.
17. Местное экономическое развитие: стратегия в меняющейся экономике Под ред. Р.С. Фослера. Вашингтон, 1991.
18. Негодуйко А. В. Основные понятия и формы межмуниципального сотрудничества. М., 2007.
19. Прозрачность органов местного самоуправления в управлении финансами и муниципальной собственностью. Б., Урбан Институт, 2008.

20. Руководство «Финансовые аспекты управления ресурсами, месторождениями полезных ископаемых», Б.: Институт политики развития, 2012.
21. Руководство по фандрейзингу. Каунтерпарт Консорциум, Б., 2003.
22. Сборник некоторых законодательных и международных актов по децентрализации и местному самоуправлению. Урбан Институт, Б., 2008.
23. Сигитов М. С. Институциональные основы государственно-частного партнерства в Российской Федерации. М., 2010.
24. Совместное изучение нужд села (СИНС) - первый шаг к истинному партнерству граждан и органов местного самоуправления // Проект «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс». Б., Институт политики развития, 2012.
25. Филиппов Ю. В., Авдеева Т. Т., Лаврова Т. Г. Теории местного экономического развития. Учебное пособие. М., Кнорус, 2011.
26. Формирование и исполнение местных бюджетов. Учебный модуль. – Б., Институт политики развития, АРИС, 2013.
27. Фурши К. Межмуниципальное сотрудничество во Франции. Выступление в России, 2010.
28. Хмура К., Орозобеков А, Практическое руководство «Как управлять местным экономическим развитием?». Б., Урбан Институт, 2009.
29. Чекиров А. Руководство по мониторингу и оценке. Б., 2010.
30. Чекиров А. Совершенствование доходного потенциала местных бюджетов, или Как сократить число дотационных сельских муниципалитетов? // Муниципалитет. 2012. № 8 (9).
31. Чекиров А. Тонкая материя формулы: как доходный потенциал МСУ влияет на объем категориальных грантов // Муниципалитет. 2012. № 4 (5).
32. Чекиров А. Финансовая децентрализация: мифы и реальные проблемы // Муниципалитет. 2012. № 3 (4).
33. Чекиров А. Это сладкое слово «роялти» или Местные природные ресурсы как возможность пополнения бюджета // Муниципалитет. 2012. № 5 (6).
34. Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республики, Б., 2007.
35. Юрченко В.А. Правовые формы межмуниципального сотрудничества в современной России. М., 2002.