

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

Научно-популярный журнал. Выпуск № 4 (5). Апрель 2012 г.

Муниципалитет - это триединство территории, населения и органа местного самоуправления

Учредитель и издатель  
**Институт  
политики  
развития (ИПР)**

Главный редактор,  
председатель правления ИПР  
**Надежда Добрецова**

Редактор кыргызской версии  
**Нургуль Джаманкулова**

Верстка и дизайн  
**Адиль Абдраимов**

Перевод на кыргызский язык  
**Зейнеп Алтымышова**

Журнал принимает для публикации  
авторские статьи и размещает  
адресованные муниципалитетам  
бесплатные объявления.

Журнал распространяется бесплатно,  
но оставляет за собой  
право организации платной подписки.

Материалы журнала не обязательно  
отражают точку зрения издателя  
и партнеров издателя.  
Ответственность за содержание  
материалов несут авторы.

**По всем вопросам  
обращаться по адресам:**

**почтовый** – 720021, Кыргызская Рес-  
публика, г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44,  
Институт политики развития, редакция  
журнала «Муниципалитет»;

**электронные** – [office@dpi.kg](mailto:office@dpi.kg),  
[nadya.dobretsova@gmail.com](mailto:nadya.dobretsova@gmail.com)

**Телефоны:** (0312) 97-01-04 (05,06,07)  
**Факс:** (0312) 97-01-08

Использованы фотографии,  
сделанные сотрудниками  
Института политики развития,  
из Интернета.

Регистрационный номер  
Свидетельства о регистрации  
средства массовой информации 1785.

ISBN 1694-7053

## Кадры МСУ

Штатное расписание.  
Расписание проблем?.....2

## Новости законодательства

Об оценке эффективности органов управления.....6  
О государственно-частном партнерстве  
в приложении к системе МСУ.....6  
О Кредитных союзах айылного аймака.....6  
О выборах.....7  
Кадровые назначения.....7  
Изменения в существующие нормативные акты.....7  
Штатное расписание органов МСУ.....7

## Ресурсы МСУ

Управление  
этническим многообразием  
на местном уровне  
через равноправный  
доступ к ресурсам  
в муниципалитетах Чуйской области.....8

## Финансы МСУ


Подушевое финансирование  
системы образования:  
чья ответственность и чьи деньги?.....9  
Тонкая материя формулы:  
как доходный потенциал МСУ  
влияет на объем категориальных грантов.....15

## Юридическая консультация

Про работу военно-учетного  
и паспортного столов,  
про генеральный план  
и про пособия молодым специалистам.....18

## Голос граждан

Жители Ивановского, Торт-Кульского  
и Ленинского айылных аймаков сами решили,  
на что потратить деньги сообщества.....22  
Торт-Кульский айылный аймак:  
диалог с населением выходит на новый уровень.  
Результаты слушаний по твердым бытовым отходам.....26  
Общественное расследование:  
от слогана к технологии.....30



# Штатное расписание. Расписание проблем?

Одна из острейших проблем в сфере муниципального управления – это проблема кадров. Если в целом в системе местного самоуправления бушуют страсти, как в отношении прогрессивных преобразований, так и в отношении стремительных отступлений, то в отношении структуры аппарата управления муниципалитета, штатного расписания и условий оплаты труда значительных изменений не наблюдается.

Вероятно, исходя из лучших побуждений, чтобы продемонстрировать заботу об органах местного самоуправления, 16 марта 2012 г. Правительство КР своим постановлением утверждает новую типовую структуру и штатную численность сельских исполнительных органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Сразу же после принятия данного документа сельские органы МСУ забросали ответственных лиц Министерства финансов, Государственного агентства по строительству и региональному развитию недоуменными запросами о порядке применения данного постановления. Что же так

встревожило руководителей сельских муниципалитетов?

Изменения коснулись структуры штатного расписания айыл окмоту в части более детального описания состава сотрудников по специализациям. В частности, в рамках прежней численности аппарата айыл окмоту теперь предлагается включить в штат следующих специалистов: юриста, участкового инспектора, специалиста по информационно-компьютерным технологиям, участкового врача, специалиста по вопросам животноводства и ветеринарного обслуживания.

На первый взгляд кажется, что такая детализация усиливает потенциал органов МСУ, давая им возможность оказывать населению более разносторонние услуги через специалистов различных сфер деятельности. Более того, учитывается норма Закона «О местном самоуправлении» (п. 6 статьи 46), которая дает право органам МСУ включать в штат участкового врача, ветеринарного врача, сотрудника органов внутренних дел (участкового инспектора). Многие руководители

**органов МСУ давно поднимают вопрос о необходимости иметь в своих муниципалитетах вышеназванных специалистов, и вот, Правительство реагирует на их пожелания. Так почему же последовала массовая негативная реакция?**

## **Кто важнее – врач или землеустроитель?**

В прежней редакции постановления Правительства предоставляло органам МСУ право самостоятельно формировать штатное расписание в рамках установленных норм. В частности, в состав айыл окмоту, численностью от 5 до 10 тысяч жителей, предлагалось вводить 5 главных и 4 ведущих специалиста. При этом конкретные специализации определялись органами МСУ в зависимости от потребностей. Например, во многих айыл окмоту появились специалисты по привлечению инвестиций, местному экономическому развитию, по сбору доходов и др. При этом в соответствии со ст. 46 Закона «О местном самоуправлении» никто не запрещал органам МСУ вводить в штат на позиции главных или ведущих специалистов врачей или участковых инспекторов. А новая редакция постановления отказала органам МСУ в праве на маневр, на самостоятельность в составлении штатного расписания, жестко закрепила все позиции. Муниципалитеты оказались перед печальным и скудным выбором: либо нанимать специалистов, ненужных им в текущий момент, при этом сокращая нужные позиции, либо заполнять все вакансии только для того, чтобы получить финансирование на заработную плату. Кроме этого, для айыл окмоту с численностью населения до 5000 человек из штатного расписания выпала одна из важнейших позиций – землеустроителя. Споры нет, врач на селе – вопрос первой необходимости, однако здравоохранение – это государственная функция. А земля – основной ресурс органов МСУ, и управление ею – собственная функция местного самоуправления!

## **А должен ли милиционер становиться муниципальным служащим?**

Включение дополнительных позиций в основное штатное расписание придает этим специалистам статус муниципальных служащих, исключая их из категории государственных. В первую очередь это касается участкового инспектора, в отношении которого сразу возникают вопросы о подотчетности, наличия социального пакета, учета времени службы в общий стаж, ношения оружия и много других вопросов. В то же время если оставить за ним статус сотрудника правоохранительных органов, то возникает вопрос, почему по делегированному полномо-

чию оплата производится за счет средств местного бюджета? Для разрешения перечисленных вопросов в законодательстве требуется провести четкое разграничение функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере, поскольку, по законодательству, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности (Закон «Об органах внутренних дел КР» и др.) является функцией государственных органов. В то же время, в соответствии со статьей 18 Закона КР «О местном самоуправлении», органы местного самоуправления оказывают содействие охране общественного порядка. Без такого разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления невозможно разрешить указанные вопросы, определить статус участкового инспектора, круг его прав и обязанностей, пределы его ответственности, порядок и источники финансирования его деятельности и, в конечном итоге, обеспечить эффективное выполнение им своих функций.

Общеизвестно, что уровень заработной платы специалистов айыл окмоту находится на крайне низком уровне и не дотягивает даже до минимального прожиточного уровня. Надеяться, что на такую заработную плату придут работать специалисты по информационным технологиям, квалифицированные врачи и сотрудники органов внутренних дел, не приходится.

## **За что боролись?**

Вероятно, что когда представители муниципалитетов озвучивали свои пожелания по дополнительным позициям, никто не имел в виду, что они должны быть муниципальными служащими, так как вопросы здравоохранения и безопасности – это в чистом виде государственные функции. Вопросы ветеринарии, информационных технологий – преимущественно сфера деятельности частного сектора, который оказывает эти услуги на платной основе. Более того, непонятно, зачем содержать в штате специалиста по ИТ, занятость которого будет составлять не более нескольких часов в неделю. В целом анализ данного постановления позволяет сделать следующие выводы:

- применимость документа на практике как минимум не улучшает муниципальное управление, а наоборот, снижает уровень самостоятельности органов МСУ;
- отсутствие дополнительного финансирования по вводимым позициям практически сводит к нулю возможность его реального применения;
- жесткая структура штатного расписания лишает муниципалитеты возможности самостоятельно определять перечень необходимых специалистов, исходя из потребностей



и, по сути, ограничивает их административную автономию.

## У семи мачех

К сожалению, в последние годы вопросы формирования штатного расписания и условий оплаты муниципальных служащих отошли на второй план и стали еще более запутанными. По непонятным причинам ключевой документ, определяющий уровень заработной платы органов МСУ - постановление Правительства № 436 от 29.07.2011 г., имеет гриф «для служебного пользования» и недоступен самим органам МСУ. Сложилась такая ситуация, когда вышеназванные вопросы регулируются целым букетом нормативно-правовых актов, которые нередко противоречат друг другу. Отдельными законами и постановлениями Правительства определяются вопросы:

- структуры и штатного расписания органов МСУ;
- уровня оплаты труда сотрудников органов МСУ;
- уровня оплаты труда младшего обслуживающего и технического персонала;
- вопросы повышающих коэффициентов к окладу.

В то же время нет механизма реализации системы мотивации по надбавкам к заработной плате, продекларированной в Законе «О муниципальной службе».

## Как улучшить ситуацию?

Предлагается в корне пересмотреть систему формирования кадров в органах МСУ. Все вопросы, регулирующие принципы формирования штатного расписания и условий оплаты труда, возможно, должны быть представлены в едином постановле-

нии правительства. При этом все положения этого постановления должны отвечать следующим принципам.

- Самостоятельность формирования штатного расписания органов МСУ в пределах установленных общих единиц.
- Определение стандарта фонда заработной платы для определенных категорий органов МСУ, который государство гарантирует муниципалитетам. При этом гарантия формируется из средств местного бюджета для «самодостаточных» органов МСУ и средств республиканского бюджета для «дотационных».
- Предоставление органам МСУ права, в рамках стандарта фонда заработной платы, самостоятельно определять необходимую численность, а сэкономленные средства направлять на поощрение своих сотрудников.
- Предусмотреть систему надбавок к заработной плате муниципальных служащих за счет собственных доходов с учетом опыта работы, возможностей совмещения должностей, уровня квалификации и результатов работы муниципального служащего.

При этом необходимо отметить, что реализация данного постановления не потребует дополнительных финансовых ресурсов из республиканского бюджета. Представленная схема направлена на улучшение муниципального управления и оптимизацию кадровой политики за счет новых подходов и создания системы мотивации для сотрудников органов МСУ. Принятие такого рода нормативно-правового акта позволит решить накопившиеся проблемы в части кадровой политики на местном уровне и повысит эффективность работы и ответственность органов МСУ. ◆



**Постановление Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменения в постановление  
Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении типовой структуры и штатной численности  
исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики»  
от 5 августа 2011 года N 451» от 16 марта 2012 года № 181**

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» Правительство Кыргызской Республики постановляет:

1. Внести в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики» от 5 августа 2011 года N 451 следующее изменение:

- типовую структуру и штатную численность айыл

окмоту, утвержденные указанным постановлением, изложить в редакции согласно приложению к настоящему постановлению.

2. Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

Опубликовано в газете «Эркин Тоо» от 20 марта 2012 года N 23.

**Премьер-министр Кыргызской Республики  
О.Бабанов**

**Типовая структура и штатная численность айыл окмоту,  
утвержденные постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 августа 2011 года N 451**

Наименование должностей	Штатная численность при численности населения, тыс. чел.			
	до 5	от 5 до 10	от 10 до 20	свыше 20
Глава	1	1	1	1
Заместитель главы	1	1	1	1
Ответственный секретарь	1	1	1	1
Главный специалист - юрист	-	1	1	1
Главный специалист - участковый инспектор(*)	1	1	1	1
Специалист по информационно-компьютерным технологиям	-	1	1	1
Заведующий финансово-экономическим отделом - главный бухгалтер(**)	1	1	1	1
Главный специалист - расчетный бухгалтер	-	1	1	1
Ведущий специалист по экономике и статистике	-	1	1	1
Ведущий специалист по доходам	1	1	2	3
Специалист по расходам - бухгалтер-кассир	-	1	1	1
Ведущий специалист - участковый врач(*)	1	1	1	1
Ведущий специалист по социальной защите и социально-культурным вопросам	-	-	1	1
Специалист по социальной защите	1	1	1	2
Заведующий сектором по земельным, жилищно-коммунальным вопросам и чрезвычайным ситуациям	-	-	1	1
Главный специалист по вопросам животноводства и ветеринарного обслуживания(*)	1	1	1	1
Главный специалист по земельным, жилищно-коммунальным вопросам и чрезвычайным ситуациям	-	1	1	1
Ведущий специалист по землеустройству и сельскому хозяйству	-	1	1	1
Инспектор военно-учетного стола(***)				
Айыл башчысы(****)				
<b>Итого:</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>21</b>
Работники, занятые техническим обслуживанием:				
ТОП	1	1	2	3
МОП	1	1	1	1
<b>Всего:</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>25</b>

(\*) Примечание. Кандидаты на должности ведущего специалиста участкового врача, главного специалиста по вопросам животноводства и ветеринарного обслуживания, главного специалиста - участкового инспектора (сотрудник органов внутренних дел) набираются на контрактной основе с испытательным сроком на 3 месяца, с последующим утверждением на 3 года.

(\*\*) Примечание. Заведующий финансово-экономическим отделом главный бухгалтер айылного аймака назначается на должность и освобождается от занимаемой должности главой местного самоуправления с согласия большинства депутатов местного кенеша и территориального органа Министерства финансов Кыргызской Республики.

(\*\*\*) Примечание. Для обеспечения выполнения требований всеобщей воинской обязанности количество военно-учетного персонала устанавливается согласно следующим нормам нагрузки:

- при наличии на учете до 300 военнообязанных и призывников - один освобожденный работник - инспектор военно-учетного стола;
- при наличии на учете от 300 до 1000 военнообязанных и призывников - два освобожденных работника и на каждые последующие 1000 военнообязанных и призывников - по одному освобожденному работнику - инспектору военно-учетного стола.

(\*\*\*\*) Примечание: По решению айылных кенешей могут вводиться должности айыл башчысы (старосты айыла) на уровне ведущих специалистов айыл окмоту.

## ● Об оценке эффективности органов управления

### Постановление правительства КР от 17 февраля 2012 года № 105 «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»

В целях осуществления системной оценки эффективности деятельности и повышения ответственности руководителей государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления КР, постановлением утверждены Методика оценки деятельности и Перечень базовых показателей для оценки эффективности деятельности государственных органов, а также Положение об «Индексе доверия населения» и Типовая анкета по определению уровня доверия населения к деятельности государственных органов.

В целях стимулирования деятельности государственных органов исполнительной власти и органов

местного самоуправления КР внесены номинации конкурса среди местных государственных администраций, айыл окмоту с премиальным фондом для номинации:

- «Самая лучшая область» – пять миллионов сомов;
- «Самый лучший район»: за I место – четыре миллиона сомов, за II место – три миллиона сомов;
- «Самый лучший айыл окмоту»: за I место – пять миллионов сомов, за II место – четыре миллиона сомов, за III место – два миллиона сомов.

## ● О государственно-частном партнерстве в приложении к системе МСУ

### Закон КР от 22 февраля 2012 года № 7 «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» вводит принципы государственно-частного партнерства в систему МСУ (ранее органы МСУ не упоминались в законе)

Закон устанавливает, что государственно-частное партнерство - это 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.

Государственным партнером, согласно закону,

выступает правительство, государственные органы исполнительной власти, включая министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации, а также исполнительные органы местного самоуправления и муниципальные предприятия. Частными партнерами могут быть индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные по законодательству КР, либо иностранного государства или объединения таких юридических лиц.

## ● О Кредитных советах айылного аймака

Положение о Кредитном совете айылного аймака утверждено Постановлением правительства Кыргызской Республики от 12 апреля 2012 года № 240 «О мерах по содействию занятости населения и сокращению бедности». Кредитный совет создается с целью

составления списка безработных граждан, относящихся к категории малообеспеченных, для получения микрокредитов. Он является постоянно действующим консультативно-совещательным органом, осуществляющим свою деятельность на общественных началах.

## ● Кадровые назначения

Распоряжением премьер-министра КР от 12 марта 2012 года заместителем директора Государственного агентства по строительству и региональному развитию при правительстве Кыргызской Республики назначена **Нарусбаева У.Р.** До недавнего времени Нарусбаева У. Р. работала статс-секретарем ныне упраздненного Национального агентства по делам местного самоуправления. Рас-

поряжением премьер-министра КР от 13 марта 2012 года заместителем директора Государственного агентства по строительству и региональному развитию при правительстве Кыргызской Республики назначен **Мусабеков А.О.** До недавнего времени Мусабеков А. О. работал в аппарате правительства Кыргызской Республики.

## ● Изменения в существующие нормативные акты

Закон КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 17 марта 2012 года № 20: изменения в законы КР «О местной государственной администрации» и «О местном самоуправлении» касаются процедуры внесения кандидатур акима премьер-ми-

нистром КР в районный кенеш.

Закон КР «О внесении изменений и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» о процедурных моментах регистрации органа МСУ.

## ● Штатное расписание органов местного самоуправления

Принято постановление Правительства КР от 16 марта 2012 года № 181 «О внесении изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики» от 5 августа 2011 года № 451».

Данное постановление вызвало негативную реакцию со стороны органов МСУ и экспертного сообщества. Поэтому журнал «Муниципалитет» обратился к экспертам с просьбой прокомментировать ситуацию. Подробности читайте в статье «Штатное расписание. Расписание проблем?».

## ● О выборах

### Назначены выборы депутатов местных кенешей некоторых муниципалитетов Ошской и Нарынской областей, а также выборы некоторых глав айыл окмоту

Указ президента КР от 5 марта 2012 года УП № 57 «О назначении выборов депутатов местных кенешей Ошской и Нарынской областей Кыргызской Республики». На 6 мая 2012 года назначены выборы депутатов в айылные кенеша Алтын-Булакского, Мырза-Акенского айылных аймаков Узгенского района; айылные кенеша Нурабадского, Тепе-Коргонского айылных аймаков Араванского района, Ошской области; айылный кенеш Чон-Добонского айылного аймака Джумгалского района, Нарынской области Кыргызской Республики.

Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «Об утверждении положений об удостоверении и нагрудном знаке депутата местного кенеша Кыргызской Респу-

блики» от 16 марта 2012 года № 49.

Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «О назначении выборов глав исполнительных органов местного самоуправления Кыргызской Республики – айыл окмоту» от 26 марта 2012 года № 52. На 21 апреля 2012 года назначены выборы в Майданском АА Кадамджайского района, Баткенской области, Ноокенском АА Ноокенского района, Джалал-Абадской области; Уч-Добо АА Алайского района, Ошской области; Баш-Кууганды АА Джумгалского района, Нарынской области; Сретенском и Петровском АА Московского района, Чуйской области; в Талды-Суйском АА Тюпского района, Иссык-Кульской области; Шекер АА Кара-Бууринского района, Таласской области.



## «Управление этническим многообразием на местном уровне через равноправный доступ к ресурсам в муниципалитетах Чуйской области»

Институт политики развития при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан» реализует проект «Управление этническим многообразием на местном уровне через равноправный доступ к ресурсам в муниципалитетах Чуйской области». Цель проекта – развитие механизма равноправного доступа к природным ресурсам путем открытого, справедливого, прозрачного управления и конкурсного предоставления природных ресурсов.

В марте 2012 года в городе Бишкеке состоялся установочный семинар для десяти муниципалитетов Чуйской области, где были озвучены цель, задачи и ожидаемые результаты проекта. В семинаре приняли участие представитель Департамента кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество Государственной регистрационной службы при правительстве Кыргызской Республики, начальники Чуйского, Аламединского и Иссык-Атинского местных регистрационных органов, а также представители Беловодского, Петровского муниципалитетов, где механизмы открытого доступа к ресурсам уже были успешны внедрены. В рамках установочного семинара рассмотрены вопросы, касающиеся повышения прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления по эффективному управлению муниципальной собственностью, снижению числа споров по земельным вопросам и предоставления равноправного доступа к управлению ресурсами в муниципалитетах.

В ходе семинара среди десяти муниципалитетов было проведено анкетирование для того, чтобы отобрать пять пилотных муниципалитетов, наиболее нуждающихся в помощи по эффективному управлению муниципальными землями. В числе критериев отбора были: многонациональный состав жителей сельского муниципалитета и наличие земельных споров. По результатам проведенного анализа были отобраны следующие пилотные муниципалитеты: Чуйский район – Ак-Бешимский, Чуйский; Аламединский район – Нижнеалаарчинский; Иссык-

Атинский район – Логвиненковский, Юрьевский.

Во всех пяти сельских муниципалитетах Чуйской области были проведены обучающие семинары, основной целью которых было обучить участников принципам открытого и равноправного доступа к природным ресурсам. В ходе обучающего семинара участникам были представлены следующие темы:

- «Законодательные основы права муниципальной собственности»;
- «Основные принципы управления муниципальной собственностью»;
- «Управление муниципальными землями».

В семинарах принимали участие главы АО, работники аппарата, депутаты местного кенеша, активисты местного сообщества.

В настоящее время в отобранных пяти муниципалитетах Чуйской области началась работа по учету и инвентаризации муниципальных земель.

Параллельно специалистами Института политики развития ведется работа по анализу местных нормативных правовых актов муниципалитетов Чуйской области по вопросам прозрачного управления и предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности.

В пилотных муниципалитетах предполагается разработка стратегии или плана управления муниципальными землями, которые должны послужить эффективному распределению муниципальных земель, равноправному и открытому доступу к ресурсам.

По результатам проведенного учета и инвентаризации муниципальных земель, разработанным проектам местных нормативных правовых актов и стратегии или плана управления муниципальными землями в муниципалитетах будут проведены общественные слушания.

**Мээркан Карбозова,**  
специалист по муниципальной собственности ИПР





# Подушевое финансирование системы образования: чья ответственность и чьи деньги?



**Асылбек Чекиров,**

специалист по межбюджетным отношениям Проекта "Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс", Институт политики развития

Финансирование системы образования – проблема, с которой сталкивались все предыдущие правительства Кыргызской Республики. Некоторые надеялись, что проблема сама собой утрясется, а власти удастся продержаться, не меняя саму систему. Учителя как самая послушная группа граждан, как правило, открыто не высказывали свои протесты и до поры до времени терпели свое унижительное положение, надеясь на политиков, которые в период выборов, делая на них ставку, давали горы обещаний.

Ситуация неизбежно должна была взорваться, и в период 2010-2011 гг. протестные настроения работников образования заставили нынешние власти ускорить реформы в системе общего образования. Как и ожидалось, главным политическим заявлением стало обещание значительно повысить заработную плату учителям, обеспечить самостоятельность школ по управлению финансовыми ре-

сурсами и разработать систему мотивации для поощрения учителей в зависимости от уровня квалификации. По замыслу правительства, всем этим принципам отвечает новая система управления ресурсами, основанная на подушевом принципе финансирования. Но у реформы есть обратная сторона, о которой все скромно молчат, но которая несет угрозу системе местного самоуправления.

## Надводная часть

Правительством Кыргызской Республики 20 сентября 2011 г. принято Постановление № 563 «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на подушевой принцип финансирования». Этим же постановлением введена временная методика и формула для определения объемов категориального гранта как для обеспечения всей системы общеобразовательных учреждений, так и в разрезе по муниципальным образованиям – городам и айылным аймакам.

Таблица 1. Доходы местных бюджетов в 2012 году

Наименование	Уточненный бюджет на 2011 г., млн. сомов	Проект бюджета на 2012 г., млн. сомов	Отклонения, млн. сомов	Рост, %
Местные бюджеты всего, в том числе	20639,8	22454,6	1814,8	108,8%
Собственные доходы	7996,3	9739,7	1743,4	121,8%
Категориальные гранты	3929,5	10760,0	6830,5	263,4%
Выравнивающие гранты	763,2	954,9	191,7	125,1%
Средства передаваемые	7950,8	1000	-6950,8	12,6%

Постановление принято с целью дальнейшей реализации Среднесрочной стратегии финансирования образования, утвержденной Постановлением правительства Кыргызской Республики «О среднесрочной стратегии финансирования образования в Кыргызской Республике» от 28 декабря 2006 года N 891, и проведения единой государственной политики по обеспечению государственных стандартов финансирования в секторе образования. Названным постановлением введены следующие основные принципы финансирования системы общего образования.

- Соответствие объема финансирования установленным стандартам бюджетного финансирования (СБФ) общеобразовательных организаций Кыргызской Республики.
- Стандарт бюджетного финансирования определяется на одного ученика и, соответственно, бюджет школы зависит от количества привлеченных учеников.
- В стандарте бюджетного финансирования определены расходы как на заработную плату учителям, так и расходы на приобретение учебников, командировочные расходы учителей, средства на повышение квалификации, текущий ремонт, учебные расходы.
- В рамках объема полученных средств школам предоставляется право самостоятельного распоряжения финансовыми ресурсами, в том числе появляется возможность дополнительного материального поощрения учителей.
- Вводятся нормативы по дополнительным платным услугам, оплата за которые будет оставаться в распоряжении школ и распределяться на повышение заработной платы учителей.

В настоящее время развернулась широкая информационная кампания по внедрению нового метода на территории республики. Отмечается его революционность, инновационность, своевременность. Однако, по мнению некоторых специалистов, есть и определенные проблемы, связанные с рисками переноса рыночных отношений в систему образования: с малокомплектными школами, финансирование которых может быть недостаточным за счет малого количества учеников; другими вопросами. Но в целом – предлагаемая реформа призна-

ется более прогрессивной и перспективной, с точки зрения развития всей системы образования.

## В чем подвох? Чьи деньги?

Во время многочисленных публичных выступлений, изучения экспертных оценок, участия в обсуждениях в отношении этой реформы, специалистов Института политики развития не покидает чувство недосказанности. Какой же вопрос представители государства и эксперты старательно обходят вниманием либо по причине незнания, либо сознательно не желая поднимать его вообще? Напрашивается простой вывод о том, что вопрос этот – главный: **за счет каких средств планируется реализовать данную реформу?**

Проведем простой анализ из данных Закона КР «О республиканском бюджете на 2012 г. и прогнозе на 2013-2014 гг.».

Необходимо обратить внимание, что объем категориальных грантов на 2012 г. рассчитан на основе перехода всех областей Кыргызстана на подушевой принцип финансирования (кроме Джалал-Абадской и Нарынской, которые перейдут на новую систему с 1 сентября 2013 г.). При этом увеличение объема категориального гранта в размере 6830,5 миллиона сомов произошло только за счет увеличения заработной платы учителей и расходов на питание, которые ранее финансировались как средства передаваемые (см. Табл. 1). То есть в бюджете не предусмотрены дополнительные средства для обеспечения стандарта бюджетного финансирования – расходов на приобретение учебников, командировочные расходы учителей, средства на повышение квалификации, текущий ремонт, учебные расходы. Более того, высока вероятность, что данные средства не покрывают полностью и заработную плату учителей, т.е. защищенную статью.

Что дает нам основания сделать такие предположения? Все просто. Неполное финансирование со стороны республиканского бюджета стандартов бюджетного финансирования (СБФ) определено в самом постановлении правительства. Во-первых, нет полного финансирования через коэффициент покрытия, который определяет объем средств, которым государственный бюджет (т.е. республиканский и местный) может закрыть потребность по СБФ. Во-вторых, нет полного финансирования через обновленную формулу категориального гранта,

где нормативно закреплены доли софинансирования расходов на систему образования со стороны местного бюджета. Таким образом, государство заранее предупреждает, что выполнение СБФ будет осуществляться не только за счет средств республиканского бюджета, но и местного бюджета, дополнительных платных услуг и родительских денег.

Правительство, в лице Министерства финансов, должно в ежегодном законе о республиканском бюджете или другом нормативно-правовом акте указывать коэффициент покрытия стандартов бюджетного финансирования. Иными словами, государство должно публично признать, что на текущий год оно берет на себя обязательство профинансировать, допустим, только 75% от СБФ, а остальное школы должны добирать. За счет кого? За счет дополнительных платных услуг и родительских взносов? Или за счет местного самоуправления?

Сегодня уже принят Закон «О республиканском бюджете на 2012 г.», а данных по обязательствам государства до сих пор нет. О чем это говорит? Это говорит о том, что сейчас любой директор школы, который знает, сколько он должен получить по СБФ, обратится в айыл окмоту или мэрию с требованием предоставить необходимую сумму. И руководители местного самоуправления не смогут отказать, иначе подвергнутся санкциям. Чем это чревато для местных бюджетов?

Рассмотрим на примере Краснореченского айылного аймака Иссык-Атинского района Чуйской области. Потребность в СБФ школ данного аймака составляет  $13\,774 \text{ (СБФ)} \times 1\,082 \text{ (количество учеников)} = 14\,903\,468$  сомов или примерно **15 миллионов сомов**. Министерство финансов устанавливает для Краснореченского айылного аймака показатель по категориальному гранту в размере 8,6 миллиона сомов, при этом потребность только на зарплату составляет 10,9 миллиона сомов.

Получается, что из местного бюджета доля софинансирования по защищенным статьям (заработная плата) составляет  $10,9 - 8,6 = 2,3$  миллиона сомов, а по незащищенным статьям –  $15 - 10,9 = 4,1$  миллиона сомов. Итого общая доля софинансирования местного бюджета составляет  $2,3 + 4,1 = 6,4$  миллиона сомов. Собственные же доходы местного бюджета без грантов составляют 8,3 миллиона сомов. **Таким образом, 77% собственных доходов местного сообщества пойдет на финансирование стандартов бюджетного финансирования школ.**

Если учесть, что фонд заработной платы сотрудников айыл окмоту составляет около 1,5 миллионов сомов, а есть еще коммунальные расходы на те же школы, то на развитие у айылного аймака просто нет средств! Это значит, что недофинансированными останутся местные дороги, благоустройство и озеленение, водоснабжение и все 22 собственные функции местного самоуправления. Вместо финансирования этих функций местное самоуправление

## Реплика «За рамками»

А нужны ли педагогам и родителям публичные признания государства в том, какую долю школьных расходов государство обязуется покрыть из республиканского бюджета?

Согласно Конституции и различным международным актам, правительство КР обязалось обеспечить всех бесплатным средним образованием и должно выполнить свои обязательства. Постоянные жалобы правительства на нехватку средств не могут служить оправданием. Вопрос не в том, что средств не хватает, – их всегда не хватает – а в том, как эти средства расходуются. Вопрос в эффективности и честности распределения государственных финансов. Почему на содержание Жогорку Кенеша и правительства средств хватает всегда? Кто решил, что высшие чиновники и депутаты должны передвигаться на автомобилях?

Граждане должны научиться считать государственные расходы и требовать от государства выполнения обязательств, в том числе в отношении среднего образования. Только тогда правительство будет вынуждено пересмотреть свое отношение по финансированию образования.

будет вынуждено истратить средства на обеспечение государственной функции – образования.

Пример Краснореченского айылного аймака – это только один из примеров того, что происходит с местными бюджетами на территории Кыргызстана. **Если ситуация не изменится, придется прекратить все разговоры о реформе местного самоуправления и финансовой децентрализации в Кыргызской Республике.**

## Двойное дно формулы расчета категориальных грантов

Попробуем без эмоций сделать анализ обновленной формулы категориального гранта, из-за которой сложилась текущая ситуация. Основные положения формулы заключаются в следующем.

Вводится новая формула расчета объемов категориальных грантов с учетом долей местных бюджетов по защищенным и незащищенным статьям.

Устанавливается зависимость объема категориального гранта от величины доходного потенциала как самого органа местного самоуправления, так и средней его величины по соответствующей группе местных бюджетов.

Предусматривается разделение и закрепление понятий долей участия средств местных бюджетов как по защищенным, так и по незащищенным статьям при расчете объема категориальных грантов.

Доли софинансирования расходов на образова-



тельные организации из собственных доходов устанавливаются для каждого региона пропорционально подушевой величине его доходного потенциала, оцененного по Репрезентативной системе доходов, и фиксируются на среднесрочный период.

Министерством финансов КР заявлено, что обновленная методика и формула расчета объемов категориальных грантов является улучшенным вариантом предыдущей методики и формулы, утвержденной постановлением ПКР № 91 от 19.03.2008 г. Усовершенствование формулы касается следующих позиций:

- в формуле расчета объемов категориальных грантов детально представлен механизм расчета долей местного бюджета в финансировании системы общего образования;
- расчет объемов категориальных грантов находится в функциональной зависимости от величины доходного потенциала, как конкретного муниципалитета, так и в зависимости от величины данного показателя соответствующей группы местных бюджетов, который закрепляется на определенный среднесрочный период. То есть расчет долей участия местных бюджетов в финансировании образования дифференцирован в зависимости от состояния доходной части местных бюджетов.

Для дальнейшего анализа формулы расчета объемов категориального гранта необходимо сделать некоторые допущения, т.к. целью анализа не является получение каких-либо абсолютных цифр. Важным представляется изучить функциональное влияние различных показателей на ожидаемый объем категориальных грантов в конкретном айылном аймаке.

Объем категориальных грантов местным бюджетам рассчитывается по формуле:

$$КГ_i = (1 - d_i^{ЗС}) \times (П_i^{ЗС} + ФОТ_i^{ПР} + Пит_i^{ПР}) + (1 - d_i^{НЗС}) \times (П_i^{НЗС} \times r + КУ_i + НЗС_i^{ПР}), \text{ где:}$$

$КГ_i$  - сумма категориального гранта на образование органа местного самоуправления  $i$ ;

$П_i^{ЗС}$  - потребность в средствах на защищенные статьи расходов по СБФ общеобразовательных организаций органа местного самоуправления  $i$  на предстоящий год;

$П_i^{НЗС}$  - потребность в средствах по СБФ на незащищенные статьи расходов общеобразовательных организаций органа местного самоуправления  $i$  на предстоящий год;

$ФОТ_i^{ПР}$  - фонд оплаты труда других организаций образования органа местного самоуправления  $i$ ;

$Пит_i^{ПР}$  - питание других организаций образования органа местного самоуправления  $i$ ;

$r$  - норматив покрытия в средствах на незащищенные статьи расходов по СБФ на предстоящий год, рассчитываемый по формуле;

$d_i^{ЗС}$  - доля софинансирования защищенных статей

расходов на образовательные организации из собственных доходов местных бюджетов, рассчитываемая по формуле;

$d_i^{НЗС}$  - доля софинансирования незащищенных статей расходов на образовательные организации из собственных доходов местных бюджетов, рассчитываемая по формуле;

$КУ_i$  - фактические расходы по коммунальным услугам общеобразовательных организаций базового периода по органу местного самоуправления  $i$  или прошлых лет, последние, имеющиеся данные на период планирования категориальных грантов;

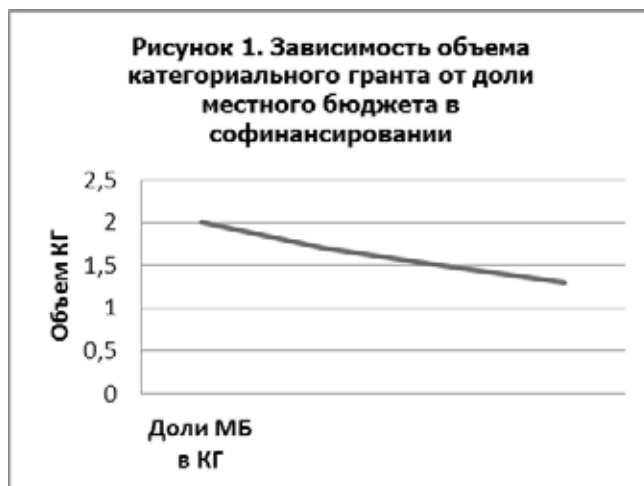
$НЗС$  - незащищенные статьи других организаций образования органа местного самоуправления  $i$ .

Для упрощения формулы, в целях выявления функциональных зависимостей примем за «0» величины, которые не подвергаются динамическим изменениям:  $ФОТ_i^{ПР}$ ,  $Пит_i^{ПР}$ ,  $НЗС$ . Формула приобретает следующий вид:

$$КГ_i = (1 - d_i^{ЗС}) \times П_i^{ЗС} + (1 - d_i^{НЗС}) \times (П_i^{НЗС} \times r + КУ_i)$$

Так как показатели  $П_i^{ЗС}$  и  $П_i^{НЗС}$  являются статическими и рассчитываются в соответствии со шкалой СБФ, то получается, что динамика изменений объемов категориальных грантов находится в прямой зависимости от долей софинансирования из местных бюджетов, норматива покрытия в средствах на незащищенные статьи расходов по СБФ и фактических расходов по коммунальным услугам для учреждений образования.

Упрощенная формула представляет собой стандартную линейную функцию, при которой пропорциональное увеличение переменных величин приводит к пропорциональному уменьшению объемов категориальных грантов. На графике представлен примерный вид зависимости объемов категориальных грантов от переменных. Угол наклона кривой  $i$ , соответственно, динамика снижения объемов предоставляемых категориальных грантов будет зависеть от темпов увеличения долей софинансирования со стороны местных бюджетов. **Проще говоря, чем больше доходов соберет айыл окмоту, тем меньший категориальный грант он получит** (Рис. 1).



Вернемся к реальному примеру Красноречен-



ского айылного аймака. Отношение доходного потенциала к количеству учащихся – 8,3 миллиона к 1082 ученикам равно 830 сомов на одного ученика, то есть ниже среднего по республике значения в 957 сомов на одного ученика. Анализ показывает, что при таком показателе у Краснореченского айылного аймака доли софинансирования на СБФ не должно быть! Но ему устанавливается доля в 77% (!) от собственных доходов (подробнее об этом см. статью «Тонкая материя формулы: как доходный потенциал МСУ влияет на объем категориальных грантов»).

Очень хотелось бы верить, что это разовая ошибка Министерства финансов. Но поступающие со всей республики сигналы говорят о том, что такого рода подход принял массовый характер, что грозит сворачиванию всех реформ по местному самоуправлению в Кыргызстане.

## Каких негативных последствий можно ждать от применения методики и формулы?

Вероятнее всего возникновение главной проблемы – включения в состав формулы и, соответственно, узаконения доли средств местного бюджета в финансировании защищенных статей при расчете объемов категориальных грантов. Иными словами, государство просто переложит свои обязательства по выплате заработной платы на плечи местного бюджета, на совесть местного самоуправления, при том что обязательства – сугубо государственные. Последствия такого «перераспределения ответственности» необходимо рассматривать с двух точек зрения.

## Правовые последствия

С правовой точки зрения, авторы методики обращаются к статье 7 Закона «О статусе учителя», предусматривающей следующее: «Государство обеспечивает своевременную выплату заработной платы учителям и руководителям школ из республиканского и местного бюджетов в полном объеме в течение всего года». Следует отметить, что до 2010 года указанная статья устанавливала, что финансирование заработной платы учителям и руководителям школ осуществляется только из средств республиканского бюджета. Законом КР «О внесении изменения в Закон КР «О статусе учителя» от 26 марта 2010 года N 56 были внесены изменения в указанную статью Закона КР «О статусе учителя», определяющие участие средств местных бюджетов для выплаты заработной платы учителям. При этом не удалось обнаружить каких-либо убедительных оснований для внесения изменения в указанную статью Закона «О статусе учителя».

Анализ законодательства показывает, что несколько законодательных актов определяют источники финансирования системы образования, в

том числе по участию средств местных бюджетов. Закон «О статусе учителя», статья 7 «Право на материальное обеспечение», гласит: «Размер заработной платы учителя устанавливается в порядке, определенном Законом Кыргызской Республики «Об образовании». Заработная плата учителя рассчитывается на финансовый год (12 месяцев). Органы местного управления и самоуправления за счет средств местного бюджета могут устанавливать надбавки к заработной плате учителей в рамках каждой категории». Статья 8 «Право на социальное обеспечение»: «Государство обеспечивает учителям надлежащие условия труда, быта и социальные льготы, связанные с репродуктивной функцией. Органы местного управления и самоуправления за счет средств местного бюджета обязаны предоставлять учителям льготы при оплате эксплуатационных расходов по содержанию жилой площади и коммунальных услуг и беспроцентные ссуды на индивидуальное жилищное строительство».

Закон «Об образовании», статья 36 «Компетенция органов местного самоуправления», гласит: «К компетенции органов местного самоуправления в области образования относится:

- развитие сети образовательных организаций и обеспечение прав граждан на получение образования;
- осуществление хозяйственного обслуживания и финансирования подведомственных образовательных организаций;
- опека и попечительство несовершеннолетних сирот и детей, оставшихся без родительского попечительства, защита их прав, помещение в детские дома, школы-интернаты, в семьи для воспитания или усыновления;
- бесплатное обеспечение учебниками учащихся сельских школ - детей из малообеспеченных семей; координация вопросов профессиональной подготовки молодежи.

Органы местного самоуправления в установленном порядке за счет средств местного бюджета могут создавать образовательные организации, обеспечив их соответствующими педагогическими (научно-педагогическими) кадрами, материально-технической базой. Органы местного самоуправления в обязательном порядке осуществляют выделение сельским школам земельных наделов из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий». Статья 43 устанавливает следующие источники финансирования образования:

- республиканский и местные бюджеты - для государственных образовательных организаций;
- средства физических и юридических лиц, иностранных государств и граждан, выступающих в качестве учредителей;
- собственные средства образовательных ор-

ганизаций, в том числе валютные, от консультативной, научно-исследовательской, издательской, производственной и другой, приносящей доход деятельности, не запрещенной законодательством Кыргызской Республики, а также от внебюджетной образовательной деятельности по всем видам основных и дополнительных образовательных программ, в том числе в пределах требований государственных образовательных стандартов;

- доходы от депозитных вкладов;
- добровольно внесенные средства физических и юридических лиц, добровольные пожертвования и целевые взносы других физических и юридических лиц, в том числе иностранных;
- кредиты.

Но не один из вышеназванных законов не говорит напрямую о софинансировании заработной платы учителей за счет средств местного бюджета. Более того, статья 37 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР» устанавливает исключительный перечень расходных обязательств органов МСУ, на которые направляются средства местных бюджетов:

- на решение органами местного самоуправления вопросов местного значения, установленных законодательством Кыргызской Республики;
- на содержание муниципальных предприятий, учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального страхования и социального обеспечения, физической культуры, телевидения, радиовещания, издательств, жилищно-коммунального, сельского, водного, лесного хозяйства, рыболовства и охоты.

В соответствии с пунктом 1 части 4 данной статьи вопросы образования не входят в перечень дел местного значения. Пункт 2 части 4 под словом «содержание» не подразумевает финансирование заработной платы, но обязывает ОМСУ поддерживать техническое состояние зданий школ, как объектов муниципальной собственности.

Следует отметить, что Закон КР «О местном самоуправлении», вступивший в силу 22 июля 2011 года, также предусматривает, что функция по предоставлению услуг в сфере образования не относится к вопросам местного значения (статья 18), а обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг в данной сфере относится к делегированным государственным полномочиям, которые могут быть переданы органам местного самоуправления (статья 20).

При этом необходимо отметить, что Закон КР «О местном самоуправлении» по хронологии был при-

нят 15 июня 2011 года, то есть намного позже, чем все вышеуказанные законодательные акты. В соответствии с пунктом 5 статьи 65 указанного Закона правительству поручалось принять соответствующие меры по реализации данного закона, в том числе внести соответствующие предложения в Жогорку Кенеш по приведению действующих законодательных актов в соответствие с указанным законом.

В соответствии со статьей 10 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» нормативный правовой акт (структурный элемент) прекращает свое действие в случае принятия нового нормативного правового акта, которому противоречат положения ранее принятого нормативного правового акта (структурного элемента) или который поглощает нормативный правовой акт (структурный элемент).

Кроме того, статья 7 Закона КР «О статусе учителя» противоречит также Конституции КР, предусматривающей, что:

- функции и полномочия органов государственной власти и органов МСУ должны быть четко разграничены (статья 3);
- местное самоуправление – это гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения (статья 110);
- государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия органов МСУ. Органам МСУ могут быть делегированы отдельные государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств для их осуществления (статья 113).

Таким образом, введение в методику и формулу определения объема категориальных грантов понятия доли местных бюджетов по защищенным статьям, со ссылкой на статью 7 Закона КР «О статусе учителя», противоречит как минимум трем законам и Конституции: статье 18 Закона КР «О местном самоуправлении», статье 37 Закона КР «Об основных принципах бюджетного финансирования в КР» и статье 3, разделу 8 Конституции КР.

## Политические и финансовые последствия

Важно посмотреть на роль средств местных бюджетов в финансировании защищенных статей системы образования через анализ формулы расчета объемов категориальных грантов, который приведен выше. Анализ показывает, что требование о софинансировании зарплаты учителей не коснется местных бюджетов с низким доходным потенциалом, т.е. дотационных. Но удар будет нанесен по тем айылным аймакам, которые являются самодостаточными и собственными усилиями решают свои

внутренние проблемы. С введением новой методики все муниципалитеты Кыргызстана окажутся в положении, в котором они прозябали до 2007 года. Финансовых средств будет хватать только на зарплату аппарата айыл окмоту и образование. Это приведет к тому, что органы местного самоуправления не смогут исполнять свои собственные функции, предусмотренные законодательством, оказывать услуги местному сообществу, разрешать повседневные вопросы жизнеобеспечения соответствующей территории, что приведет к неудовлетворенности

работой органов местного самоуправления, возникновению социальной напряженности на местах, искажению понимания роли местного самоуправления, а в конечном итоге и уничтожению местного самоуправления в Кыргызской Республике, и новой вспышке нестабильности.

Выход только один: срочно инициировать перед Жогорку Кенешем и правительством вопрос об изменении подходов по финансированию СБФ, особенно в части участия в них средств местного бюджета.

## Тонкая материя формулы: как доходный потенциал МСУ влияет на объем категориальных грантов

Асылбек Чекиров

Напомним из предыдущей темы формулу расчета категориального гранта:

$$КГ_i = (1 - d_i^{ЗС}) \times (\Pi_i^{ЗС} + \Phi O T_i^{ПР} + \Pi i T_i^{ПР}) + (1 - d^{НЗС}) \times (\Pi_i^{НЗСхр} + K Y_i + H3C_i^{ПР}),$$

а также ее вид после некоторых допущений:

$$КГ_i = (1 - d_i^{ЗС}) \times \Pi_i^{ЗС} + (1 - d^{НЗС}) \times (\Pi_i^{НЗСхр} + K Y_i),$$

По итогам представленных рассуждений ключевым элементом обновленной формулы категориальных грантов становится доля местных бюджетов по защищенным и незащищенным статьям и, соответственно, механизмы ее расчета.

$$d_i^{ЗС} = \frac{Д\Pi_i + ЧУ_i}{Д\Pi + ЧУ} \times d^{ЗС} - \frac{d^{ЗС}}{d^{НЗС}}, \text{ где:}$$

$d_i^{ЗС}$  - доля софинансирования защищенных статей расходов на образовательные организации из собственных доходов местных бюджетов;

$Д\Pi_i$  - доходный потенциал местного самоуправления  $i$  по репрезентативной системе доходов;

$ЧУ_i$  - общее количество учащихся, зачисленных на всех ступенях обучения в местном самоуправлении  $i$ ;

$Д\Pi$  - суммарный доходный потенциал по репрезентативной системе доходов всех местных бюджетов, относящихся к данной группе;

$ЧУ$  - общая по группе местных бюджетов численность учащихся в общеобразовательных организациях;

$d^{ЗС}$  - средняя по группе местных бюджетов доля софинансирования защищенных статей расходов на образовательные организации из собственных доходов местных бюджетов;

$d^{НЗС}$  - средняя по группе местных бюджетов доля софинансирования незащищенных статей расходов на образовательные организации из собственных доходов местных бюджетов.

Доли софинансирования незащищенных статей расходов на образовательные организации из собственных доходов  $i$ -го местного бюджета определяется следующим образом:

$$d_i^{НЗС} = \frac{Д\Pi_i + ЧУ_i}{Д\Pi + ЧУ} \times d^{НЗС}, \text{ где:}$$

$d_i^{НЗС}$  - доля софинансирования незащищенных статей расходов на образовательные организации из собственных доходов местных бюджетов;

$Д\Pi_i$  - доходный потенциал местного бюджета  $i$  по репрезентативной системе доходов;

$ЧУ_i$  - общее количество учащихся, зачисленных на всех ступенях обучения в местном самоуправлении  $i$ ;

$Д\Pi$  - суммарный доходный потенциал по репрезентативной системе доходов всех местных бюджетов, относящихся к данной группе;

$ЧУ$  - общая по группе местных бюджетов численность учащихся в общеобразовательных организациях;

$d^{НЗС}$  - средняя по группе местных бюджетов доля софинансирования незащищенных статей рас-

ходов на образовательные организации из собственных доходов местных бюджетов.

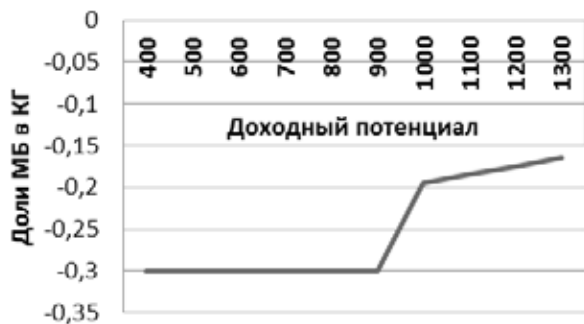
Обе формулы, приведенные выше, показывают, что расчеты по определению долей софинансирования по защищенным и незащищенным статьям напрямую зависят от величины доходного потенциала в расчете на одного учащегося (как по конкретному аймаку, так и в целом по группе местных бюджетов). При этом наблюдается прямая линейная зависимость между переменными по доходному потенциалу и значениями долей софинансирования.

Смоделируем расчет доли местных бюджетов в зависимости от величины доходного потенциала (ДП) и числа учащихся (ЧУ). Расчеты проведем для айылных аймаков, имеющих отношение (1) ДП/ЧУ<sub>i</sub> меньше ДП/ЧУ и (2) ДП/ЧУ<sub>i</sub> больше ДП/ЧУ.

**Таблица 1. Доли софинансирования по защищенным статьям айылных аймаков группы местных бюджетов с соотношением ДП/ЧУ = 957 сомов и  $d^3 = 0,1 - 0,2$**

Доля софинансирования защищенных статей	Отношение ДП к ЧУ в конкретном МСУ	Отношение ДП к ЧУ в данной группе МСУ	$d^3$	$d^3/d^{H3}$
-0,3	400	957	0	0,3
-0,3	500	957	0	0,3
-0,3	600	957	0	0,3
-0,3	700	957	0	0,3
-0,3	800	957	0	0,3
-0,3	900	957	0	0,3
-0,195506792	1000	957	0,1	0,3
-0,185057471	1100	957	0,1	0,3
-0,17460815	1200	957	0,1	0,3
-0,16415883	1300	957	0,1	0,3

**Рисунок 1. Зависимость долей местного бюджета в категориальном гранте от доходного потенциала по защищенным статьям (зарплата) для дотационных МСУ**



Определим величину ДП как общую сумму всех доходов по группе сельских муниципалитетов на 2011 год равной 957 миллион сомов.

Количество учащихся общеобразовательных

школ на 2011 г. составляет 1 млн. 17 тысяч человек. Тогда соотношение ДП к ЧУ составит 957 сомов на одного ученика.

Проведем расчет доли местных бюджетов по финансированию защищенных статей для айылных аймаков, имеющих низкий доходный потенциал ДП/ЧУ<sub>i</sub> меньше ДП/ЧУ,  $d^{3C} = 0,1$ ;  $d^{H3C} = 0,3$ . С помощью формулы можно составить таблицы по соответствующим долям софинансирования по конкретному айылному аймаку.

**Таблица 2. Доли софинансирования по защищенным статьям айылных аймаков группы местных бюджетов с соотношением ДП/ЧУ = 957 сомов и  $d^3 = 0,3$**

Доля софинансирования защищенных статей	Отношение ДП к ЧУ в конкретном МСУ	Отношение ДП к ЧУ в данной группе МСУ	$d^3$	$d^3/d^{H3}$
-0,11	900	957	0,2	0,3
-0,09	1000	957	0,2	0,3
-0,07	1100	957	0,2	0,3
-0,05	1200	957	0,2	0,3
-0,03	1300	957	0,2	0,3
-0,01	1400	957	0,2	0,3
0,01	1500	957	0,2	0,3
0,03	1600	957	0,2	0,3
0,06	1700	957	0,2	0,3
0,08	1800	957	0,2	0,3

**Рисунок 2. Зависимость долей местного бюджета в категориальном гранте от доходного потенциала по защищенным статьям (зарплата) для самодостаточных МСУ**



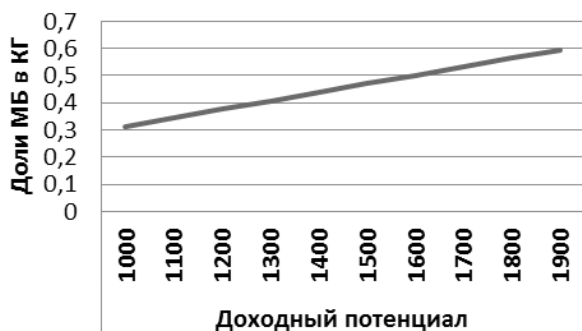
Анализ формулы по определению долей софинансирования на примерах, приближенных к реальным, показывает, что для АА с низким доходным потенциалом, доля софинансирования по защищенным статьям является отрицательной и лишь приближается к нулевой, даже если текущее соотношение ДП/ЧУ<sub>i</sub> значительно превышает среднее по группе. Это означает, что практически для всех дотационных и некоторой части самодостаточных АА доля софинансирования по защищенным



**Таблица 3. Доли софинансирования по незащищенным статьям айылных аймаков группы местных бюджетов с соотношением ДП/ЧУ = 861 сом и  $d^{H3} = 0,3$**

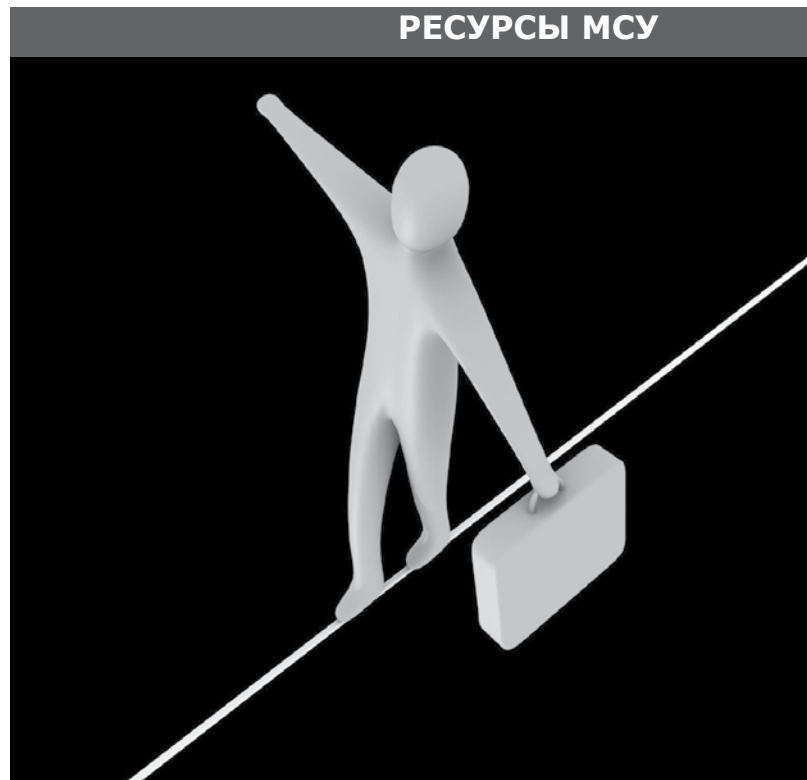
Доля софинансирования защищенных статей	Отношение ДП к ЧУ в конкретном МСУ	Отношение ДП к ЧУ в данной группе МСУ	$d^3$	$d^3/d^{H3}$
0,313479624	1000	957	0,3	
0,344827586	1100	957	0,3	
0,376175549	1200	957	0,3	
0,407523511	1300	957	0,3	
0,438871473	1400	957	0,3	
0,470219436	1500	957	0,3	
0,501567398	1600	957	0,3	
0,532915361	1700	957	0,3	
0,564263323	1800	957	0,3	
0,595611285	1900	957	0,3	

**Рисунок 3. Зависимость долей местного бюджета в категориальном гранте от доходного потенциала по незащищенным статьям**



статьям равна нулю. Значительную роль в расчете играет коэффициент  $d^3/d^{H3}$  с отрицательным знаком в формуле. Этот коэффициент «защищает» «бедные» айылные аймаки от необходимости направлять и так небольшие собственные доходы на выплату заработной платы учителям (см. Табл. 1). Для примера: при расчете доли по незащищенной статье в отсутствии этого коэффициента доля софинансирования из местного бюджета сразу приобретает положительное значение (см. Табл. 3).

Смоделируем такую же ситуацию с потенциально самодостаточными айылными аймаками, входящими в группу местных бюджетов с соотношением ДП/ЧУ = 957 сомов,  $d^{3c} = 0,2$  (см. Табл. 2). Данные таблицы 2 показывают, что в группе айылных аймаков с высоким доходным потенциалом доля софинансирования по защищенным статьям принимает на определенном этапе положительное значение. При этом необходимо отметить, что соотношение динамики увеличения текущего к усредненному значению доходного потенциа-



ла значительно опережает динамику увеличения доли софинансирования по защищенным статьям. Увеличение соотношения ДП/ЧУ по отношению к ДП/ЧУ на 10% увеличивает долю софинансирования только на 2-3 %.

Как и в предыдущем примере, доля софинансирования по незащищенным статьям увеличивается почти прямо пропорционально увеличению соотношений значений доходных потенциалов к усредненным.

При наличии более точных данных можно было бы определить, с какого уровня значений доходного потенциала соответствующих групп местных бюджетов начинается изъятие доли местного бюджета на защищенные статьи. В первом грубом приближении можно предположить, что доля участия начинается с 1,5-кратного увеличения собственного доходного потенциала по отношению к усредненному по соответствующей группе местных бюджетов.

Безусловно, представленный выше анализ данных носит опосредованный характер, так как отсутствуют числовые значения, которые могли бы позволить более точно проанализировать воздействие определенных показателей на расчет категориальных грантов. Тем не менее такого рода анализ дает возможность оценить степень воздействия показателей, которые формируются на местном уровне, на расчет категориальных грантов.

# Про работу военно-учетного и паспортного столов, про генеральный план и про пособия молодым специалистам



**Консультируют юристы по муниципальному праву**

Вопросы задают жители муниципалитетов, депутаты местных кенешей и сотрудники органов МСУ.

Ответы дают юристы проекта ГГПОМСУ **Асель Мамбетова и Нурдин Кумушбеков**

## Про генеральный план

**Вопрос задает депутат местного кенеша**

- Обязанность разработки и получения Генплана айылного аймака полностью возложена на айыл окмоту. Госрегистр никакой ответственности за Генплан не несет. Но как быть тем айылным аймакам, у которых нет средств для разработки Генплана?

- В соответствии с пунктом 5 статьи 13 Закона КР «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики» проекты генеральных планов населенных пунктов утверждаются в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Земли в пределах черты населенных пунктов находятся в ведении соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления. Районный кенеш, в соответствии со статьей 18 части 3 Земельного кодекса КР, с учетом мнения местного сообщества, утверждает с согласия кенеша айылного округа, поселка генеральные планы проектов застройки сельских населенных пунктов и поселков. Айыл окмоту, согласно пункту 8 статьи 47 Закона КР «О местном самоуправлении», разрабатывает и реализует генеральный план застройки территории. В соответствии с пунктом 1 Положения о Департаменте кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество при Государственной регистрационной службе при правительстве Кыргызской Республики (ГРС), утвержденного Постановлением правительства КР от 5 февраля 2010 года, Департамент является подведомственным подразделением

ГРС, осуществляющим ведение земельного кадастра, кадастровое картографирование, регистрацию прав на недвижимое имущество и обеспечивающим государственную защиту зарегистрированных прав на недвижимое имущество, и в его функции не входит разработка и реализация Генплана.

**Следовательно, разработка и реализация генерального плана является обязанностью айыл окмоту, и финансирование расходов на эти цели осуществляется из местного бюджета.**

## Про пособия молодым специалистам

**Вопрос задает молодой педагог**

- Обязанность по выплате пособия молодым специалистам школ в размере 10-кратной минимальной оплаты труда возложена на органы местного самоуправления. Однако айыл окмоту не может выплатить пособие в связи с нехваткой денежных средств. Как быть?

- Действительно, в соответствии с частью 8 статьи 32 Закона КР «Об образовании» от 30 апреля 2003 года, молодым специалистам, прибывающим на работу в сельские школы, за счет средств местного бюджета предоставляется единовременное пособие в размере десятикратного должностного оклада на хозяйственное обзаведение.

Указанный закон был принят до принятия 5 июля 2011 года Закона КР «О местном самоуправлении», в статье 18 которого были установлены вопросы местного значения, относящиеся к веде-

нию органов местного самоуправления. Вопросы обеспечения образования, в том числе оплаты труда и выплаты пособий учителям к ним не отнесены. К тому же, в соответствии с пунктом 7 статьи 10 Закона КР «О местном самоуправлении», обеспечение дошкольного образования, школьного и профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами относится к полномочиям органов государственной власти.

Согласно статье 65 Закона КР «О местном самоуправлении» правительству Кыргызской Республики было необходимо принять соответствующие меры по реализации закона и привести свои решения в соответствие с ним. Однако этого не было сделано.

В соответствии со статьей 10 Закона КР «О нормативных правовых актах», структурный элемент нормативного правового акта – в нашем случае части 8 статьи 32 Закона КР «Об образовании» - прекращает свое действие в случае принятия нового нормативного правового акта, которому противоречат положения ранее принятого нормативного правового акта.

**Следовательно, предоставление единовременного пособия молодым специалистам, прибывающим на работу в сельские школы, должно осуществляться органами государственной власти, а не айыл окмоту.**

## Про штамп военно-учетного стола

Вопрос задает сотрудник айыл окмоту

- На основании статьи 14 Закона КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» № 43 от 09.02.2009 года главы органов МСУ обязаны: осуществлять регистрацию (снятие с регистрации) военнослужащих, военнообязанных и призывников по месту жительства при наличии в военно-учетных документах отметок соответствующих районных военных комиссариатов о принятии на воинский учет. Оказывать помощь в проведении призыва граждан на военную службу и военные сборы. Согласно пункту 4 статьи 15 того же Закона, органы МСУ оказывают содействие в организации призыва граждан на военную и альтернативную службы. В статье 32 о призыве граждан на альтернативную службу об ответственности органов МСУ ничего нет. Я работаю инспектором ВУС Ленинского айылного аймака, начиная с 2007 года, и все это время в айыл окмоту нет штампов для учета военнослужащих, этим занимается военкомат. В чем тогда заключается роль органа МСУ?

- Согласно пункту 2 статьи 12 Закона КР «О все-

общей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» от 9 февраля 2009 года, воинский учет военнообязанных и призывников осуществляется по месту их жительства районными (городскими) военными комиссариатами, а в населенных пунктах, где их нет, воинский учет осуществляется органами местного самоуправления. Согласно пункту 1 статьи 13 данного Закона, первичная постановка граждан на воинский учет проводится органами государственной власти, государственными администрациями областей и районов и органами местного самоуправления через районные (городские) военные комиссариаты. Обязанности органов МСУ по воинскому учету установлены в статье 14 данного Закона, согласно которой главы органов МСУ в пределах своей компетенции обязаны: осуществлять регистрацию (снятие с регистрации) военнослужащих, военнообязанных и призывников по месту жительства при наличии в военно-учетных документах отметок соответствующих районных (городских) военных комиссариатов о принятии на воинский учет (снятии с воинского учета); предоставлять в районные (городские) военные комиссариаты сведения о количественном и качественном составе военнообязанных, призывников и допризывников; оказывать помощь в принятии допризывников на воинский учет, проведении призыва граждан на военную службу и военные сборы; осуществлять контроль за соблюдением Положения о воинском учете военнообязанными и призывниками.

Таким образом, ОМСУ должны заниматься первичной постановкой на воинский учет через районные военные комиссариаты, осуществлять регистрацию и снятие с регистрации военнослужащих при наличии отметок военного комиссариата о принятии на учет (снятии).

Однако в письме Министерства обороны сообщается, что «на основании подпункта «г» пункта 18 Раздела III Инструкции НГШ «По учету военнообязанных и призывников в айыл окмоту» военнообязанным, принятым на воинский учет, в разделе VII военных билетов и в карточке прописки (домовой книги) делается штамп отметки о приеме их на учет и снятии с учета инспектором военно-учетного стола сельского округа».

Кроме того, согласно пункту 4 статьи 12 данного Закона, порядок ведения воинского учета, постановки на воинский учет и снятия с него военнообязанных и граждан призывного возраста определяется Положением о порядке ведения воинского учета военнообязанных и призывников, утверждаемым правительством Кыргызской Республики (Положение о воинском учете).

## В части альтернативной службы

Обязанности органов местного самоуправления установлены в Законе КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики,

о военной и альтернативной службах», в том числе обеспечение районных (городских) военных комиссариатов оборудованными призывными (сборными) пунктами для организации работы районных (городских) призывных комиссий и комиссий по первичной постановке граждан на воинский учет и организованной отправки граждан на военную службу и военные сборы и необходимым количеством работников и персонала, содержание военно-учетного персонала за счет соответствующих местных бюджетов (статья 41), оказание содействия в организации призыва граждан на военную и альтернативную службы (статья 15).

В соответствии с пунктом 3 статьи 32 данного Закона порядок прохождения альтернативной службы определяется Правительством КР (Положение о порядке прохождения альтернативной службы гражданами Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением правительства КР от 18 мая 2009 года). В данном положении установлены обязанности руководителей органов МСУ, в том числе, например, взаимодействовать с военными комиссариатами по вопросам прохождения гражданами альтернативной службы (пункт 4), оповещать служащих альтернативной службы о вызове в военный комиссариат и содействовать их своевременной явке; при изменении у служащего альтернативной службы семейного положения, состояния здоровья, образования, специальности, адреса места жительства и других данных вносить эти изменения в его учетную карточку и в недельный срок уведомлять об этом военный комиссариат (пункт 11).

## Про выговор со стороны районного военкомата

Вопрос задает  
сотрудник айыл окмоту

- При призыве на воинскую службу и на альтернативную воинскую службу органы МСУ оказывают помощь райвоенкомату. Но райвоенкомат постоянно выносит выговор инспекторам ВУС из-за несвоевременной оплаты военнослужащих альтернативной службы денежных взносов на специальный счет Министерства обороны КР в сумме 12 000 сомов за 3 года службы. Имеет ли право райвоенкомат выносить выговор за функции, которые законом не возложены на местное самоуправление, или существуют другие инструкции или положения, где это прописано?

- Действительно, согласно Закону КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» и Положению о порядке прохождения альтернативной службы гражданами Кыргызской Республики, утвержденному Постановлением правительства КР от 18 мая 2009 года (пункт 4 статьи 32 Закона и пункт 9 Положения) установлено, что прохождение

альтернативной службы предусматривает внесение служащими альтернативной службы денежных взносов на специальный счет Министерства обороны КР через районные (городские) военные комиссариаты по месту призыва. Пункт 5 Положения устанавливает также, что руководство призывом граждан на альтернативную службу, контроль за прохождением ими альтернативной службы и ходом внесения денежных средств осуществляется Главным штабом Вооруженных сил через военные комиссариаты во взаимодействии с руководителями органов МСУ. Военные комиссары несут ответственность за учет граждан, альтернативную службу, соблюдение ими установленного порядка прохождения альтернативной службы, на них возлагается учет служащих альтернативной службы, ведение учетно-воинских и других учетных документов во время прохождения службы, а также контроль за прохождением гражданами альтернативной службы, ходом внесения ими денежных средств (пункт 6 Положения).

**Следовательно, инспектор ВУС не несет ответственность за внесение денежных средств служащими альтернативной службы.**

Согласно пункту 2 статьи 41 Закона КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах», военно-учетный персонал содержится за счет соответствующих местных бюджетов, назначение, перемещение, увольнение или сокращение военно-учетного персонала производится только по согласованию с районными (городскими) военными комиссариатами.

Инспектор военно-учетного стола (ВУС) органа МСУ является муниципальным служащим, и, в соответствии со статьей 18 Закона КР «О муниципальной службе», дисциплинарные взыскания на муниципального служащего налагаются должностным лицом, обладающим правом приема и увольнения, порядок и условия применения мер дисциплинарного взыскания устанавливаются согласно трудовому законодательству КР.

Инспектор ВУС выполняет свои обязанности в соответствии с должностными инструкциями инспектора военно-учетного стола, типовых должностных инструкций работников органов местного самоуправления айылов и поселков Кыргызской Республики, утвержденных Постановлением правительства КР от 23 февраля 2004 года, и является муниципальным должностным лицом аппарата айыл окмоту, а также должностным лицом, подотчетным соответствующим военным комиссариатам. Инспектор освобождается от должности главой местного самоуправления по согласованию с соответствующим военным комиссариатом, в соответствии с процедурами, установленными законодательством КР.

**Следовательно, военный комиссар не имеет права применять дисциплинарное взыскание - выносить выговор - к инспектору ВУС.**



## Про паспортный стол

### Вопрос задает сотрудник айыл окмоту

- Инспектор ВУС работал на основании «Типовых должностных инструкций работников органов местного самоуправления айылов и поселков Кыргызской Республики», утвержденных Постановлением правительства Кыргызской Республики от 23 февраля 2004 года №91 по вопросам ведения паспортного учета. Однако в 2011 году на основании приказа начальника ОПВ и РР (Отдел паспортно-визовой и регистрационной работы) у инспектора ВУС без объяснений забрали штамп регистрации и выписки паспортного учета. Объясните, пожалуйста, на основании какого документа (закона или постановления правительства или новой инструкции) у айыл окмоту забрали функцию паспортного учета граждан?

- В соответствии со статьей 13 Закона КР «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года устанавливается регистрационный учет гражданина по месту жительства и месту пребывания в пределах КР и определяются ответственные за регистрацию граждан должностные лица уполномоченных государственных органов в сфере регистрации граждан и органов местного самоуправления. Согласно пункту 1 статьи 15 данного Закона, органом регистрационного учета граждан является уполномоченный государственный орган в сфере регистрации граждан, а в населенных пунктах, в которых отсутствуют территориальные органы уполномоченного государственного органа в сфере регистрации граждан, регистрирующими органами являются органы местного самоуправления.

В целях реализации данного закона было принято Положение о правилах регистрации и снятия граждан КР с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания, утвержденное постановлением Правительства КР от 4 декабря 2004 года, в пунктах 5 и 9 которого ответственными за регистрацию граждан по месту жительства и месту пребывания определяются соответствующие должностные лица органов внутренних дел в населенных пунктах, в которых имеются органы внутренних дел, и органов местного самоуправления - в остальных населенных пунктах.

Указом президента КР от 26 октября 2009 года «О мерах по обеспечению реализации Закона Кыргызской Республики "О структуре правительства Кыргызской Республики" от 22 октября 2009 года образована Государственная регистрационная служба при правительстве КР (ГРС) с передачей ей функций по выдаче паспортов, изъяв их из ведения МВД КР. В соответствии с вышеуказанными нормативно-правовыми актами (НПА), правительство 17 ноября 2009 года приняло Положение «О Государственной

регистрационной службе при правительстве Кыргызской Республики», которым установило, что ГРС является правопреемником управления паспортно-визового контроля МВД КР по выдаче паспортов и регистрации граждан по месту жительства.

В соответствии со статьей 113 Конституции КР и статьей 20 Закона КР «О местном самоуправлении», органам местного самоуправления могут быть делегированы государственные полномочия на основании закона или договора. Пунктом 2 части 6 статьи 20 Закона КР «О местном самоуправлении» установлено, что учетная регистрация граждан, осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима, проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан может быть отнесено к основным государственным полномочиям, делегированным органам местного самоуправления. Однако в настоящее время не приняты законы и не заключены договоры о таком делегировании.

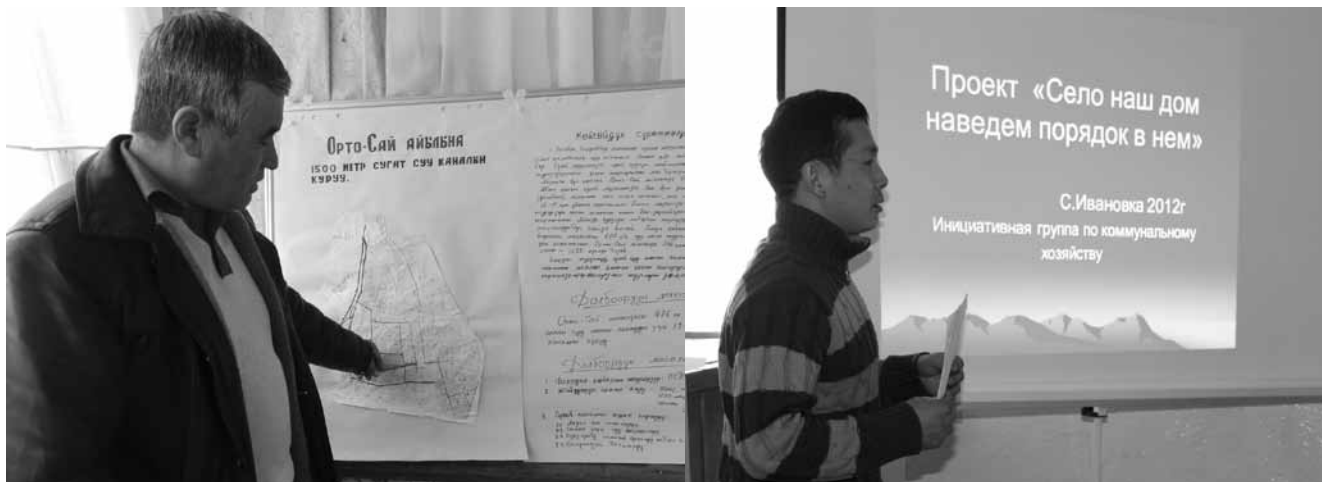
Постановлением Правительства КР от 23 февраля 2004 года были приняты «Типовые должностные инструкции работников органов местного самоуправления айылов и поселков Кыргызской Республики», которым было рекомендовано органам местного самоуправления на их основе разработать и утвердить решением местного кенеша должностные инструкции работников органов местного самоуправления айылов и поселков. Согласно Типовым должностным инструкциям по ведению паспортного учета, обязанности по ведению паспортного учета возлагаются главой местного самоуправления, по согласованию с заведующим паспортным столом районного отдела внутренних дел, на одного из специалистов аппарата айыл окмоту, что и сделано в вашем АО, где обязанности возложены на инспектора военно-учетного стола.

В письме Департамента ГРС отмечается, что «на сегодняшний день ОМСУ имеют свои штампы для постановки и снятия с регистрационного учета граждан. Однако на данный момент департаментом ведется работа по установлению для ОМСУ единых штампов для регистрации граждан».

**Следовательно, органы МСУ осуществляют постановку и снятие с регистрационного учета граждан, где нет территориальных органов Департамента регистрации населения ГРС.**

Скорее всего, появление такого приказа можно объяснить тем, что ГРС намерена сама осуществлять ведение паспортного учета через свои территориальные подразделения, что предусмотрено ст.15 Закона КР «О внутренней миграции», согласно которой регистрирующими органами являются органы местного самоуправления в населенных пунктах, в которых отсутствуют территориальные органы уполномоченного государственного органа в сфере регистрации граждан – ГРС.

# Жители Ивановского, Торт-Кульского и Ленинского айылных аймаков сами решили, на что потратить деньги сообщества



**Султан Майрамбеков, Анара Мусаева, Айнура Балакунова,**

специалисты Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»

## Инициатива людей должна оформляться в проекты

Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» опробовал в трех пилотных айылных аймаках – Ивановском (Чуйская область), Торт-Кульском (Иссык-Кульская область) и Ленинском (Джалал-Абадская область) - модель гражданского участия в решении вопросов местного значения. После определения приоритетов в муниципалитетах были созданы инициативные группы,

включившие активистов сел, сотрудников аппарата айыл окмоту и депутатов местных кенешей. Были разработаны планы действий и даже сделаны первые шаги по их реализации. Но крайне важным для инициативных групп стало оформление проблем в проекты по их решению. Это означало, что инициатива простых граждан была сформулирована, услышана и принята к действию. Мы расскажем о том, в какие проекты были оформлены приоритетные проблемы в трех сообществах, как происходил конкурс данных проектов и какова будет их дальнейшая судьба.

### Способы решения приоритетных проблем, выявленных в пилотных муниципалитетах

Приоритетные проблемы	Название проектов
<b>Ивановский АА</b>	
По сбору и вывозу мусора	«Село - наш дом, наведем порядок в нем» - создание условий по уборке и вывозу мусора
Отсутствие клуба или места досуга для населения, особенно молодежи	«Спорт - это здоровый образ жизни» - реконструкция стадиона; «Парк культуры и отдыха» - реконструкция и благоустройство парка
Нет уличного освещения	«Жарык кочо» - проведение уличного освещения в селе
<b>Торт-Кульский АА</b>	
Сбор и вывоз мусора	«Таштандыданарылалы, таза турмуш, таза жашоо» (Уберем мусор, за чистоту)
Местные дороги и мосты	Ремонт внутренних дорог Торт-Кульского АА.
Школы	«Капитальный ремонт средней школы имени К. Тилекова в селе Темир-Канат»; «Замена окон в средней школе им. Б. Мамбетова в с. Торт-Куль»
Детские сады	«Строительство детской площадки в с. Туура-Суу на базе средней школы»; «Строительство детской площадки в с. Торт-Куль на базе детского сада»
Нет места для досуга и ведения здорового образа жизни населения	«Приобретение инвентаря для клубов»
<b>Ленинский АА</b>	
Вывоз мусора	«Чистота села – это здоровье населения», покупка специальной техники для уборки и вывоза мусора, организация уборки и вывоза мусора
Поливная вода внутри сел	«Строительство 1500 метров поливного канала в селе Орто-Сай»
Работа социальной сферы	«Капитальный ремонт ДК и приобретение мебели»
Работа социальной сферы	«Ограждение территории и замена крыши клуба в селе Жыгач-Коргон»
Плохое состояние дорог	«Новая дорога и освещение для населения» - для улучшения жизни населения новостройки села Жыгач-Коргон

## Договориться между собой – половина успеха

По решению проблем своего сообщества созданы инициативные группы: в Ивановском АА – 4 группы, в Торт-Кульском АА – 4 группы, в Ленинском АА – 10 групп. Большое значение играл состав инициативных групп. Впервые состоялась совместная работа по решению проблемы депутатов МК вместе с сотрудниками АО и членами местного сообщества. Три стороны сблизилась между собой и дополняли друг друга. В будущем практика работы инициативных групп в составе трех сторон приведет к повышению авторитета органов МСУ и доверия к ним со стороны населения.

Активный гражданин, член сообщества, будет активно работать для решения конкретной проблемы только в том случае, если он с самого начала участвовал в ее выявлении, планировании действий. На первой встрече по определению причинно-следственных связей выявленных проблем участники встречи в Ленинском АА отмечали, «что их мнение никто не учитывает, проблемы, озвученные на встрече, не будут решены, мы зря собрались и впустую тратим время», однако многие из них активно участвовали в мероприятиях в рамках реализации проекта: Апсатар Борукулов – возглавил рабочую группу по разработке проекта «Строительство оросительного канала в селе Орто-Сай протяженностью 1500 метров», Эралы Мавлянов – вошел в состав рабочей группы по совместному мониторингу и оценке проектов по Ленинскому АА. В Ивановском АА на первом сходе участники почти не задавали вопросов, но на общественных слушаниях в конце вводного периода они были очень активны. Было задано много вопросов по образованию, дорогам, освещению и т.д. Жители высказывали свое мнение и предлагали ОМСУ пути сотрудничества.

Главными приоритетами в пилотах стали ин-

### Курманов Токтобек,

представитель суда аксакалов:

«Я никогда ранее не был на мероприятии такого масштаба. Каждый задал волнующий его вопрос и получил ответ. Предложение: создать общественный совет, состоящий из 5 или 3 образованных людей. Они должны помочь развеять сомнения в отношении бюджета, осуществлять контроль. Отремонтировали дорогу – совет смотрит за исполнением бюджета, принимает работу. На информационные доски вывешивают, что сделано и на какую сумму».

фраструктурные проблемы. После детального изучения ситуации инициативные группы приступили к оформлению проблем в проекты. Стимулом для разработки проектов стала грантовая программа Проекта ГГПОМСУ, в рамках которой муниципалитеты могли получить финансовую поддержку для выполнения проекта.

## Как шел процесс подготовки проектов?

Предварительно члены ИГ прошли тренинг на темы «Разработка и управление проектом» и «Совместный мониторинг и оценка». Для большинства участников тренинга эта была новая сфера деятельности, поэтому в процессе разработки участники столкнулись с определенными сложностями, особенно в отношении заполнения формы заявки и оформления технической части проекта. Данный пробел ИГ решали сообща, получая консультативную помощь сотрудников проекта ГГПОМСУ. Члены ИГ показали свою организованность, сплоченность, единство: распределили обязанности между собой, каждый отвечал за свой участок – за техническую часть проекта, за статистические данные, за работу с экспертами, за набор текста проекта на компьютере.

## Лучшая практика.

### Решение проблемы уборки мусора в Торт-Кульском АА:

- Определение проблемы мусора как приоритетной в рамках PRA-сессий, и оценка услуг ОМСУ по сбору и вывозу мусора с участием членов инициативной группы.
- Широкая информационная кампания по привлечению общественности к проблеме сбора и вывоза мусора через выпуск бюллетеней, баннеров, плакатов.
- Изучение опыта других муниципалитетов по организации сбора и вывоза мусора (учебная поездка в Беловодский АА и Гавриловский АА).
- Разработка проекта «Айылдын тазалыгы элдин ден соолугу».
- Общественные слушания, после которых состоялась сессия кенеша, где рассмотрены и утверждены следующие вопросы: 1) установлен тариф по 70 сомов ежегодно с каждого двора; 2) создана комиссия по обследованию объектов бизнеса и других субъектов для определения тарифов по сбору за вывоз мусора; 3) отменены льготы в сборах за вывоз мусора. Разработан график вывоза мусора, за месяц собрано около 10 тыс. сомов, что соответствует квартальному плану.
- Акция «Чистое село» (очистка арыков, сбор и вывоз мусора, посажены 1500 тополей).
- 95% участников считают полезными и необходимыми проведения общественных слушаний, а 92% участников согласны с предложениями АО по мусору.

Процесс помог им понять важность правильной формулировки проблемы и путей ее решения. В то же время члены ИГ смогли реально оценить ситуацию и понять степень сложности той или иной проблемы. Совместная работа помогла сообществам объединиться, подойти к решению проблемы профессионально, на основе анализа, научиться работать с профессиональными экспертами.

Всего в Ивановском АА инициативные группы разработали 4 проектных предложения, в Торт-Кульском АА – 7 проектных предложений, в Ленинском АА – 5 проектных предложений.

## Как шел процесс отбора проектов?

15 и 16 марта 2012 года в Ивановском, Торт-Кульском и Ленинском айылных аймаках состоялись сельские сходы по отбору приоритетных проектов. К отбору приоритетных проектов ИГ подготовили презентации разработанных проектов на плакатах, с использованием карт, схем, представили их с помощью проектора. Процесс отбора был сложным, так как каждая инициативная группа хотела, чтобы именно ее проект был признан лучшим и важнейшим. Отбор был проведен согласно критериям положения по грантам проекта ГГПОМСУ. В Ивановском АА тайным голосованием выбрали проект по уборке и вывозу ТБО «Село - наш дом, наведем порядок в нем». В Торт-Кульском АА тайным голосованием отобран проект «Реабилитация местных дорог». В Ленинском АА открытым голосованием отобран проект «Чистота села – это здоровье населения» по уборке и вывозу ТБО. Процедуры отбора сообщества устанавливали самостоятельно.

## Проекты-победители

### **Ивановский АА. Проект по уборке и вывозу мусора**

Суть проекта заключается в том, чтобы создать условия для очистки территории от мусора, а для этого необходимо приобрести дополнительную технику, потому что имеющийся трактор часто лома-

#### **Салима Мырзатаева,**

депутат Торт-Кульского кенеша:

«Хорошо, что мы смогли собраться и обсудить приоритетные проекты. Через обсуждение мы смогли понять, какой проект наиболее важен для айылного аймака. Хотя не все проекты были отобраны для реализации в первую очередь, мы почувствовали удовлетворение через участие и обсуждение. Хорошо, что аппарат айыл окмоту берет на себя ответственность за решение дел местного значения и может организовать процесс разработки проектов с участием местного сообщества».

#### **Кочкорали Курманалиев,**

заместитель главы Ленинского айыл окмоту:

«Мы разобрались, что такое мониторинг. Раньше у нас было неверное представление о том, что право осуществлять мониторинг может только тот, кто предоставляет грант. А эти люди, в свою очередь, могут «договориться» с исполнителями, и истинное положение вещей известно только двум сторонам. Так возникало недоверие. Теперь мы знаем, что надо создать рабочую группу по мониторингу, включить в ее состав депутатов местного кенеша и общественность, тогда доверия будет больше и эффективность будет выше».

#### **Огулай Рысбаева,**

жительница села им. Ленина, представитель инициативной группы:

«Раньше я с недоверием относилась к тем, кто реализует проекты, в том числе при поддержке доноров и НПО, но после тренинга поняла, что это большая ответственность и нелегкий труд».

#### **Камчыбек Шаршебаев,**

депутат Торт-Кульского кенеша:

«Участие в проекте и в тренингах повысили активность населения. Граждане получили возможность обсудить проблемы и продумать конкретные пути решения. А я как депутат теперь смогу более профессионально участвовать в работе айылного кенеша и активизировать свою связь с населением».

ется и не успевает вывозить вовремя мусор. Нужно разработать и согласовать графики вывоза, провести информационную кампанию среди населения о том, какие виды мусора подлежат вывозу; разъяснить населению суть установленной суммы сбора за мусор. На сегодняшний день только половина дворов оплачивает за мусор, потому что во многих местах мусор не вывозится и население отказывается платить. Бюджет проекта:

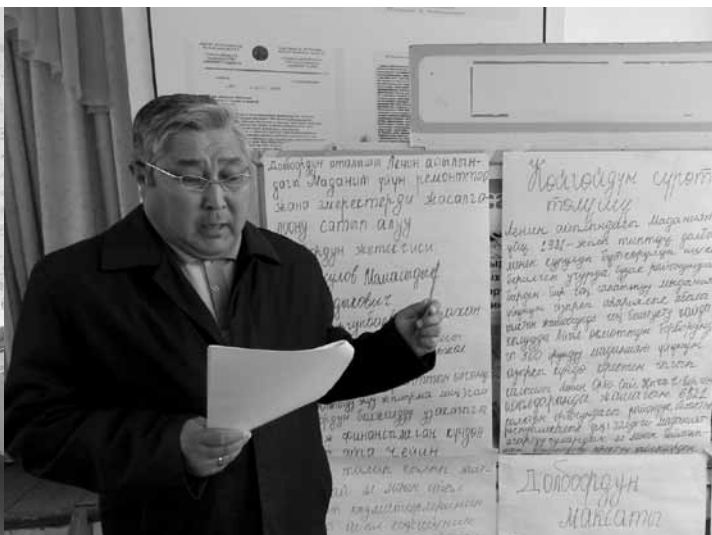
- 1 286 900 сомов или 100% – общая сумма;
- 1 000 000 сомов или 77,7% – сумма, запрашиваемая у ГГПОМСУ;
- 286 900 сомов или 22,3% – софинансирование айыл окмоту.

### **Торт-Кульский АА. Проект «Реабилитация местных дорог»**

В Торт-Кульском айылном округе общая протяженность дорог составляет 40 км. Из 40 км грунтовой дороги 9 км требуют ремонта. Цель проекта: закупка специальной техники для реабилитации внутренних дорог. Бюджет проекта:

- 2 269 673 сома или 100% – общая сумма;
- 1 000 000 сомов или 44% – сумма, запрашиваемая у ГГПОМСУ;





- 269 673 сом или 12% – софинансирование айыл окмоту и местного сообщества;
- 1 000 000 сом или 44% – софинансирование спонсоров.

- 1 000 000 сомов или 83% – сумма, запрашиваемая у ГГПОМСУ;
- 207 700 сомов или 17% – софинансирование айыл окмоту.

**Ленинский АА.  
Проект «Чистота села – это здоровье населения»**

Суть проекта заключается в организации вывоза мусора в трех селах Ленинского АА. Для реализации данного проекта проделана определенная подготовительная работа: создано ЖКХ, разработано Положение о ЖКХ и утверждено в органах юстиции, открыт счет в банке. На сессии айылного кенеша рассмотрен и утвержден вопрос отвода земельного участка для свалки мусора. Проведены общественные слушания, где населению был презентован план работы, график вывоза мусора по селам и бюджет ЖКХ, а также согласован с населением тариф за вывоз мусора в сумме 25 сомов в месяц с каждого двора. ЖКХ создает 9 новых рабочих мест. Но для организации вывоза мусора нет техники – эту проблему должен решить проект: планируется закупка трактора МТЗ-82 с прицепом 2-ПТС-4. Бюджет проекта:

- 1 207 700 сомов или 100% – общая сумма;



**Роль местного самоуправления**

Роль органов МСУ в данном процессе, несмотря на их загруженность текущей деятельностью, велика. Органы МСУ участвовали в процессе разработки проектов инициативными группами с самого начала. Со стороны специалистов АО была оказана техническая помощь: организованы рабочие столы, компьютеры, набор текстов проектных предложений и подготовка презентаций. В данном процессе органы МСУ получили хороший опыт совместной работы с депутатами местного кенеша и представителями местного сообщества.

При этом в процессе отбора проектов органы МСУ должны обеспечить равные условия для всех инициативных групп и представителей сел. Если люди почувствуют, что какая-то группа или какое-то село имеет неоправданные преимущества перед другими, если они заподозрят, что отбор проектов будет хотя бы в чем-то нарушать принципы открытости и справедливости, эффект от сотрудничества будет потерян. Наблюдатели Проекта ГГПОМСУ заметили, что в данном случае всем трем пилотным муниципалитетам удалось справиться с задачей «на все сто».

В результате отбора проектов органы местного самоуправления осознали важность участия местного сообщества в делах местного значения и поняли, каким важным ресурсом они могут быть. Особенность данной грантовой программы заключается также в том, что органы местного самоуправления готовят проектные предложения донору силами сообщества, а сами несут ответственность за качество исполнения. При этом активисты местного сообщества видят свою роль, уже создали мониторинговые группы и готовы следить за ходом реализации проектов.



**Гуляим Шамшидинова,**  
специалист по работе с МСУ  
Проекта «Голос граждан  
и подотчетность органов МСУ:  
бюджетный процесс»



## Торт-Кульский айылный аймак: диалог с населением выходит на новый уровень. Результаты слушаний по твердым бытовым отходам

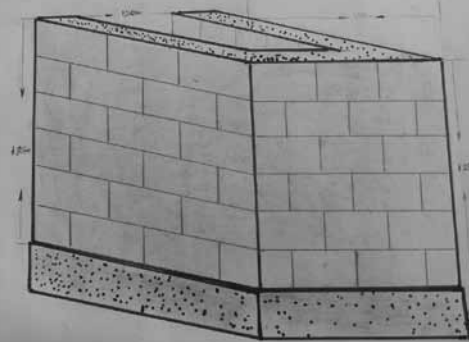
Подводя итоги первой фазы реализации проекта ГГПОМСУ в отношении пилотного Торт-Кульского айылного аймака (Тонский район, Иссык-Кульская область), можно с уверенностью сказать о достижении цели как проекта, так и органа МСУ. На самом деле цель была одна – усилить открытость и прозрачность деятельности органов МСУ и вовлечение жителей села в решение вопросов местного значения. Доказательством тому стал новый качественный уровень проведения публичного мероприятия – общественных слушаний по теме «Предоставление услуг по твердым бытовым отходам (ТБО)», которые состоялись 27 марта 2012 года в актовом зале средней школы с.Торт-Куль под девизом «Чистота - источник жизни!». Это уже вторые общественные слушания, проведенные аймаком при поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс» (далее – Проект ГГПОМСУ), финансируемого Швейцарским бюро по сотрудничеству в КР в партнерстве с Британ-

ским министерством по международному развитию и реализуемого Институтом политики развития. Ранее, в январе 2012 года, данный айыл окмоту впервые в истории аймака провел общественные слушания по теме «Исполнение бюджета за 2011 год» (см. предыдущие номера журнала «Муниципалитет»).

Вторые слушания, в ходе которых айыл окмоту обсудил с населением вопросы предоставления услуг по уборке и вывозу твердых бытовых отходов (ТБО), стали значимым событием для всего сообщества. Во-первых, слушания стали примером первого совместного осознанного принятия жизненно важных решений по актуальной для сел проблеме. Во-вторых, айыл окмоту продемонстрировал рост своих навыков в организации диалога с сообществом и вовлечения граждан в решение вопросов местного значения. В-третьих, слушания стали одним из доказательств эффективности работы модели гражданского участия в решении дел местного значения, предложенной Проектом ГГПОМСУ.



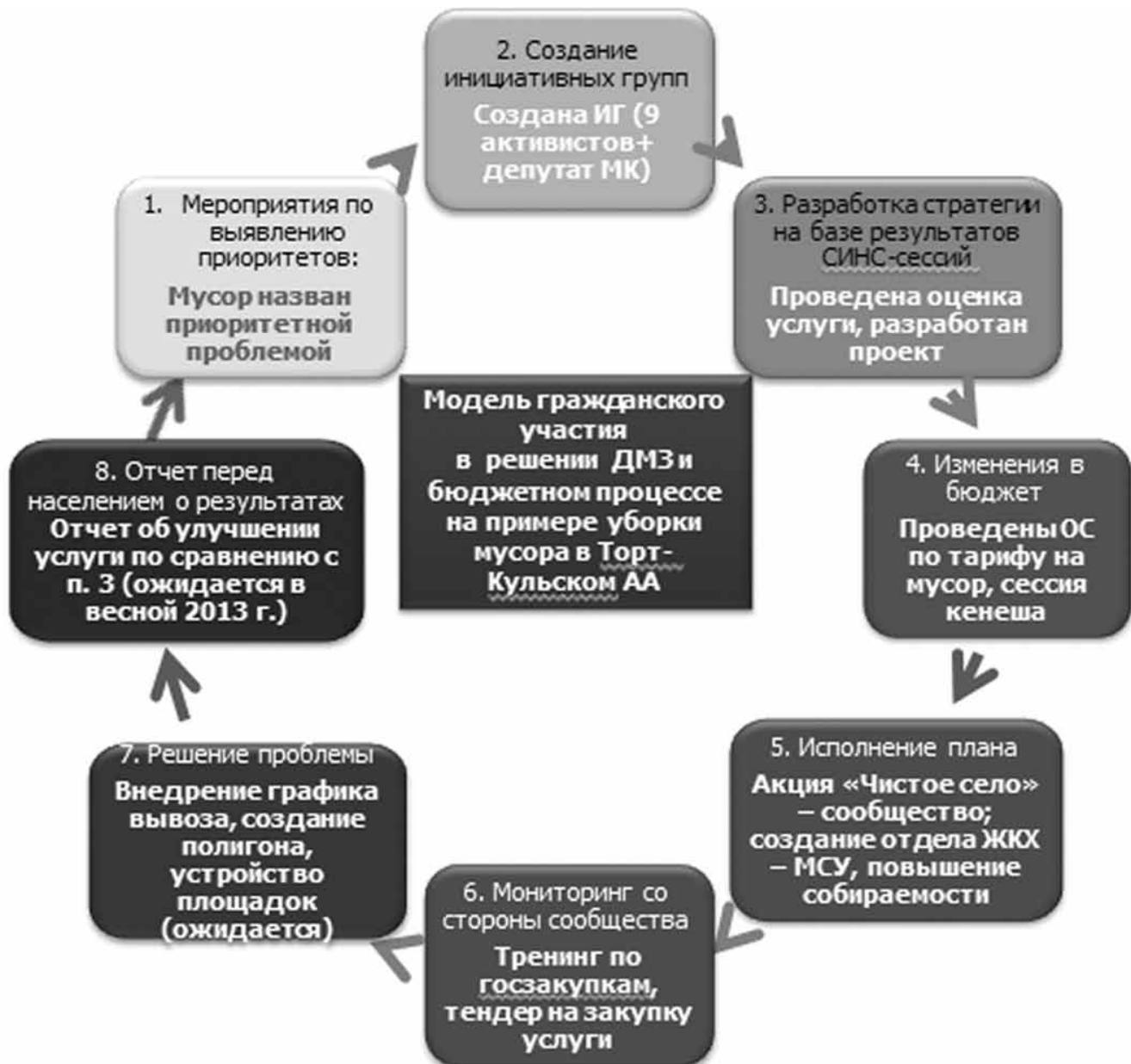
ТАШТАНДЫ ТӨГҮЛҮҮЧҮ АЯНТЧАНЫН СХЕМАСЫ:



### Процесс подготовки и проведения слушаний

В общественных слушаниях по теме «Предоставление услуг по уборке твердых бытовых отходов (ТБО)» Торт-Кульского АА приняли участие 148 человек (97 мужчин и 51 женщина) из трех сел айыл-

ного аймака: фермеры, учителя, предприниматели, пенсионеры, безработные, домохозяйки, сотрудники АО, депутаты местного кенеша и представители областных и районных СМИ. Уникальность данного мероприятия в том, что в подготовке к слушаниям приняли активное участие не только сотрудники айыл окмоту, но и депутаты местного кенеша во







главе с торага. Члены инициативных групп, которые ранее провели работу по оценке предоставления услуг по ТБО, сделали фотосъемку стихийных свалок, разработали презентационные материалы в слайдах и сами же презентовали эти наработки для участников слушаний. В повестку дня слушаний вошли следующие вопросы:

- презентация результатов оценки качества предоставления услуг по ТБО;
- информирование о проекте организации и предоставлении услуг по ТБО населению;
- обсуждение порядка оформления отношений с потребителями услуг;
- выбор мест для строительства мусорных площадок;
- обсуждение графика вывоза ТБО по селам айылного аймака;
- информирование о калькуляции сбора за мусор; о проекте бюджета предоставления услуг по ТБО на 2012 год.

Наибольший интерес участников слушаний вызвал вопрос о тарифе на услуги по ТБО. Первоначально айыл окмоту планировал оставить тариф, утвержденный сессией кенеша еще в 2009 в размере 50 сомов в год с каждого домохозяйства. Если эту сумму разделить на 12 месяцев, то в месяц каждый двор должен был платить по четыре сома. При этом айыл окмоту собирал только 18% от потенциального объема средств. В год это составляло 14 000 сомов, которых явно не хватало для предоставления услуги в необходимом объеме. Ситуация привела к тому, что стихийные свалки возникли практически на каждой улице. Осознав актуальность и остроту проблемы, жители – участники слушаний – сами предложили увеличить тариф с 50-ти до 100 сомов в год с каждого домохозяйства. Кроме этого, от населения поступило предложение о том, чтобы отменить льготы по уплате за вывоз мусора с 427 домохозяйств, независимо от социального статуса. Также отдельно установить тариф за вывоз мусора по субъектам бизнеса и другим объектам по 200-300 сомов в год. Путем голосования участники слушаний предложили рассмотреть данные вопросы на сессии кенеша.

Многие участники общественных слушаний жаловались на отсутствие площадок для сбора мусора. Также прозвучало сомнение, что 16 планируемых стационарных площадок из пескоблока во всех трех селах будет недостаточно по отношению к общему количеству улиц, тем более с учетом стихийных свалок на каждой улице. Проблема, по словам участников, может возникнуть из-за того, что мешки с мусором не будут доносить до этих контейнеров с учетом протяженности улицы или же расположения мусорных площадок. Участники обсуждения подняли вопрос о затратах на 16 контейнеров: по их мнению, на планируемую сумму в 114 816 сомов трудно сделать хорошие мусорные площадки из пескоблока, к тому же размеры мусорных площадок слишком малы. Соответственно, мусор будет скапливаться быстро. Землеустроитель айыл окмоту постарался разъяснить участникам слушаний практику Беловодского и Гавриловского аймаков, где в рамках обмена опытом торт-кульцы изучили различные виды аналогичных стационарных площадок для мусора. Торага местного кенеша отметил, что увеличить количество мусорных контейнеров до необходимого уровня можно только путем увеличения тарифа.

Вопрос о количестве и местах расположения стационарных контейнеров обсуждался бурно. Этот факт говорил о том, что проблема мусора действительно назрела, что вопрос в высшей степени актуален. Руководством айыл окмоту было озвучено, что места для строительства мусорных площадок были согласованы со старостами трех сел. В результате было принято решение о дополнительном согласовании мест строительства стационарных контейнеров с участием квартальных и жителей сел.

### Что изменилось в отношениях айыл окмоту и населения?

Большим достижением для органов МСУ стал процесс подготовки и проведения мероприятия – все необходимые для аналогичных мероприятий процедуры и правила были неукоснительно соблюдены, а ведущий общественных слушаний в лице торага местного кенеша организованно, грамотно, четко справился со своей непростой задачей.



Оценка участниками общественных слушаний по ТБО в Торт-Кульском АА						
	Участвовали Вы в общест. слушаниях раньше	Считаете ли Вы полезным проведение общественных слушаний	Была ли Вам понятной вся информация на сегодняшнем общественном слушании	Согласны ли Вы с организацией ЖКХ	Согласны ли Вы с предложениями от АО по сбору мусора в сегодняшних ОС	Считаете ли Вы, что АО в последние месяцы стало больше информировать население о делах местного значения
ДА	85%	95%	86%	94%	92%	55%
НЕТ	14%	0%	1%	1%	2%	10%
НЕ ЗНАЮ	1%	5%	13%	5%	6%	35%

Многие знают, что проведение подобных мероприятий, где порой очень сложно справиться с управлением большим количеством людей, требует серьезной подготовки. Каждый презентатор из пяти (глава АО, представитель инициативной группы, начальник ФЭО, землеустроитель АО), включая ведущего, провели репетицию своих выступлений на сцене, что позволило им прекрасно выступить на слушаниях.

Для населения Торт-Кульского аймака заранее была проведена информационная кампания: распространены бюллетени, пригласительные билеты, правила проведения слушаний. На слушаниях жители сел соблюдали порядок, уважительно отнеслись к высказываниям своих сельчан, очень внимательно выслушали презентаторов, активно приняли участие в обсуждении.

Способности айыл окмоту Торт-Куля вести конструктивный диалог с населением растут на глазах. При анализе качества подготовки мероприятий айыл окмоту, в рамках сотрудничества с Проектом ГГПОМСУ, нельзя не отметить, что шаг за шагом, с каждым новым мероприятием для населения качество их организации и проведения улучшается. Так, например, первый сход села по теме «Уровень вовлечения населения в дела местного значения и бюджетный процесс, потенциал ОМСУ в делах местного значения», состоявшийся 28 декабря 2011 г., где присутствовало около 170 человек, больше напоминал стихийное собрание граждан, куда люди пришли «прокричать». Участники недостаточно внимательно выслушивали презентационные материалы, отходили от основной тематики схода, перебивали друг друга, при этом ведущий вступал в полемику и не всегда контролировал ситуацию. Второе мероприятие – общественные слушания по теме «Исполнение бюджета за 2011 год», которое состоялось 27 января 2012 года, где присутствовало более 150 человек, показало заметный прогресс в отношении организации и порядка проведения мероприятия со стороны айыл окмоту. Сотрудники постарались соблюсти все процедуры аналогичных мероприятий, а население было внимательнее, судя по задаваемым вопросам по существу и конструктивным предложениям. Но кульминацией прогресса в вопросах организации диалога стали последние общественные слушания по теме «Предоставление услуг по

ТБО», уровень подготовки, организации и проведения которых вырос до образцового качественного уровня.

## Что планируется сделать, и что уже сделано после слушаний?

Теперь Торт-Кульскому АА предстоит сделать расчет окончательного тарифа, определить систему предоставления льгот с учетом всех местных нюансов, утвердить структуру организации по предоставлению услуг по ТБО и порядок оформления отношений с потребителями услуг, определить окончательное количество мусорных площадок и установить график вывоза ТБО по селам. Но первый основной шаг сделан – проблема мусора вынесена на общественные слушания, и дело уже сдвинулось с мертвой точки, так как после проведения слушаний на сессии местного кенеша 29 марта 2012 года были приняты следующие важные решения:

- **сбор за вывоз мусора в Торт-Кульском АА установить в размере 70 сомов с каждого домохозяйства;**
- **создать комиссию для обследования объектов бизнеса и других субъектов для определения тарифов по сбору за вывоз мусора;**
- **рассмотреть на следующей сессии результаты деятельности комиссии;**
- **отменить льготы по уплате сбора за вывоз мусора.**

К слову, после слушаний и сессии местного кенеша айылный аймак уже может говорить о первых результатах – за март с населения за мусор собрано 10 000 сомов, что соответствует плану сбора за первый квартал 2012 года. Причем за весь 2011 год было собрано всего 14 000 сомов

С одной стороны, слушания подвели итоги определенного этапа борьбы с мусором: проблема была сформулирована, актуальность и необходимость скорейшего ее решения была признана местным сообществом и органами МСУ, пути решения разработаны и первые шаги сделаны. Но это лишь первые шаги. Теперь местному сообществу вместе с органами МСУ предстоит многое сделать, чтобы навсегда избавить села аймака от свалок, защитить себя и своих детей от угроз, создать более комфортные условия для жизни в селах. ◆

# Общественное расследование: от слогана – к технологии

**Юрий Тригубович,**

обозреватель газеты «Новая газета в Сибири», преподаватель факультета журналистики Новосибирского государственного педагогического университета\*

«Общественное расследование — это действенный способ совместными усилиями добиться правды». Такой слоган фигурирует на «морде» сайта «ТакТакТак». Каждое слово в нем – ключевое. Но «самая ключевая» технология здесь – совместные усилия граждан и журналистов. Как это задумано и как делается?

Российские СМИ уже давно перестали быть площадкой, где гражданское общество могло бы реализовать свои идеи или заявить о волнующей его проблеме. Интернет предоставляет для этого неограниченные возможности. Социальная правозащитная сеть «Так-Так-Так», задуманная в рамках проекта «Школа гражданских коммуникаций» Института развития прессы-Сибирь, призвана решить несколько кардинальных методологических проблем, с которыми сталкиваются сегодня СМИ при проведении журналистских расследований.

## Как это начиналось?

Рождение идеи Общественного расследования связано с Интернетом. Поиски возможностей для проявления гражданской активности, в первую очередь, права граждан на свободу выражения мнений, привело Институт развития прессы-Сибирь к идее создания интернет-сайта, где общество могло бы решать те проблемы, которые невозможно решить в одиночку. Основа идеи – добровольное объединение пользователей сайта «под крышей» одной проблемы, которая волнует большое количество людей. Так возникла идея Общественного расследования, которое, в трактовке создателей сайта, скорее имеет основания называться «народным расследованием», в отличие от Общественных (альтернативных) расследований правозащитных организаций.

Одной из первых попыток работы в новом формате стало Общественное расследование, посвященное проблемам медицинского обслуживания в местах лишения свободы. «Спасите от произвола правоохранительных органов» -- такое название получило Общественное расследование, в котором приняли участие более 30 человек.

\* Печатается с любезного разрешения издателя.

Юкечев В.П. Новая концепция для местных масс-медиа: 9 ответов на вопрос о том, как наладить коммуникации в вашем сообществе. Новосибирск, Институт развития прессы - Сибирь, 2010.

В марте 2010 года на сайт «Так-Так-Так» обратилась жительница Новосибирска Юлия Ветрова, мужа которой задержали правоохранительные органы по подозрению в мошенничестве. Уголовное дело в отношении Николая Ветрова расследовал Искитимский межрайонный отдел Следственного управления Следственного комитета при Прокуратуре РФ по Новосибирской области. Его вел следователь этого отдела Виталий Шошин. Обращение Юлии Ветровой было связано с двумя проблемами. Первая, по ее мнению, это незаконность уголовного дела, открытого против ее мужа. Вторая – медицинская помощь, которую, по утверждению Юлии Ветровой, на момент ее обращения на сайт, не оказывали Николаю Ветрову в полном объеме.

Обе темы заслуживали пристального внимания. Посоветовавшись, мы решили, что тема законности уголовного дела может быть поднята только после того, как оно будет расследовано и по его результатам начнется судебный процесс. Вторая тема – медицинского обслуживания – показалась нам наиболее общественно значимой, поскольку она касалась не только судьбы Николая Ветрова, но и любого человека, оказавшегося в местах лишения свободы. Тем более что организаторам сайта «Так-Так-Так» уже было известно о судьбе Натальи Воронцовой, умершей в СИЗО № 1 г. Новосибирска осенью 2009 года. Смерть Натальи Воронцовой, по официальной версии, была связана с членовредительством самой Натальи. Однако даже эта версия несколько не умаляет актуальности самой проблемы. Члены команды Общественного расследования вскоре в этом убедились.

## По каким принципам формировалась команда?

Общественное расследование в сети «Так-Так-Так» — это всестороннее и подробное исследование некоей мало изученной и недоступной для широкой общественности по необъективным причинам проблемы, которая представляет общественный интерес. Под общественным интересом мы понимаем осознаваемую обществом потребность в обнаружении и выявлении причин нарушений прав и свобод граждан (право на жизнь, право на труд и отдых, право на образование и др.). Общественный интерес

представляет также потребность граждан быть предупрежденными от введения в заблуждение действиями (либо бездействием) государственных и иных органов, организаций либо их должностных лиц.

Тему для расследования участники выбирают сами, это может сделать любой зарегистрированный пользователь (участник сети), имеющий интерес и возможность. После фиксации в системе начала расследования участник получает статус Модератора расследования.

Как можно присоединиться к Общественному расследованию? Любой зарегистрированный пользователь может подать заявку на участие в уже объявленном расследовании и стать членом Команды расследования. Сделать это можно на странице «Расследования» с помощью соответствующей функции «Участвовать». Модератор расследования получает уведомления обо всех новых заявках и принимает решение об их одобрении или отклонении. После одобрения заявки пользователя он получает статус Участника расследования и доступ ко всем его материалам.

К моменту завершения расследования в его команде значился 31 участник: из них 12 журналистов, 5 юристов, остальные – «гражданские активисты», а также 1 милиционер и 1 частный детектив.

Кто имеет доступ к материалам Общественного расследования? Очень важное замечание: все расследования на сайте проводятся в закрытом режиме. Это означает, что все вопросы, версии, дискуссии и другие материалы в рамках расследования доступны только его участникам, членам команды. Это необходимо для того, чтобы избежать нежела-

тельной огласки непроверенных фактов и материалов. После завершения расследования его участники составляют Общественный вердикт и принимают решение о том, какие материалы в нём следует обнародовать, а что оставить в закрытом архиве расследования.

## Как это было, шаг за шагом?

Когда Общественное расследование было объявлено (9 марта 2010 года), первоначальная команда приступила к обсуждению плана расследования. На этом этапе участники пришли к мнению, что начать расследование надо со сбора информации о законодательной базе в сфере медицинской помощи в пенитенциарной системе России и случаев, когда медицинская помощь либо не оказывалась, либо оказывалась несвоевременно. Через короткое время эта информация стала появляться на сайте. Ее характер свидетельствовал о регулярных нарушениях той законодательной базы, которая регламентирует действия подразделений Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний РФ. При этом участники ОР отмечали, что сама по себе нормативная база, которая касается медицинской помощи в местах лишения свободы, позволяет оказывать любую медицинскую помощь заключенным и подследственным.

Но масштаб нарушений прав человека на здоровье и медицинскую помощь поражал. В ходе ОР мы выяснили, что в пенитенциарной системе России повсеместно нарушаются права человека на охрану здоровья либо в интересах следствия, либо по причине плохой организации и управления струк-



## Так-так-так...

Например: окружающая среда в расследованиях

Проблемы и решения Расследования Карта ОК Библиотека Люди Организации Блог

Новосибирская обл. Полиция + Прокуратура + Правосудие + Уголовное право

## Спасите от произвола правоохранительных органов!

Расследование по проблеме «Спасите моего мужа от произвола правоохранительных органов!»

Ситуация, которая заставила меня написать Вам письмо, ужасна и не подлежит хоть какому-нибудь логическому объяснению. До недавнего времени я никогда не сталкивалась с работой правоохранительных структур Новосибирской области. Теперь понимаю, что, по крайней мере, некоторые ее представители, с которыми мне пришлось столкнуться, как минимум ни во что не ставят права и свободу граждан, а такое желание любого человека законно защищать свою честь и достоинство. Я не знаю, к кому сейчас необходимо обратиться, потому как речь буквально идет на считанные дни. Из-за непорядочного и бесчеловечного отношения [Весь текст](#)

Объявлено 9 марта '10, 14:11

Длится 2 года

В команде 31 участник

турами, которые обязаны оказывать медицинскую помощь тем, кто содержится в исправительных учреждениях.

Параллельно мы исследовали ситуацию, в которой оказался Николай Ветров. Вначале была составлена хронология событий, произошедших с подследственным, по дням. В частности, мы зафиксировали, когда, при каких обстоятельствах и какую медицинскую помощь ему оказывали. Это позволило сделать предварительный вывод о том, что следователь Виталий Шошин пытался использовать тяжелое состояние здоровья подследственного в интересах следствия. Хронология событий, произошедших с Николаем Ветровым, помогла четко сформулировать ряд вопросов, а также адресатов, куда было необходимо направить запросы. На некоторые вопросы ответили наши участники-эксперты, которые помогли найти нормативные акты, дать на них ссылки и комментарии. В частности, о том, каким образом должен был действовать следователь, в юрисдикцию которого попал больной подследственный, а также то, какие нарушения допустил следователь, расследуя дело Ветрова. Кроме этого, мы организовали ряд устных и письменных запросов, на которые получили ответы. Один из них – из ГУ ФСИН РФ по Новосибирской области – подтверждал предварительный вывод о том, что следователь пытался использовать состояние здоровья подследственного в своих интересах.

## А теперь – вердикт!

Получив картину нарушений в пенитенциарной системе России, участники ОР подошли к этапу формулирования Общественного вердикта. На одном из семинаров, который проводил Институт развития прессы-Сибирь, перед участниками была поставлена задача разработать и обсудить проект типовой структуры Общественного вердикта. Цель – сформулировать основные принципы Общественного вердикта, в том числе формальные. Предложения были разными – от вариантов ОВ для различных адресатов (государственных структур, общественных организаций, СМИ) до общего текста ОВ для любых адресатов. В результате все участники пришли к мнению, что текст ОВ должен состоять из несколь-

ких важных обязательных элементов.

Мы включили в текст Общественного вердикта описание проблемы, связанной с темой Общественного расследования, в которой содержится обязательное указание на нарушение фундаментальных прав человека. В случае ОР «Спасите от произвола правоохранительных органов» – это нарушение права человека на жизнь и здоровье, закрепленное во всех международных и российских законах. В текст ОВ мы включили описание фактической базы, связанной с ходом ОР, ссылки на прецеденты по теме ОР. При этом следует заметить, что прецеденты могут носить как негативный, так и положительный характер (например, ссылка на решения Европейского суда по правам человека или судебные прецеденты внутри страны).

Одним из основных элементов ОВ стала Резолюция. В ней содержится констатация фактических нарушений, связанных с темой ОР, и предложения к государственным структурам, законодательной власти и общественным организациям о возможных мерах, которые следует предпринять для нормализации положения больных в местах лишения свободы. Кроме того, мы решили, что в конце ОВ должны быть перечислены все участники ОР с указанием их профессиональной деятельности. По мнению участников, это придаст больший вес Общественному вердикту.

## А что дальше?

Вслед за этим встал вопрос: а что делать дальше? Участники обсуждения проекта Общественного вердикта пришли к мнению, что на этапе рассылки ОВ в различные адреса группа ОР не должна прекращать свою работу. На этом этапе необходимо получить отклик от тех структур, куда был направлен ОВ, и проинформировать посетителей сайта «Так-Так-Так» об их реакции. Кроме того, группа ОР должна провести мониторинг статей в СМИ на тему ОР, если таковые будут опубликованы, и разместить их на сайте.

Отличие расследования в социальной сети от журналистского, на мой взгляд, заключается лишь в том, что оно называется общественным, а его участниками, наравне с профессионалами, являются представители гражданского общества. Но это единственное отличие меняет весь формат расследования, делая его распределенным во времени и пространстве.

Вызовы нового времени диктуют новые подходы в решении актуальных социальных проблем. Мы надеемся, что Общественные расследования в социальной сети «Так-Так-Так» как раз и станут одним из ответов на эти вызовы.