

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ДЕКАБРЬ 2013 | выпуск №12 (25)

Муниципалитет - это триединство территории, живущего на ней населения и органов местного самоуправления

СОДЕРЖАНИЕ

Учредитель и издатель

Институт политики развития (ИПР)

Главный редактор, председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Лариса Ли

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Анна Шелестова

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 необязательно отражают точку зрения издателя и партнеров издателя. Ответственность за содержание материалов несут авторы.

По всем вопросам обращаться по адресам:
почтовый – 720021, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44, Институт политики развития, редакция журнала «Муниципалитет»;
электронные – office@dpi.kg
NDobretsova@dpi.kg

Телефоны: (0312) 97-65-30 (31,32,33,34)
Факс: (0312) 97-65-29

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

Регистрационный номер
Свидетельства о регистрации
средства массовой информации 1785.

ISBN 1694-7053

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ

Новые стратегии местного развития – это время, планы и ресурсы граждан, а ответственность – органов МСУ и государства **2**

СТРАТЕГИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы **4**

Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике **18**

СТРАТЕГИИ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

Стратегия развития муниципалитета – это стержень, вокруг которого объединяются люди и ресурсы – примеры горных и отдаленных айылных аймаков Кыргызстана **28**

Беловодский аймак: новая стратегия ставит социальные задачи **37**

Стратегия развития города Бишкек: город и горожане **41**

Читайте в следующем номере журнала «Муниципалитет»

- Гранты муниципалитетам в 2014 году от проекта ГГПОМСУ
- Первые выводы о работе партийных местных кенешей
- Аналитический прогноз состояния местных бюджетов в 2014 году
- Местные сообщества приступили к обсуждению и внедрению своих уставов
- Чем помочь районной государственной администрации?



Новые стратегии местного развития – это время, планы и ресурсы граждан, а ответственность – органов МСУ и государства

Уважаемые читатели журнала «Муниципалитет»!

Не в обычае редакции злоупотреблять вниманием читателей размышлениями главного редактора или предисловиями ни о чем. Но сейчас есть три повода отступить от правил: Новые стратегии местного развития, Новый формат журнала и Новый год!

Повод первый и главный: Новые стратегии местного развития

Под этими четырьмя словами мы объединили комплекс тем, которые стали сквозной идеей данного номера журнала, превратив его в специальный выпуск.

Начинается он с текста важного, долгожданного и в высшей степени необходимого стране документа – Программы развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы, утвержденной Постановлением Правительства КР № 678 от 18 декабря 2013 года. Стратегического документа, определяющего основные направления развития МСУ, в стране не было, начиная с 2010 года, когда закончился срок действия Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». Да и исполнение предыдущего документа не всегда было столь последовательным, чтобы дать стране четкие ориентиры в одной из самых важных частей управления – региональной, территориальной, муниципальной. Последствия политических событий 2010 года поставили перед органами управления и народом республики огромное число задач и вопросов, ответы на которые также должен был дать подобный программный документ. Наконец, в декабре 2013 года событие состоялось, документ был утвержден Правительством.

В процессе его создания и обсуждения было сломано немало концептуальных копий и стерто экспертных перьев, процесс также сопровождался серьезными политическими дебатами, и так и не привел к полному согласию в отношении модели управления, которую строит Кыргызская Республика. Однако документ подлежит выполнению, что вызовет еще немало вопросов, но уже сейчас ясно, что многие практические направления работы определены в нем верно, так как буквально выстраданы местными сообществами и муниципальными лидерами, а не взяты из чужих теорий.

Институт политики развития участвовал в работе над документом с самого первого дня и рад заметить, что в Программе учтены многие выводы Национального доклада о местном самоуправлении 2012 года, посвященного местному самоуправлению, авторский коллектив которого также был сформирован ИПР. Уважаемые читатели журнала! Мы ждем ваших мнений относительно Программы, а также плана и практических мер по ее реализации. Рады будем любой дискуссии о Программе на страницах журнала. Электронную версию документа можно скачать по ссылке http://www.dpi.kg/upload/file/LSGKR_DevStrategy_2013-2017_RUS.pdf, там же, на сайте ИПР, можно оставить электронные сообщения с комментариями или

написать нам по адресу, указанному на титульной странице журнала.

Второй важнейший документ, который также появился на свет в конце 2013 года, – это Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике, реализация которой также оканчивается 2017 годом. Документ с виду не новый – впервые был принят 23 марта 2012 года, однако через полтора года, 28 октября 2013 года, претерпел радикальные изменения. Между тем, названия и номер постановления остались прежними, а потому прошли относительно незамеченными экспертным и муниципальным сообществом. А зря. Новая редакция концепции дает гораздо более четкое представление о том, как будет реформирована система управления и к чему это приведет. Главное, что документ ставит объектом реформирования не территориальное устройство страны, а саму систему управления, и с этого и надо было начинать.

Второй блок информации специального выпуска журнала – это истории о развитии стратегического планирования местного развития. Причем набор

муниципалитетов получился показательным и разнообразным – мы представляем процесс стратегического планирования в трех совершенно разных видах муниципалитетов: в группе отдаленных горных айылных аймаков Нарынской и Ошской областей; в крупном сельском муниципалитете Чуйской долины – Беловодском айылном аймаке и в столичном мегаполисе Бишкеке. Очень разные проблемы и ресурсы, совершенно отличные друг от друга сообщества, но что объединяет всех? Желание жить лучше, чем сейчас. Опора на собственные силы. Призыв к ответственности органов управления сверху донизу. Другими словами, новые стратегии развития – это время, планы и ресурсы граждан, которые должны быть аккумулированы и претворены в общественные блага усилиями органов местного самоуправления. А условия для успешной реализации местных стратегий развития могут и должны быть созданы государством, которое уже заявило о своих планах в двух описанных выше стратегических документах.

Остается только работать.

Повод второй и приятный: Новый формат журнала

Журнал растет и развивается вместе с Институтом политики развития, и этот номер для нас в некотором роде означает этап – прошло ровно два года с момента выхода первого номера журнала, который состоялся в декабре 2011 года. Совершенно незначительная дата в хронике времен, но мы вложили много труда, знаний, желания поделиться этими знаниями в каждую страницу из 24-х номеров. Мы хотим, чтобы журнал становился лучше,

давал пищу уму, делился эмоциями, радовал глаз. Поэтому третий год жизни журнала «Муниципалитет» начинается с обновления внешнего вида.

Мы надеемся, что Вы – наша аудитория – останетесь нашими читателями и авторами, разделяющими идею о том, что местное самоуправление и муниципалитет – это две важные идеи государственности Кыргызской Республики, которые позволяют нашей стране успешно развиваться.

Повод третий и важный: Новый год!

Уважаемые коллеги! Дорогие друзья!

Провожая уходящий 2013 год, мы надеемся, что он сделал нас мудрее и сильнее. Жизнь каждого человека, каждой семьи и государства в целом стала в этом году богаче событиями и жизненным опытом. Трудно назвать какие-либо выдающиеся успехи государства и общества, но в каждой семье наверняка были теплые дни и маленькие радости, которые останутся светлыми маяками 2013-го. Каждый год мы с вами пишем свою историю, и сюжетные повороты часто зависят от наших собственных усилий, способности к преодолению и творчеству.

Всем нам нужно сделать еще очень многое, чтобы Кыргызстан пришел к процветанию, чтобы семьи обрели благополучие, а граждане – равенство и личное счастье. Это достигается большим еже-

дневным трудом, но это – возможно. Мы желаем всем нашим партнерам, единомышленникам, друзьям терпения, выдержки, жизненной мудрости и настойчивости, но вместе с тем, мы глубоко верим, что надежда, вдохновение, отвага и справедливость по-прежнему останутся лучшими чертами народа Кыргызстана, помогая всем нам в достижении личных и общественных целей. Пусть Новый 2014 год оправдает наши надежды! С Новым годом! С Новыми – успешными стратегиями местного развития, улучшающими нашу жизнь!

От имени команды Института политики развития
председатель правления,
главный редактор журнала «Муниципалитет»
Надежда ДОБРЕЦОВА

Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

г. Бишкек, от 18 декабря 2013 года № 678

О Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы

В целях определения приоритетных направлений дальнейшего развития местного самоуправления, в соответствии со статьями 9 и 10 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», принимая во внимание положения Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11, руководствуясь статьями 10 и 17 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики», Правительство Кыргызской Республики постановляет:

1 Утвердить:

- Программу развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы (далее - Программа) согласно Приложению 1;
- План действий по реализации Программы развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы (далее - План действий) согласно Приложению 2.

2 Министерствам, административным ведомствам, полномочным представителям Правительства Кыргызской Республики в областях, местным государственным администрациям и органам местного самоуправления:

- принять меры по реализации Программы и Плана действий;
- в двухмесячный срок разработать и утвердить ведомственные программы для реализации Программы и планы мероприятий по реализации Плана действий;
- реализацию мероприятий Программы и Плана действий осуществлять в рамках утвержденных бюджетов на соответствующий год, а также других источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики;

- ежеквартально до 5 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики информацию о ходе реализации Программы и Плана действий.

3 Государственному агентству по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики:

- ежеквартально до 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Аппарат Правительства Кыргызской Республики обобщенный отчет о ходе реализации Программы и Плана действий;
- совместно с Союзом местных самоуправлений Кыргызской Республики (по согласованию) провести широкую разъяснительную и информационную кампанию о целях и задачах принятой Программы.

4 Установить персональную ответственность руководителей министерств, административных ведомств, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях, местных государственных администраций и органов местного самоуправления за качественное и своевременное выполнение Программы и Плана действий.

5 Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

Опубликовано в газете «Эркин Тоо» от 24 декабря 2013 года № 102.

6 Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на отдел организационно-инспекторской работы и местного самоуправления Аппарата Правительства Кыргызской Республики.

Премьер-министр Кыргызской Республики
Ж.Сатыбалдиев

Приложение 1 к постановлению
Правительства Кыргызской Республики
от 18 декабря 2013 года № 678

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2013-2017 ГОДЫ

Введение

Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы (далее - Программа) разработана с целью определения основных направлений устойчивого и эффективного местного самоуправления (МСУ), создания условий для реализации конституционных прав граждан на местное самоуправление и повышения ответственности органов МСУ перед гражданами.

Программа разработана в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», другими нормативными правовыми актами и направлена на реализацию Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годов, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11, а также учитывает ключевые меры Правительства Кыргызской Республики по ее реализации.

Программа ставит реализуемые цели и задачи в сфере МСУ, предлагает комплекс мер, исходя из утверждения, что в центре системы МСУ стоят интересы местных сообществ. Поэтому основным результатом реализации Программы будет эффективное муниципальное управление, обеспечивающее граж-

данам доступные и качественные муниципальные услуги, вызывающее доверие и уважение местной власти.

Особое внимание в Программе уделено государственной политике совершенствования организации МСУ (оптимизация функций, форм и структур управления). В основе подхода решения этих проблем лежит ответственность органов МСУ только за те полномочия, которые осуществимы и подкреплены собственными возможностями и выделенными ресурсами.

В Программе важное внимание уделено прозрачности и подотчетности органов МСУ в управлении ресурсами, открытости инициативам членов местных сообществ.

Программа основана на результатах аналитических исследований, Национального доклада о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 года.

Главным результатом реализации Программы будет эффективное и подотчетное местное самоуправление, создание условий для устойчивого развития городов и сел, повышения жизненного уровня граждан.

I. Современное состояние местного самоуправления, основные проблемы и направления дальнейшего развития

Реализация Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381, позволила сформировать систему МСУ Кыргызской Республики, основанную на разграничении функций и полномочий государственных органов и органов МСУ. Были заложены основы нормативной и правовой базы органов МСУ, направленные на формирование собственной бюджетной политики, создание муниципальной собственности и организации муниципальной службы. На принципах МСУ действуют все первичные административно-территориальные единицы республики - 31 город и 453 айылных аймака.

Намеченные в Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской

Республике до 2010 года» не все меры были скорректированы и реализованы на практике с учетом анализа текущей ситуации.

Не в полной мере решены задачи создания эффективной государственной поддержки органов МСУ в проведении четкого разграничения функций государственной власти и МСУ, создания устойчивой экономической базы и эффективного управления муниципальной собственностью, консолидации местных сообществ и их участия в решении местных проблем. Предстоит решать проблемы развития механизмов подотчетности органов МСУ и их должностных лиц местным сообществам, усиления роли местных кенешей, эффективного использования ресурсов территории, межмуниципального сотрудничества, укрепления связей с институтами гражданского общества.

Необходимо решение не только накопившихся противоречий и недоработок в системе органов

МСУ, их взаимодействия с государственными органами, а прежде всего реальное воплощение в жизнь принципов самоуправления, в центре которых стоят интересы конкретных граждан и местных сообществ.

К наиболее значимым проблемам, требующим выработки соответствующей государственной политики, относятся следующие:

Оптимизация управления, ориентированная на потребности граждан

Меры, предпринимаемые Правительством Кыргызской Республики по созданию стабильности и устойчивости государственного управления, ответственности за результаты работы, требуют проведения оптимизации муниципального управления, с учетом общегосударственных интересов. Проводимая административно-территориальная реформа будет рассматриваться не как территориальное переустройство, а как процесс оптимизации управления через тщательный анализ функций, полномочий и ресурсов органов власти всех уровней. В этом контексте требует нового содержания организация и деятельность органов государственного управления на уровне районов в решении вопросов социального и экономического развития, реализации региональных программ и взаимодействия с органами МСУ.

Качество и доступность муниципальных услуг

Большинство услуг, предоставляемых сегодня органами МСУ населению, неудовлетворительное. Этому способствует отсутствие единой системы правил и процедур муниципальных услуг, необоснованная платность отдельных услуг, отсутствие установленных единых требований. Недостаточно используются современные технологии, обеспечивающие получение различных услуг в одном месте и путем однократного обращения.

Повышение роли и ответственности органов МСУ

Необходимо уделить внимание реализации принципов ответственности за решение местных проблем, выработать механизм выражения недоверия местными сообществами в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, минимизировать влияние политических процессов на процесс деятельности и формирование органов местного самоуправления.

Участие граждан в процессах принятия решений

Органы МСУ не всегда решают общественные проблемы открыто, на основе партнерства, подотчетным и равноправным образом учитывая интересы и инициативы различных групп местного сообщества, особенно в вопросах распределения и использования муниципальных ресурсов: пастбищ, земли, поливной воды, собственности, местного

бюджета. Недостаточна роль и ответственность местных сообществ в эффективном функционировании МСУ, недостаточно знаний о МСУ.

Бюджетная политика на местном уровне

Бюджетная политика на местах должна быть ориентирована на развитие и на уменьшение дотационных территорий. Необходимо сфокусировать усилия не только на перераспределении общегосударственных ресурсов, но и на поиск, наращивание и эффективное использование имеющихся внутренних резервов, которые будут направлены на местное развитие, ответственное отношение к средствам бюджета, сокращение необоснованных расходов.

Следует выстроить рациональную трансфертную политику, продумать совершенные механизмы бюджетного, налогового и иного стимулирования развития территорий, учитывающие местные особенности.

Управление ресурсами местных сообществ

Важной составляющей ресурсной базы МСУ является муниципальная собственность в виде объектов недвижимости, земли, местных природных ресурсов. Однако не все органы МСУ и их должностные лица осознают необходимость рационального использования имеющегося ресурсного потенциала и привлечения инвестиций в развитие своей территории.

Местное экономическое развитие

Экономическая деятельность органов МСУ в основном связана с обеспечением функционирования жилищно-коммунального хозяйства и других систем жизнеобеспечения территории. Органы МСУ, как главные субъекты управления, недостаточно уделяют внимания привлечению инвестиций в местную экономику, использованию новых инструментов местного экономического развития. Принимаемые программы местного развития должны иметь целевые индикаторы воздействия, ориентированные на конечный результат, снижение уровня безработицы и бедности, создание благоприятного климата для роста среднего класса. Они также должны быть тесно связаны с программами регионального и отраслевого развития.

Межмуниципальное сотрудничество и распространение лучшей практики

Органы МСУ малоэффективно взаимодействуют между собой для решения общих проблем, объединяя свои ресурсы, обмениваясь опытом и лучшей практикой. Не распространена практика создания межмуниципальных предприятий и учреждений по оказанию услуг населению, тиражирования положительного опыта участия граждан в выработке и реализации решений. Необходимо также повысить роль и значимость Союза МСУ, поощрять создание региональных ассоциаций МСУ.

Формирование стабильной нормативной правовой базы, учитывающей общегосударственные и местные интересы

Анализ действующего законодательства в сфере МСУ показывает наличие существующих пробелов и коллизий. Внесение изменений в законодательство должно быть глубоко продуманным действием, не нарушающим целостность и стабильность отношений на местах.

Муниципальная служба и кадровая политика

Особая роль в повышении эффективности местного самоуправления должна быть отведена подбору кадров, их продвижению и постоянному профессиональному совершенствованию сотрудников органов МСУ, особенно среднего звена, усилению работы по формированию и выдвигению резерва кадров, а также созданию механизмов взаимной ротации кадров государственной и муниципальной службы. В настоящее время уровень знаний и навыков кадров в органах МСУ требует улучшения. МСУ нуждается в профессиональных кадрах, приверженных принципам добросовестного управления и служебной этики.

Информатизация муниципального управления

Сегодня масштабы использования информационно-коммуникационных технологий в МСУ недостаточны, они серьезно отстают от современных требований и практики зарубежных стран. Применение ИКТ в автоматизации деловых процессов органов МСУ и предоставлении муниципальных

услуг в электронном формате должны решаться в рамках государственной программы по созданию электронного правительства (электронный муниципалитет, электронный айыл окмоту).

Мониторинг и оценка деятельности органов МСУ

Пока еще не налажен регулярный мониторинг эффективности работы органов МСУ на основе сбалансированного набора критериев. Это не позволяет реально оценивать государственным органам деятельность органов МСУ по делегированным полномочиям, а гражданам и общественным организациям - решение вопросов местного значения, в том числе качество и доступность муниципальных услуг.

Изложенные проблемы определяют следующие приоритетные направления развития МСУ на период 2013-2017 годов:

- 1 Повышение ответственности и оптимизация органов МСУ, ориентированных на потребности граждан.
- 2 Укрепление финансовой устойчивости, расширение ресурсной базы и местное экономическое развитие.

3 Совершенствование организационной и правовой результативности деятельности органов МСУ.

Для решения выделенных проблем имеется национальный опыт в сфере развития МСУ, политическая воля видеть систему МСУ качественной и ответственной, сочетающей общегосударственные и местные интересы, а также прозрачной и подотчетной обществу.

II. Стратегические цели и задачи

В условиях выбора ориентации страны на устойчивость и стабильность, при реализации целевых приоритетов Программы, важным индикатором их реализации и оценки влияния выступают принципы стабильности, субсидиарности, организационно-территориальной оптимальности, ресурсной обеспеченности и взаимодействие с государственными органами.

Главная цель Программы - создание эффективного и ответственного органа местного самоуправления, подотчетного местным сообществам.

Для достижения этой цели необходимо решить комплекс задач в приоритетных направлениях.

Направление 1. Повышение ответственности и оптимизация органов МСУ, ориентированных на потребности граждан

Задача 1.1. Развитие подотчетности органов МСУ за результаты деятельности перед местным сообществом

Использовать институт курултая местного сообщества для консолидации местного сообщества, учета и согласования интересов граждан при принятии важных общественно значимых решений.

Усилить роль устава местных сообществ в формировании единых норм и правил проживания, предоставления дополнительных услуг, востребованных гражданами, отдельных вопросов формирования органов МСУ, в том числе механизм отзыва депутатов местных кенешей и руководителей органов МСУ, утративших доверие членов местного сообщества.

Разработать механизмы вовлечения граждан в процесс личного участия в самоуправлении, принятия общественно значимых решений, реализации права на местную нормотворческую инициативу. Предстоит на деле формировать у руководителей органов МСУ высокий уровень профессионализма, этических норм, открытости, доступности, авторитета и деловой репутации со стороны членов сообщества.

Задача 1.2. Повышение роли и ответственности органов МСУ и муниципальных служащих

Предстоит внедрить механизмы восстановления доверия граждан к органам МСУ путем усиления квалификационных требований для кандидатов в депутаты местных кенешей и упрощения отзыва депутатов местных кенешей, утративших доверие своих избирателей. Продумать способы официального опубликования решений, учитывающих возможности и ресурсы органов МСУ, обеспечив доступ граждан к информированию на территории местных сообществ и своевременную их регистрацию в государственном реестре НПА.

Процесс формирования органов МСУ должен предусматривать возможность расширения субъектов выдвижения, обеспечивать равные условия в выборном процессе, право сообщества на выбор формы избрания главы исполнительного органа МСУ.

Необходимо изучить возможность предоставления полномочий представительным органам МСУ по механизмам стимулирования деятельности муниципальных служащих.

В рамках административно-территориальной реформы, в части укрупнения айылных аймаков, рассмотреть вопросы оптимальной численности депутатского корпуса местных кенешей, самостоятельного штата представительного органа МСУ.

Обеспечить передачу органам МСУ полномочий по рассмотрению административных правонарушений.

Оптимизировать функции и полномочия государственных органов в вопросах аттестации, поступления на службу, резерва и обучения муниципальных служащих.

Задача 1.3. Улучшение качества и доступности муниципальных услуг

Проведение функциональной оптимизации МСУ позволит разграничить ответственность за предоставление государственных и муниципальных услуг, стандартизировать их с целью доступности и качества. Оптимизация предоставления муниципальных услуг, исключение необоснованности взимания платы с граждан за услуги, гарантированные Конституцией и законами Кыргызской Республики.

На практике реализовать перевод предоставления услуг по принципу «одного окна» и в электронном формате.

Создать равноправные условия для предоставления муниципальных услуг частным сектором, внедрить социальный заказ. Разработать систему мониторинга и оценки удовлетворенности граждан предоставляемыми услугами.

Задача 1.4. Территориальная и административная оптимизация управления

Укрупнение айылных аймаков должно обеспечить повышение ресурсного потенциала, эффек-

тивность управления и стимулирование экономического развития. При этом следует учесть необходимость обоснованной модели, пилотного этапа и проведения широкой разъяснительной работы среди населения, и объективные трудности географического, экономического, инфраструктурного и социально-культурного характера.

Рассмотреть повышение статуса и расширение полномочий айыл башчысы в рамках укрупнения айылных аймаков.

Задача 1.5. Внедрение технологий электронного управления

Повсеместно в работу органов МСУ внедрить информационно-коммуникационные технологии. Возможности ИКТ будут направлены на улучшение управленческих технологий, повышение уровня прозрачности, информационного обмена, качества предоставления услуг.

В рамках проводимой единой государственной политики создания электронного правительства произойдет координация организационных и проектных работ по использованию ИКТ в МСУ.

Задача 1.6. Повышение роли Союза МСУ и муниципальных ассоциаций

Поднять роль Союза МСУ Кыргызской Республики, как национальной организации, представляющей и отстаивающей интересы МСУ, равноправного партнера государственных органов.

Повышение потенциала Союза МСУ Кыргызской Республики направить на предоставление консультационно-правовой, информационно-методической поддержки органам МСУ, обучение и распространение опыта в сфере МСУ.

Направление 2. Укрепление финансовой устойчивости, расширение ресурсной базы и местное экономическое развитие

Задача 2.1. Совершенствование бюджетной и налоговой политики на местном уровне

Бюджетная политика на местах должна быть ориентирована на развитие, с поэтапным сокращением дотационных территорий. Предусмотреть возможность поиска внутренних финансовых ресурсов МСУ с механизмами бюджетного, налогового и иного стимулирования.

Выстроить рациональную трансфертную политику, усовершенствовать систему выравнивающих грантов, обеспечить прозрачность механизма распределения стимулирующих грантов.

Выработать механизмы сокращения необоснованных расходов органов местного самоуправления, способствовать их эффективному и целевому использованию.

Органам МСУ построить систему взаимоотношений с Государственной налоговой службой при Правительстве Кыргызской Республики в прогнозировании доходной части местного бюджета, администрирования отдельных видов налогов.

Расширить виды местных налогов и сборов, с правом выбора и введения на территориях местных сообществ.

Задача 2.2. Создание условий и повышение эффективности управления ресурсами местных сообществ

Завершить инвентаризацию объектов муниципальной собственности, внедрить эффективные методы управления. Обеспечить передачу органам местного самоуправления в долгосрочное владение и пользование местных месторождений полезных ископаемых. Использовать объекты муниципальной собственности, местные месторождения полезных ископаемых в качестве залога для привлечения инвестиций и в долевом участии при создании совместных предприятий и акционерных обществ.

Выработать механизмы, позволяющие выстраивать органам МСУ взаимовыгодные отношения с горнодобывающими компаниями и учитывающие интересы местных сообществ.

Задача 2.3. Обеспечение развития местной экономики

Программы местного экономического развития должны быть ориентированы на конечный результат, снижение уровня безработицы и бедности, создание благоприятного климата для становления и развития местной бизнес-среды. Программы местного экономического развития должны быть тесно увязаны с программами регионального и отраслевого развития.

Внедрять механизмы распространения практики муниципально-частного партнерства, муниципального и социального заказа и распространение прогрессивного опыта развития местной экономики (бизнес-инкубаторы, одно село - один продукт, местные фонды развития).

Задача 2.4. Развитие межмуниципального сотрудничества и распространение лучшей практики

Необходимо создать организационно-правовые условия для развития межмуниципального сотрудничества для совместного решения социальных и хозяйственных проблем. Предстоит поддержка создания региональных сетей и площадок межмуниципального взаимодействия для распространения и обмена опытом, передачи знаний по принципу «равный - равному».

Направление 3. Совершенствование организационной и правовой результативности деятельности органов местного самоуправления

Задача 3.1. Обеспечение стабильности нормативной и правовой базы МСУ

Обеспечить стабильность законодательства в сфере МСУ, исключив практику разработки законопроектов, внесенных изменений и дополнений в нормативно-правовые акты без предварительного согласования и обсуждения с уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления, органами МСУ и их ассоциациями. Для этого разработать и предложить действенный механизм обязательного обсуждения законопроектов с Союзом МСУ. Совершенствование нормативно-правовой базы МСУ должно исключить противоречия и дублирование. Для снижения уровня противоречащих законодательству решений проработать проведение предварительной правовой экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых органами МСУ.

Задача 3.2. Разграничение функций органов государственной власти и местного самоуправления

Провести ревизию собственных функций и полномочий на предмет их эффективного исполнения и ресурсного обеспечения, исключив из компетенции органов МСУ функции и полномочия, которые им несвойственны и невыполнимы. Оптимизировать функции через разделение вопросов местного значения на обязательные и дополнительные, где обязательные функции исполняются и финансируются в первоочередном порядке.

Передача государственных полномочий органам МСУ должна обеспечить четкие границы описания передаваемой функции, избегать ее расширения и множественности, осуществить передачу функций, реализуемых органами МСУ.

Детально прописать процедуры государственного административного контроля за исполнением законодательства и делегированных государственных функций, с исключением вмешательства в собственные полномочия органов МСУ.

Задача 3.3. Мониторинг и оценка деятельности органов МСУ

Должно быть усилено внимание разработке целостной системы мониторинга и оценки эффективности деятельности органов МСУ на основе сбалансированного набора критериев и показателей, а также простых процедур, предполагающих участие институтов гражданского общества.

Процедуры общественного мониторинга и оценки работы органов МСУ будут закреплены в местных нормативных правовых актах, и повышен потенциал местных институтов гражданского общества в проведении такой работы.

III. Реализация Программы

3.1. Этапы, участники и формы реализации Программы

Достижение стратегических целей и решение задач будет проходить поэтапно и основываться на следующих подходах:

- единство целей, направлений, задач и намеченных мер;
- взаимодействие и сотрудничество государственных органов и органов МСУ;
- согласованность с отраслевыми и региональными программами развития;
- поддержка гражданского общества и международных донорских организаций;
- мониторинг хода реализации со стороны государственных органов и организаций гражданского общества.

Реализация Программы будет проходить в два этапа.

На первом этапе (2013-2015 годы) упор будет сделан на достижение стабильности законодательства в сфере МСУ и четкого разграничения функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления.

Второй этап (2016-2017 годы) позволит повысить экономический потенциал МСУ и обеспечит улучшение качества предоставляемых услуг.

В процесс решения задач и достижения целей Программы будет вовлечен широкий круг участников - органы государственной власти, министерства и административные ведомства, их территориальные подразделения, местные государственные администрации, органы МСУ, Союз МСУ Кыргызской Республики, организации гражданского общества, международные донорские организации.

Государственный уполномоченный орган по делам местного самоуправления координирует реализацию Программы, инициирует партнерство и

участие, организует мониторинг и оценку, мобилизует внутренние и внешние ресурсы.

Формы реализации Программы - разработка и принятие нормативных правовых актов, проектов и программ, организационные мероприятия.

Процесс реализации Программы сопровождается проведением информационной кампании на центральном и местном уровнях.

3.2. Ресурсы реализации Программы

Финансирование мероприятий Программы будет осуществляться за счет:

- средств республиканского бюджета - бюджетов государственных органов, а также средств, выделяемых на реализацию национальных и государственных программ и проектов;
- средств местных бюджетов;
- грантов донорских и международных организаций.

3.3. Ожидаемые результаты

Успешная реализация намеченных мер Программы выведет МСУ Кыргызстана на новый качественный уровень, который позволит обеспечить:

- ответственное и подотчетное МСУ;
- рост местной экономики и экономическую самостоятельность;
- реальное участие граждан в делах местных сообществ.

3.4. Риски и угрозы реализации Программы

Процесс реализации Программы может сопровождаться различными рисками и угрозами (политические, экономические, социальные, управленческие, организационные и т.д.), которые требуют выработки соответствующих превентивных действий.

Своевременному выявлению рисков и угроз реализации намеченных мер Программы, принятию необходимых мер будет способствовать система мониторинга и оценки.

IV. Мониторинг и оценка процесса реализации

Объекты мониторинга Программы составят цели, задачи и результаты в приоритетных направлениях развития МСУ.

Система мониторинга и оценки строится на следующих принципах:

- партнерство и участие;
- регулярность отчетности;

- открытость для общественности;
- набор сбалансированных и реалистичных индикаторов.

Уполномоченный государственный орган в сфере МСУ будет координировать деятельность по мониторингу и оценке, совместно с Союзом МСУ ежегодно готовить и публиковать соответствующий отчет о состоянии МСУ в Кыргызской Республике.

Приложение 2 к постановлению
Правительства Кыргызской Республики
от 18 декабря 2013 года № 678

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2013-2017 ГОДЫ

Задачи	Мероприятия	Исполнители и соисполнители	Сроки	Источник финансирования
Направление 1. Повышение ответственности и оптимизация органов МСУ, ориентированных на потребности граждан				
Задача 1.1. Развитие подотчетности органов МСУ за результаты деятельности перед местным сообществом	1 Разработать механизмы эффективной реализации положений Закона Кыргызской Республики «О курултае» на уровне местных сообществ	ГАМСУМО, органы МСУ (по согласованию), Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет, донорские средства
	2 Разработать, обсудить с органами МСУ и утвердить типовой Устав местного сообщества, с последующей рекомендацией местным сообществам	ГАМСУМО, органы МСУ (по согласованию), Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет, донорские средства
	3 Внедрить в практику работы органов МСУ современные механизмы обеспечения прозрачности, подотчетности и связей с гражданами (совместного планирования местного развития, регулярного проведения общественных слушаний и др.)	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2013-2017 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
	4 Распространить положительный опыт лучшей практики работы органов МСУ и примеры личного добросовестного поведения муниципальных служащих	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2013-2017 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
Задача 1.2. Повышение роли и ответственности органов МСУ и муниципальных служащих	1 Разработать проект внесения изменений в законодательство о статусе депутатов местных кенешей, предусматривающий повышение критериев для кандидатов в депутаты, упрощение механизма отзыва депутатов, утративших доверие своих избирателей	ЦИК (по согласованию), ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	До 1 апреля 2014 года	Республиканский бюджет, донорские средства
	2 Разработать проект внесения изменений в законодательство о выборах депутатов местных кенешей в части расширения субъектов выдвижения, исключая монополию политических партий в выборном процессе	ЦИК (по согласованию), ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014-2015 годы	Республиканский бюджет, донорские средства

Задачи	Мероприятия	Исполнители и соисполнители	Сроки	Источник финансирования
	3 Разработать и внести изменения в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» относительно официальных опубликований решений органов МСУ	Минюст, ГАМСУ-МО, Союз МСУ (по согласованию), органы МСУ (по согласованию)	До 1 июля 2014 года	Республиканский бюджет, донорские средства
	4 Разработать проект внесения изменений в законодательство о местном самоуправлении о предоставлении местному сообществу права выбора способа избрания главы исполнительного органа МСУ	ЦИК (по согласованию), ГАМСУ-МО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	До 1 апреля 2014 года	Республиканский бюджет, донорские средства
	5 Подготовить законопроект о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики и Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности в части предоставления органам МСУ полномочий по рассмотрению административных правонарушений	ГАМСУМО, Минфин, ГНС, Союз МСУ (по согласованию), органы МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014-2015 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
	6 Оптимизировать взаимодействие государственных органов в вопросах совершенствования аттестации, поступления на службу, резерва, обучения муниципальных служащих	ГКС (по согласованию), ГАМСУМО, АГУПКР (по согласованию)	До 1 апреля 2014 года	Республиканский бюджет
	7 Распространять нормативные и методологические материалы по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики и других нормативных правовых актов, регламентирующих организацию работы органов местного самоуправления	ГАМСУМО, ГКС (по согласованию), Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	Постоянно	Республиканский бюджет, донорские средства
Задача 1.3. Улучшение качества и доступности муниципальных услуг	1 Подготовить и внести на рассмотрение в Правительство Кыргызской Республики проекты: <ul style="list-style-type: none"> • реестра базовых муниципальных услуг; • типового стандарта муниципальной услуги; • положения о порядке формирования реестра муниципальных услуг; • типового регламента производства муниципальных услуг 	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию)	До 1 апреля 2014 года	Республиканский бюджет, донорские средства
	2 Разработать и внести на утверждение Правительства Кыргызской Республики проекты стандартов муниципальных услуг, входящих в Базовый реестр	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет, донорские средства

Задачи	Мероприятия	Исполнители и соисполнители	Сроки	Источник финансирования
	3 Выработать согласованные подходы с органами государственного управления по переводу предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна»	Минэкономики, ГРС, ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), органы МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014-2015 годы	Республиканский бюджет, местные бюджеты, донорские средства
	4 Содействовать в разработке и внедрении Единого портала государственных и муниципальных услуг	Минэкономики, ГАМСУМО, ГРС, НПО (по согласованию)	2014-2015 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
	5 Разработать и принять типовое положение (руководство) о мониторинге качества муниципальных услуг с предоставлением ежегодного отчета	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет, местные бюджеты, донорские средства
Задача 1.4. Территориальная и административная оптимизация управления	1 Разработать модель укрупнения айылных аймаков и провести пилотный этап с учетом мер бюджетного и экономического стимулирования и разъяснительной работы	ГАМСУМО, Минэкономики, Минфин, Госорганы, НИСИ, ПП ПКР в областях, МГА	2014-2016 годы	
	2 Подготовить проект постановления Правительства Кыргызской Республики об укрупнении айылных аймаков с механизмами их финансово-экономического стимулирования	ГАМСУМО, ГРС, Минфин, Минэкономики, Союз МСУ (по согласованию), ПП ПКР в областях, МГА	До 1 января 2016 года	Республиканский бюджет, донорские средства
	3 В рамках укрупнения айылных аймаков разработать и внести предложения в Правительство Кыргызской Республики о повышении статуса и расширении полномочий айыл башчысы	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), ПП ПКР в областях, МГА	2014-2015 годы	Не требуется
	4 Изучить целесообразность передачи органам местного самоуправления функций по снижению рисков стихийных бедствий	МЧС, ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), ПП ПКР в областях, МГА	2014 год	Республиканский бюджет, донорские средства
Задача 1.5. Внедрение технологий электронного управления	1 Разработать и внедрить типовые проектные решения по автоматизации деятельности органов местного самоуправления (делопроизводство, планирование, статистика, финансы, муниципальная собственность, муниципальные веб-сайты и др.)	Госорганы, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014-2017 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
	2 Разработать и принять организационно-технические регламенты и стандарты электронного информационного обмена органов МСУ с государственными органами (статистика, бюджет и т.д.)	Госорганы, органы МСУ (по согласованию)	2014-2015 годы	Республиканский бюджет, донорские средства

Задачи	Мероприятия	Исполнители и соисполнители	Сроки	Источник финансирования
Задача 1.6. Повышение роли Союза МСУ и муниципальных ассоциаций	❶ Предусмотреть участие муниципальных ассоциаций в составе рабочих органов при разработке и принятии решений органами государственной власти	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию)	1 апреля 2014 года	Не требуется
	❷ Разработать и принять Программу усиления потенциала и развития Союза МСУ	Союз МСУ (по согласованию), органы МСУ (по согласованию)	2014 год	Бюджет Союза МСУ, донорские средства
Направление 2. Укрепление финансовой устойчивости, расширение ресурсной базы и местное экономическое развитие				
Задача 2.1. Совершенствование бюджетной и налоговой политики на местном уровне	❶ Инициировать перед Правительством Кыргызской Республики передачу функций по распределению стимулирующих грантов на районный уровень	ГАМСУМО, Минфин, ПП ПКР в областях, МГА	2014 год	Республиканский бюджет
	❷ Разработать и внести проект решения Правительства Кыргызской Республики о внесении дополнений и изменений в части исключения финансирования из местного бюджета несвойственных функций органов МСУ	ГАМСУМО, Минфин	2014-2015 годы	Республиканский бюджет
	❸ Выработать механизмы сокращения необоснованных расходов органов МСУ	Минфин, ГАМСУМО, НКО (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет
	❹ Разработать и внести в Правительство Кыргызской Республики механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с налоговыми инспекциями в прогнозировании доходной части, администрирования отдельных видов налогов	Минфин, ГНС, органы МСУ (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет
	❺ Подготовить и внести в Правительство Кыргызской Республики законопроект по расширению видов местных налогов и сборов	ГАМСУМО, Минфин, ГНС	2015 год	Республиканский бюджет
Задача 2.2. Создание условий и повышение эффективности управления ресурсами местных сообществ	❶ Завершить инвентаризацию муниципальной собственности, включая имеющиеся местные природные ресурсы на территориях айылных аймаков и городов	МСХМ, ГАМСУМО, ПП ПКР в областях, МГА, органы МСУ (по согласованию)	2014 год	Средства местного бюджета, донорские средства
	❷ Создать условия для формирования прозрачного рынка муниципальной недвижимости путем опубликования информации о сделках с ним на вебресурсах ГРС	ГРС, ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), органы МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	До 1 июля 2014 года	Республиканский бюджет, донорские средства

Задачи	Мероприятия	Исполнители и соисполнители	Сроки	Источник финансирования
	③ Разработать и внести дополнения и изменения в некоторые нормативные правовые акты в части передачи органам местного самоуправления в долгосрочное владение и пользование местных месторождений полезных ископаемых	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), органы МСУ (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет, донорские средства
	④ Разработать и внести предложение в Правительство Кыргызской Республики о механизмах использования муниципальной собственности в качестве залога и долевого участия при создании совместных предприятий и акционерных обществ	Минэкономики, ГАМСУМО	2014-2015 годы	Республиканский бюджет
	⑤ Разработать и внести дополнения и изменения в соответствующие нормативные правовые акты в части взаимоотношений между органами местного самоуправления и горнодобывающими компаниями	Минэкономики, Минфин, ГНС, ГАГМР, ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет, горнодобывающие компании
Задача 2.3. Обеспечение развития местной экономики	① Разработать единую типовую методологию по программам и стратегиям местного развития	ГАМСУМО, Минэкономики, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014 год	Донорские средства
	② Разработать проект Закона Кыргызской Республики «О муниципально-частном партнерстве»	ГАМСУМО, Минэкономики, Союз МСУ (по согласованию)	2014-2015 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
	③ Выработать механизмы реализации Закона Кыргызской Республики «О гарантийных фондах»	Минэкономики, ГАМСУМО, бизнес-сообщество (по согласованию)	2013-2017 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
	④ Изучить, рекомендовать и распространить опыт создания местных фондов развития, реализации принципа «Одно село - один продукт», и др. опыт	Минэкономики, ГАМСУМО, бизнес-сообщество (по согласованию), НПО (по согласованию)	2013-2017 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
Задача 2.4. Развитие межмуниципального сотрудничества и распространение лучшей практики	① Разработать проекты организационных и правовых решений, стимулирующих развитие и поддержку межмуниципального сотрудничества по совместному решению общих социальных и хозяйственных проблем	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2013-2015 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
	② Распространять через печатные и электронные СМИ положительный опыт и примеры лучшей практики межмуниципального сотрудничества	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2013-2017 годы	Республиканский бюджет, донорские средства

Задачи	Мероприятия	Исполнители и соисполнители	Сроки	Источник финансирования
Направление 3. Совершенствование организационной и правовой результативности деятельности органов местного самоуправления				
Задача 3.1. Обеспечение стабильности нормативной и правовой базы МСУ	1 Провести инвентаризацию законодательной базы МСУ, выявить противоречия в ключевых сферах: <ul style="list-style-type: none"> • земельные отношения, • бюджетный процесс, • административные процедуры, • недропользование, • формирование органов МСУ, • муниципальная собственность, и иных сферах 	ГАМСУМО, ГАГМР, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014-2015 годы	Республиканский бюджет, донорские средства
	2 Подготовить проект постановления Правительства Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в отдельные нормативные правовые акты в части согласования и предварительного обсуждения с органами местного самоуправления вопросов, касающихся развития местного самоуправления	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию)	До 1 апреля 2014 года	Не требуется
	3 Подготовить проект решения Правительства Кыргызской Республики о создании Межведомственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики по вопросам развития местного самоуправления	ГАМСУМО	До 1 апреля 2014 года	Не требуется
	4 Проработать порядок проведения предварительной правовой экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления	ГАМСУМО, Минюст, Союз МСУ (по согласованию)	До 1 апреля 2014 года	Не требуется
Задача 3.2. Разграничение функций органов государственной власти и МСУ	1 Провести инвентаризацию всех собственных полномочий и функций органов местного самоуправления на предмет их эффективного исполнения и ресурсного обеспечения	ГАМСУМО, Минфин, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	До 1 сентября 2014 года	Республиканский бюджет, донорские средства
	2 Провести оптимизацию вопросов местного значения через разделение на обязательные и дополнительные функции с финансированием обязательных функций	Минфин, ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	До 1 января 2015 года	Республиканский бюджет, донорские средства

Задачи	Мероприятия	Исполнители и соисполнители	Сроки	Источник финансирования
Задача 3.3. Мониторинг и оценка деятельности органов МСУ	❶ Разработать сбалансированный набор критериев и показателей, процедуры проведения мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет, донорские средства
	❷ Внести в Правительство Кыргызской Республики проект постановления об осуществлении регулярного мониторинга и периодической оценки деятельности органов местного самоуправления	ГАМСУМО, Союз МСУ (по согласованию), НПО (по согласованию)	2014 год	Республиканский бюджет, донорские средства

За выпуск решений Правительства Кыргызской Республики, а также внесение законопроектов на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в установленные сроки ответственными

исполнителями, помимо соответствующих министерств и ведомств, также являются соответствующие структурные подразделения Аппарата Правительства Кыргызской Республики.

Примечание:

ГАМСУМО	- Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики
Минюст	- Министерство юстиции Кыргызской Республики
Минфин	- Министерство финансов Кыргызской Республики
Минэкономики	- Министерство экономики Кыргызской Республики
МЧС	- Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики
МСХМ	- Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики
ЦИК	- Центральная избирательная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики
ГКС	- Государственная кадровая служба Кыргызской Республики
ГРС	- Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики
ГНС	- Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики
ГАГМР	- Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики
АГУПКР	- Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики
Госорганы	- государственные органы исполнительной власти
ПП ПКР в областях	- полномочные представители Правительства Кыргызской Республики в областях
МГА	- местные государственные администрации
НИСИ	- Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики
Органы МСУ	- органы местного самоуправления
Союз МСУ	- Союз местного самоуправления
НПО	- неправительственные организации
НПКО	- неправительственные коммерческие организации
НКО	- некоммерческие организации

Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

г. Бишкек, от 23 марта 2012 года N 198

О Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике

(В редакции постановления Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

В целях решения вопросов формирования в стране целостной и эффективной системы исполнительной власти, повышения вертикальной и горизонтальной управляемости, усиления кадрового потенциала государственной и муниципальной службы, совершенствования территориального управления, определенных в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годов, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годов» от 21 января 2013 года N 11, Правительство Кыргызской Республики постановляет:

(В редакции постановления Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

1 Утвердить:

- Концепцию административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике (далее - Концепция) согласно Приложению 1;
- Положение о Координационном совете по реализации Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике согласно Приложению 2.

2 Государственному агентству по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики в месячный срок в установленном порядке внести на утверждение в Координационный совет по реализации Концепции административно-территори-

альной реформы в Кыргызской Республике проект Плана мероприятий по реализации Концепции.

(В редакции постановления Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

3 Министерством и ведомствам, местным государственным администрациям, иным государственным органам и органам местного самоуправления:

- оказывать всемерную поддержку в реализации Концепции;
- (утратил силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

(В редакции постановления Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

4 (Утратил силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

5 Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на отдел организационно-инспекторской работы и местного самоуправления и отдел государственного управления и кадровой работы Аппарата Правительства Кыргызской Республики.

(В редакции постановления Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

6 Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

Опубликовано в газете «Эркин Тоо» от 20 апреля 2012 года N 33-34

Премьер-министр Кыргызской Республики
О.Бабанов

Приложение 1 Утверждено постановлением
Правительства Кыргызской Республики
от 23 марта 2012 года N 198

КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

(В редакции постановления Правительства КР
от 28 октября 2013 года N 581)

I. Введение

В последние годы в Кыргызстане проводятся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. В обществе заметны тенденции в новом понимании роли государства, его функций, взаимоотношений между центром и регионами. Вместе с тем эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, повышения уровня и качества жизни населения. Предстоящая административно-территориальная реформа направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления. Опыт показывает, что это достаточно длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям.

В республике назрела необходимость проведения административно-территориальной реформы, в том числе с учетом укрупнения территориальных единиц, выбора мест управленческих центров, доступности оказываемых государственных и муниципальных услуг населению, финансового обеспечения новых административно-территориальных единиц.

Целью разработки и реализации административно-территориальной реформы является создание эффективной системы государственного и муниципального управления, направленной на усиление потенциала регионов и повышение благосостояния населения.

Для достижения данной цели предусматривается решение следующих задач:

- устранение дублирования в структуре государственного и муниципального управления, повышение эффективности их деятельности, сокращение бюджетных расходов;
- усиление потенциала регионов, укрепление их финансовой самостоятельности;
- создание доступной и эффективной системы предоставления государственных и муниципальных услуг;
- создание условий для эффективной деятельности народных курултайев;
- совершенствование кадровой политики;
- гармонизация нормативной правовой базы.

При реализации административно-территориальной реформы будут учитываться следующие базовые принципы:

- приоритет человека и гражданина, отношение к государству как инструменту для обеспечения прав человека, безопасности, нормальной жизнедеятельности, развития человека и общества;
- единство, целостность и неделимость территории государства;
- соблюдение демократических подходов при организации общественной жизни и государственного управления;
- экономия и эффективность;
- учет социальных, демографических, исторических, культурных и экологических особенностей регионов;
- открытость реформы.

II. Анализ существующей административно-территориальной системы

Административно-территориальное устройство, территориальная организация власти играют важную роль в решении задач социально-экономического, политического, культурного развития страны, предоставления качественных государственных и

муниципальных услуг населению и многих других проблем организации жизнедеятельности общества.

В Кыргызстане административно-территориальное устройство складывалось в процессе исторического развития государства с учетом интересов

населения в тот или иной период. Проведение административно-территориальных реформ в стране имеет длительную историю, со времени вхождения в состав Российской империи, и в дальнейшем - одной из республик Советского Союза.

За годы независимости в Кыргызстане предпринимались попытки кардинального реформирования административно-территориальной системы страны в середине 90-х годов прошлого столетия и в 2007-2011 годы.

Фактически процесс реформирования административно-территориального устройства носил перманентный характер в виде частичных изменений на тех или иных уровнях управления, проведения территориальных реорганизаций.

К наиболее значимой попытке проведения административно-территориальной реформы последнего времени следует отнести принятие Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года N 333.

Причиной издания данного Указа послужила нелогичность существующего административно-территориального деления страны. Так, например, Кара-Суйский район Ошской области по численности населения превышает численность населения Таласской и Нарынской областей. В то же время имеются районы, население которых не превышает двадцати тысяч человек, что намного меньше, чем в ряде сел. Еще одной причиной реформирования стало наличие на разных уровнях управления значительного штата государственных чиновников, дублирующих функции друг друга.

Предложенная Указом административно-территориальная реформа включала 3 этапа. На первом этапе (2007-2008 годы) реформы были ликвидированы многие областные структуры управления, но затем отдельные из них трансформировались в межрегиональные структуры управления, а некоторые из них были восстановлены.

Второй этап реформы (2009-2010 годы) должен был стать логическим продолжением первого этапа и на основе структурного анализа выполняемых функций органами государственного управления и местного самоуправления позволить вплотную подойти к укрупнению административно-территориальных единиц, посредством объединения отдельных районов и айылных аймаков. Фактически укрупнение коснулось только ряда айылных аймаков, вошедших в состав городов республиканского и областного значения.

На третьем этапе реформы (2010-2011 годы) должны были быть развернуты процессы совершенствования административно-территориального устройства Кыргызской Республики с переходом

от четырехуровневой системы управления к трехуровневой на основе перераспределения задач и функций.

Однако данный Указ не был реализован в полной мере и в январе 2010 года был признан утратившим силу. В результате несистемных и не доведенных до завершения изменений не был решен ряд проблем, что послужило основанием для возобновления проведения реформы административно-территориального устройства республики.

Определенные результаты по повышению эффективности государственного управления достигнуты на этапе реализации отдельных мероприятий Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2012 года N 198, проведенных в 2012 году и за текущий период времени 2013 года:

- образованы институты полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях с соответствующими аппаратами на базе государственных администраций областей;
- преобразованы девятнадцать поселков городского типа, из них шесть - в города, тринадцать - в айылные аймаки;
- с целью привлечения и удержания на государственной и муниципальной службе компетентных и квалифицированных специалистов с августа 2013 года в два и более раза повышена заработная плата государственных и муниципальных служащих местных государственных администраций и органов местного самоуправления. С октября 2013 года предусмотрено повышение заработной платы государственных служащих государственных органов управления с относительно низким уровнем оплаты труда;
- в рамках оптимизации сферы предоставления государственных услуг сформирован и утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года N 85 Единый реестр государственных услуг и постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 сентября 2012 года N 603 Типовой стандарт государственных услуг, на основе которого разрабатываются стандарты качества предоставления государственных услуг. Проводится работа по формированию базового реестра муниципальных услуг и разработки проекта Типового стандарта муниципальных услуг.

Вместе с тем проведенный анализ эффективности деятельности местных органов власти и управления выявил ряд системных проблем в организации работы на местах и эффективного исполнения государственных программ. В частности:

- концентрация функций и полномочий органов управления исполнительной власти - либо исключительно в Правительстве Кыргызской Республики и центральных государственных органах, либо на низовом уровне - в органах местного самоуправления, где, как правило, вследствие ограниченных возможностей не решается на должном уровне множество вопросов жизнедеятельности населения и территорий;
- смешение функций политики и хозяйствования, когда отдельные государственные органы не реализуют в полной мере функции разработки политики, стратегического видения в соответствующих отраслях, вследствие преимущественного исполнения хозяйствующих функций, что не всегда оправданно и свойственно их функциональной принадлежности;
- слабость местных государственных администраций в координации осуществления исполнительной государственной власти и сопровождения реализации на местах стратегических инициатив Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики в решении комплексных вопросов социально-экономического развития территорий из-за функциональной и ресурсной ограниченности;
- низкая ответственность местных органов власти, в том числе органов местного самоуправления, за решение исключительно местных проблем, вследствие чего эти вопросы адресуются вышестоящим уровням управления;

- слабость организации и ведения системной кадровой работы в органах местного самоуправления и государственных органах на местах по формированию и обеспечению дальнейшего эффективного развития кадрового потенциала, отвечающего современным требованиям.

Остается проблемой отсутствие единой, доступной и качественной системы оказания государственных услуг населению. Получение государственных услуг для населения стало затруднительным из-за бюрократизма и длительности сроков. Не выработана система мотивации государственных служащих, поэтому сохраняется высокий уровень коррупции.

В числе важных вопросов местного развития остается функциональная и ресурсная слабость органов местного самоуправления как по выполнению вопросов местного значения, так и делегированных государственных полномочий.

Таким образом, существующая система административно-территориального устройства не в полной мере соответствует новым отношениям, складывающимся в стране и обществе, не отвечает задачам налаживания эффективной системы управления, призванной обеспечить достойную жизнь населения и эффективное развитие территорий.

Необходимо синхронизировать проведение административной, административно-территориальной реформ с вопросами оптимизации кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы в целях обеспечения последовательности действий по переходу к модели организации управления на территории страны, отвечающей целям ее развития.

III. Основные направления административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике

В настоящее время административное устройство страны включает 4 уровня управления: центральный, областной, районный и муниципальный (города и села).

Предлагаемая модель административно-территориального устройства предполагает укрупнение отдельных административно-территориальных единиц и совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов управления.

Проведение реформы административно-территориального устройства следует неразрывно связывать с реализацией административной реформы, оптимизацией управления и перераспределением функций и полномочий между субъектами управления. Вопросы территориальной оптимизации как по рационализации территориального устройства и

уровней управления страны, так и по укрупнению первичных территорий должны способствовать функциональной и ресурсной сбалансированности.

В результате необходимо получить компактную, эффективно организованную устойчивую систему территориального управления с соответствующим объемом компетенции и с достаточным ресурсным обеспечением.

Внедрение новой модели административно-территориального устройства требует последовательной реализации поэтапных шагов, направленной на внесение новых качественных изменений в систему управления, без допущения дисбаланса управляемости.

В этой связи предстоит последовательно реализовать следующие поэтапные направления реформ.

1. Первый этап (2013-2014 годы)

На данном этапе предусматривается следующее:

- повышение ответственности и оптимизация функций на территориальных уровнях управления;
- финансовая децентрализация;
- совершенствование оценки и мониторинга реализации государственных программ и эффективности управления;
- обеспечение доступности государственных и муниципальных услуг;
- создание устойчивой системы повышения кадрового потенциала.

1.1. Повышение ответственности и оптимизация функций на уровнях управления

Процессы функциональной и структурной оптимизации должны быть направлены на обеспечение единства вертикальных и горизонтальных связей и целостности системы управления, достижения структурной и функциональной стабильности системы исполнительной власти на долгосрочный период.

Необходимо продолжить работу по разграничению функций и определению четких сфер ответственности на каждом уровне управления по принципу исключения дублирования в их деятельности. Это будет достигнуто за счет типизации функций по видам государственных органов, с приоритетом отделения функций хозяйствования от политики. Для каждого уровня управления должен быть предусмотрен собственный объем компетенции и ответственности, исключающий принятие нескольких решений по одному и тому же вопросу.

Следует разграничить функции и полномочия между центральными и территориальными органами управления, преимущественно сосредоточив функции хозяйствования и исполнения на районном уровне управления, где следует также усилить функции координации и мониторинга реализации стратегических инициатив.

Предстоит конкретизировать и рационально распределить функции между государственными органами и органами местного самоуправления, особенно в вопросах разграничения ответственности между районными и муниципальными структурами управления. Необходимо на практике добиться запрета на вмешательство в собственные (исключительные) полномочия местного самоуправления и детально прописать процедуры осуществления государственного административного контроля за исполнением законодательства и делегированных государственных функций органами местного самоуправления на соответствующей территории.

Политика децентрализации и деконцентрации функций и ответственности как внутри системы исполнительной власти, так и на уровень местного самоуправления должна быть рационально сбалансированной с одновременной финансово-ресурсной обеспеченностью реализации этих мер.

1.2. Финансовая децентрализация

Полноценное развитие и эффективное выполнение задач на территории требуют разграничения финансовых полномочий между органами управления и создания механизма их финансового обеспечения. Необходимо осуществить децентрализацию и деконцентрацию бюджетных и иных средств с передачей соответствующих полномочий на те уровни управления, где будет обеспечена их максимально эффективная реализация и создана адекватная доходная и расходная база.

Местные органы власти, особенно первичного (муниципального) и районного уровня, должны обеспечивать взятые на себя обязательства самостоятельно и иметь для этого закрепленные за ними бюджетные и иные источники.

Территориальные государственные органы районного уровня должны быть ответственны за проведение бюджетных и программных инициатив Правительства Кыргызской Республики. Необходимо нормативно закрепить требования к взаимодействию государственных органов с органами местного самоуправления по вопросам формирования и исполнения местных бюджетов.

Необходимо завершить передачу администрирования отдельных видов налогов и сборов, поступающих в местный бюджет, проводить политику увеличения доходной базы регионов за счет улучшения налогового администрирования, обеспечения полноты прогнозирования и сборов местных налогов, расширения видов сборов на местах, с внесением соответствующих изменений в законодательство республики. Подготовить механизмы обеспечения самостоятельности местных органов власти по взиманию административных штрафов, с внесением изменений в нормативные правовые акты.

Основой финансовой децентрализации должно стать определение финансово-бюджетной самостоятельности местных органов власти и управления с правом получать собственные доходы и определять направления их расходования, в целях повышения их ответственности в формировании и эффективном использовании бюджетных средств. Следует перестроить трансфертную политику в сторону предоставления большей ответственности и прав местным органам власти. Государственные трансферты должны быть ориентированы на социально-экономическое и стратегическое развитие территорий.

Система планирования бюджета должна быть ориентирована на среднесрочный период (3 года), а его формирование практиковать в программном формате, направленном на достижение результата и стратегическое развитие территории.

Предстоит обеспечить разработку и реализацию долгосрочных региональных планов развития, которые являются для инвесторов ориентиром в отношении развития различных отраслей, сфер деятельности и инфраструктуры на определенной территории.

1.3. Совершенствование оценки и мониторинга реализации государственных программ и эффективности управления

Предстоит создать систему оценки и мониторинга исполнения государственных программ, которая позволит определить качество и эффективность государственного и муниципального управления и его воздействие на изменение социально-экономической ситуации на территориях, с учетом измерения удовлетворенности граждан результатами реализации этих программ. Мониторинг и оценка должны стать действенным механизмом идентификации причин низкой результативности государственных и территориальных программ (стратегий) с целью принятия своевременных мер решения проблем.

Оценка государственных программ потребует совершенствования методов и инструментов оценки эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, включая: совершенствование системы принятия управленческих решений с опорой на данные мониторинга и оценки, индикаторы результативности органов управления.

Система оценки эффективности реализации государственных программ и деятельности органов управления должна быть также увязана с механизмом внедрения персональной оценки и ответственности должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления за результаты труда. Базовыми критериями персональной оценки должны стать достижение поставленных программных целей и задач, обеспечивающих развитие и качественное изменение жизни граждан, качество и доступность получения гражданами услуг; эффективность управления бюджетными средствами; применение информационно-коммуникационных технологий в управлении; создание рабочих мест на территории, ориентированное на развитие и повышение потенциала территории, и т.д.

1.4. Обеспечение доступности государственных и муниципальных услуг для населения

Доступность государственных и муниципальных услуг для населения является важной составной частью административно-территориальной реформы. Избыточное администрирование, несовершенство контрольно-надзорных и разрешительных функций органов власти - эти и многие другие факторы препятствуют развитию предпринимательства, снижают инвестиционную привлекательность, что в конечном итоге затрудняет динамичное развитие экономики.

В целях продолжения работы по оптимизации государственных и муниципальных услуг и создания перечня государственных услуг, необходимо разработать стандарты качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

Необходимо создание сети многофункциональных центров предоставления услуг, соответствующих установленным требованиям, формирование системы мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг (2013-2016 годы). Многофункциональные центры должны стать точкой доступа населения к электронным государственным и муниципальным услугам.

Для повышения доступности услуг для граждан, особенно отдаленных территорий, следует практиковать внедрение мобильных передвижных центров предоставления услуг.

Комплексная оптимизация государственных и муниципальных услуг направлена в целом на сокращение количества обращений, необходимых для получения конечного результата услуги (в том числе путем организации межведомственного взаимодействия), сокращение сроков предоставления услуги, определение нормативов материальных затрат заявителей.

1.5. Создание устойчивой системы повышения кадрового потенциала

Необходимо создать постоянно действующую систему подготовки и повышения квалификации кадрового потенциала, оперативно реагирующую на потребности государственных и муниципальных органов, способную обеспечить реализацию государственных программ и качественное оказание услуг населению. Повышение квалификации должно стать обязательным предварительным элементом системы продвижения кадров и начала осуществления должностных функций.

Особого внимания требует совершенствование по всей системе управления системы подбора и продвижения кадров, в основе которой должен быть исключительно принцип профессионализма и установления адекватных квалификационных

требований для занятия ответственных должностей. Необходимо проработать вопросы создания резервов кадров на государственные и муниципальные должности, их целевого предварительного обучения для последующего занятия соответствующих должностей.

Предстоит интегрировать процедуры государственной и муниципальной службы для обеспечения карьерного роста и мотивации, построения вертикальной и горизонтальной кадровой ротации. Одним из инструментов повышения качества управления и кадрового потенциала, снижения факторов регионализма, коррупционности и других рисков должен стать постоянно действующий обязательный механизм ротации кадров по принципу «центр-регионы», «регион-регион», «регион-центр», практика проведения межведомственной и межтерриториальной ротации персонала, в том числе между подразделениями по системе ведомства.

В целях научной обоснованности принимаемых мер по повышению кадрового потенциала государственных органов и органов местного самоуправления, в данной сфере вопросов необходимо также обеспечить проведение фундаментальных прикладных исследований и наладить действенную систему научно-исследовательских и аналитических изысканий.

2. Второй этап (2015-2016 годы)

На данном этапе предусматривается следующее:

- укрупнение айылных аймаков;
- укрупнение районов;
- оптимизация органов управления на областном уровне.

2.1. Укрупнение айылных аймаков

В соответствии с административно-территориальным делением на муниципальном уровне в Кыргызстане имеется 31 городская и 453 сельских административно-территориальных единиц, объединяющих более 1800 сел. Существующее деление айылных аймаков требует оптимизации. Так, в республике функционирует 57 айылных аймаков, состоящих только из одного села; многие из них незначительны по численности населения. В то же время существуют айылные аймаки, в состав которых входит более 15 сел, и население составляет более 20 тысяч человек.

Для проведения укрупнения айылных аймаков потребуется детальное обоснование, проведение научной экспертизы и экономических расчетов,

подготовка не только организационных схем укрупнения, но и мер бюджетно-экономического стимулирования для осуществления этих процессов.

В целях оптимизации айылных аймаков предлагается провести укрупнение муниципальных административно-территориальных единиц по следующим основным критериям:

- природно-ландшафтные условия;
- необходимость объединения айылных аймаков, где численность населения до 5000 человек, за исключением высокогорных, отдаленных, труднодоступных и приграничных населенных пунктов;
- сохранение качества и доступности предоставления муниципальных услуг;
- оптимизация муниципального управления;
- близость к центру (доступность для населения государственных и муниципальных услуг);
- наличие экономической базы.

При этом необходимо проведение широкой разъяснительной работы среди населения и внесение изменения в законодательство, которые позволят исключить юридические барьеры для укрупнения административно-территориальных единиц.

В случае имеющихся соответствующих предпосылок укрупнения отдельных айылных аймаков, данный процесс необходимо ускоренно претворять на практике.

2.2. Укрупнение районов

В настоящее время в республике имеется 40 районов с многочисленными структурами государственного управления. Оптимальное укрупнение районов приведет к сокращению государственных затрат, включая затраты региональных подразделений министерств и ведомств, минимализации административных функций, совершенствованию управляемости региональными государственными органами, более эффективному использованию природных, производственных, человеческих, материальных и других ресурсов.

Для проведения оптимизации количества районов потребуются принятие мер по детальному обоснованию, проведению научной экспертизы и экономических расчетов с учетом определения принципов и критериев оптимизации.

2.3. Оптимизация органов управления на областном уровне

Необходимо провести оптимизацию областных структур управления с учетом итогов проведения укрупнения низовых территорий.

2.4. Создание устойчивых механизмов взаимодействия органов управления с гражданским обществом

Совершенствование государственного и муниципального управления требует создания партнерских отношений между органами управления и гражданским сообществом.

Необходимо создать механизмы и процедуры «повседневной демократии», обеспечивающие уча-

стие граждан в принятии жизненно важных решений.

Следует повысить значимость и роль народных курултаев, сходов, собраний и других форм общественного участия.

3. Третий этап (2017 год)

На данном этапе необходимо законодательное закрепление нового административно-территориального устройства.

IV. Ожидаемые результаты и возможные риски

Проведение административно-территориальной реформы в предлагаемом варианте обеспечит:

- ликвидацию лишних звеньев управления, что позволит достичь соответствующих результатов, улучшение управления, сокращение управленческих расходов;
- оптимизацию количества айылных аймаков;
- повышение качества государственного управления и местного самоуправления;
- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, ограничение возможностей для коррупции;
- экономию финансовых средств, эффективное использование человеческих, материальных и других ресурсов;
- восстановление доверия граждан к системе государственного управления.

Новая система административно-территориального устройства и особенно переход к ней, будут сопровождаться определенными рисками. Наиболее существенным из них является противодей-

ствие реформе и новым отношениям со стороны определенных групп общества. Законодательные риски являются одним из основных барьеров, возникающих при реализации настоящей Концепции. На начальном этапе может произойти незначительное увеличение финансовых затрат (переименование, реорганизация, создание новых служб и прочее), которое компенсируется за счет последующей экономии средств.

Проблемой будет соответствие уровня подготовки кадров требованиям работы в новой системе, особенно специалистов органов местного самоуправления. Ощутимой угрозой для снижения уровня управляемости работой систем жизнеобеспечения и системы государственных и муниципальных услуг не существует, однако возможны временные сбои в оказании тех или иных государственных и муниципальных услуг при переходе к новой системе.

Для минимизации этого риска необходимо практиковать пилотные отработки тех или иных компонентов системы оказания государственных и муниципальных услуг населению. Наиболее вероятно возникновение вопросов, связанных с перераспределением земель.

V. Механизмы реализации Концепции

В целях практической реализации настоящей Концепции запланировано утверждение плана мероприятий, предусматривающего конкретные меры, ответственных исполнителей и сроки их выполнения. Координация процесса реализации Концепции будет возложена на специально созданный

коллегиальный орган, имеющий статус Координационного совета, в состав которого войдут представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных организаций, гражданского общества.

Приложение 2 Утверждено постановлением
Правительства Кыргызской Республики
от 23 марта 2012 года N 198

ПОЛОЖЕНИЕ О КООРДИНАЦИОННОМ СОВЕТЕ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

(В редакции постановления Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

1. Общие положения

1 Координационный совет по реализации Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике (далее - Координационный совет) является консультативно-совещательным органом, образованным в целях обеспечения координации работы государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации Концепции.

2 Состав и численность Координационного совета утверждаются распоряжением Правительства Кыргызской Республики.

3 Деятельность Координационного совета осуществляется в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, законами Кыргызской Республики, актами Президента Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, а также настоящим Положением.

4 Деятельность Координационного совета осуществляется на общественных началах.

2. Принципы деятельности Координационного совета

5 Деятельность Координационного совета осуществляется на основе:

- коллегиального, свободного и гласного обсуждения на своих заседаниях вопросов по выполнению Концепции;
- сотрудничества государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, международных и общественных организаций, а также других органов в реализации Плана мероприятий по выполнению Концепции;
- персональной ответственности руководителей за выполнение принятых решений.

3. Цели, задачи и функции Координационного совета

6 Основной целью работы Координационного совета является осуществление контроля и координации деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных

государственных администраций, органов местного самоуправления, общественных организаций по выполнению Концепции.

7 Основными задачами Координационного совета являются координация и выработка согласованных действий министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций, органов местного самоуправления, общественных организаций, обеспечение оперативного межведомственного и межрегионального взаимодействия и мониторинга в соответствии с Планом мероприятий по выполнению Концепции.

8 Координационный совет в соответствии с возложенными на него задачами:

- разрабатывает и утверждает План мероприятий по выполнению Концепции;
- координирует деятельность органов государственной власти, местных государственных администраций и органов местного самоуправления по вопросам выполнения Концепции;
- периодически (не реже двух раз в год) заслушивает на своих заседаниях отчеты руководителей органов государственного управления и местного самоуправления о ходе реализации Плана мероприятий по выполнению Концепции;
- вносит на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики предложения по вопросам реализации Плана мероприятий по выполнению Концепции;
- создает рабочие группы из числа специалистов и представителей органов государственной власти и местного самоуправления, неправительственных и международных организаций, научных работников и иных независимых экспертов в целях реализации задач, возложенных на Координационный совет;
- рассматривает вопросы целевого и эффективного использования материальных и финансовых ресурсов, предоставляемых из республиканского и местного бюджетов, и привлеченных внутренних и внешних финансовых средств для реализации Плана мероприятий по выполнению Концепции;

- организует подготовку теле- и радиопрограмм по вопросам реализации Плана мероприятий по выполнению Концепции;
- осуществляет мониторинг реализации Плана мероприятий по выполнению Концепции.

9 Координационный совет вправе:

- требовать исполнения решений Координационного совета от министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций, органов местного самоуправления, принятых по вопросам реализации Плана мероприятий по выполнению Концепции;
- заслушивать информацию членов Координационного совета, руководителей министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций, органов местного самоуправления по вопросам реализации Плана мероприятий по выполнению Концепции;
- обеспечивать контроль, проверки и осуществлять мониторинг исполнения Плана мероприятий по выполнению Концепции членами Координационного совета, руководителями министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций и органов местного самоуправления;
- при необходимости привлекать в установленном порядке членов Координационного совета, руководителей и специалистов министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций, органов местного самоуправления для реализации целей и задач Координационного совета и Плана мероприятий по выполнению Концепции.

4. Организация деятельности Координационного совета

10 Председатель Координационного совета имеет двух заместителей и ответственного секретаря.

11 Заседания Координационного совета проводятся по мере необходимости, в соответствии с планом работы. Заседание Координационного совета ведет председатель Координационного совета.

12 Решения Координационного совета принимаются открытым голосованием, простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Координационного совета, оформляются протоколами, подписываются председателем Координационного совета и являются обязательными для исполнения всеми органами государственной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики.

13 Решение Координационного совета считается принятым, если за него проголосовало более половины его присутствующих членов. Каждый член Координационного совета имеет один голос. При равном количестве голосов голос председателя считается решающим.

5. Рабочий орган Координационного совета

14 Рабочим органом Координационного совета является Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики, в задачи которого входят реализация Плана мероприятий по выполнению Концепции, подготовка документов на заседания Координационного совета, обеспечение информационно-аналитическими материалами, разработка и обобщение представленных материалов, оформление и осуществление контроля за выполнением решений Координационного совета.

(В редакции постановления Правительства КР от 28 октября 2013 года N 581)

6. Прекращение деятельности Координационного совета

15 Координационный совет прекращает свою деятельность на основании соответствующего постановления Правительства Кыргызской Республики.

Стратегия развития муниципалитета – это стержень, вокруг которого объединяются люди и ресурсы – примеры горных и отдаленных айылных аймаков Кыргызстана

Муниципалитеты, расположенные в горных и отдаленных районах Кыргызской Республики, принято считать малоперспективными, слабо развитыми. Многие полагают, что вся местная экономика здесь ограничивается изготовлением сувениров, единичными туристическими маршрутами и выращиванием скота. Это следствие стереотипа, согласно которому отдаленные и горные муниципалитеты обречены оставаться законсервированными и изолированными островами прошлого и позапрошлого века, а жители этих муниципалитетов не способны реализовать стратегии, ведущие в будущее. Преодолеть стереотип и развенчать этот миф был призван проект «Продвижение устойчивости и экономических возможностей в Кыргызской Республике», реализованный в течение 2012-2013 годов Программой Поддержки развития горных сообществ Кыргызстана, инициатива Фонда Ага Хана (далее – ОФ MSDSP KG) в отдельных айылных аймаках Ошской и Нарынской областей. Пилотные аймаки проекта доказали, что адекватное современной действительности развитие – это не привилегия равнинных муниципалитетов, расположенных ближе к центру республики, а законное право и реальная возможность каждого сообщества.

На первый взгляд задача проекта выглядела более чем стандартно – помочь муниципалитетам разработать и реализовать стратегию развития. Эксперты и работники органов МСУ хорошо знают, что за последние годы в Кыргызстане на уровне местного самоуправления разработано великое



множество самых разных стратегий, есть даже аймаки, где число таких стратегий доходит до десятка. Во множестве мест стратегии развития остаются планами на бумаге, сообщества и органы местного самоуправления не видят в них руководства к действию, не умеют и не хотят работать с этими документами. Это большая проблема для местных сообществ, так как навыки стратегического планирования и умение выполнять эти планы – это важнейшая часть муниципального управления, без которой трудно считать местное самоуправление состоявшимся. Международные и местные неправительственные организации реализовали десятки проектов, целями которых было создание и реализация таких стратегий, однако муниципалитетов, где такие проекты принесли реальные плоды в виде «жизни по стратегии», – до сих пор лишь единицы.

Что преодолевали?

Перед ОФ MSDSP KG стояла рискованная задача – сделать так, чтобы стратегия муниципалитета

«заработала», стала реальным, живым документом, по которому сообщество и органы МСУ стро-

ят свое будущее. Преодолеть предстояло многое: отсутствие у муниципалитета стремления к пересмотру и обновлению существующих стратегий, чтобы не «изобретать велосипед», а воспользоваться результатами предыдущих усилий по разработке стратегий; отсутствие навыков у муниципальных лидеров вовлекать молодежь в решение вопросов местного значения, так как без молодежи планировать будущее бессмысленно; отсутствие опыта сотрудничества с неправительственными и

международными организациями; недостаток местных ресурсов. Перечень трудностей был настолько же велик, насколько мал был список благоприятных возможностей, среди которых главной и, пожалуй, единственной целью было большое желание сообществ реально улучшить условия жизни для себя и своих детей. Тем не менее, проекту удалось на конкурсной основе отобрать 15 сельских муниципалитетов, готовых все перечисленные препятствия преодолеть.

С чего начать «новый-старый» процесс реализации стратегий?

Практика показывает, что ключевыми проблемами любой стратегии на этапе ее реализации являются, во-первых, отсутствие или несовершенство выполнимого плана действий, снабженного измеримыми индикаторами; во-вторых, отсутствие или слабость мониторинга и оценки достижений. ОФ MSDSP KG провел оценку состояния стратегий, ранее разработанных в муниципалитетах, и пришел к неутешительному выводу, что качество стратегий местного развития довольно низкое, многие стратегии являются полным или частичным повторением предыдущих. Лишь 1 из 14 обследованных айылных аймаков полностью обновил стратегию. Приоритеты, определенные в стратегиях местного развития, лишь минимально решают проблемы сообществ, часто ограничены лишь инфраструктурными проектами. При этом представители органов местного самоуправления ссылаются на трудности мобилизации членов сообщества, их неинформированность, а также существенные финансовые ограничения. Представители сообществ и гражданских организаций со своей стороны упрекают органы МСУ в финансовой и социальной безответственности, закрытии информации.

Поэтому Проект предложил создать в пилотных МСУ новые рабочие группы из представителей органов власти и активистов сообщества, которые смогли бы взять на себя лидерские функции по разработке планов мероприятий к стратегиям, а также контролировать ход исполнения стратегий. Важнейшим условием, способным обеспечить успех работы групп, было участие в них заинтересованных представителей местных сообществ, создающих здоровую, конструктивную оппозицию органам управления, не дающих органам МСУ «спать», погружившись в текучку ежедневных дел. Также крайне важным было участие молодежи, так как именно молодежь способна придать реализации стратегии необходимый импульс и современный вектор.

В 15 аймаках удалось создать такие рабочие группы, в которых были представлены различные группы интересов сообществ, включая не менее 35 процентов женщин и более 20 процентов молодых людей в возрасте до 28 лет. Средняя численность группы составила около 30 человек. На первый



взгляд – это слишком много, чтобы обеспечить мобильность и управляемость группы, наладить ее эффективную работу. Но практика показала, что на данном этапе решение было оправданным – из множества желающих нужно было выделить наиболее подходящих для этой работы, но при этом не оттолкнуть тех, кто хочет участвовать в жизни села, но не обладает достаточными навыками. Поэтому в группу включили всех, а практика уже показала, кто должен составить костяк группы, а кто – просто участвовать в обсуждениях. Так или иначе, в непосредственной работе над реализацией стратегий приняли участие 474 представителя сообществ и органов МСУ из 15 муниципалитетов.

Чтобы организовать эффективную реализацию стратегий, группам нужны были дополнительные знания, поэтому ОФ MSDSP KG обратилась к экспертам. Пособий по разработке стратегий развития в Кыргызстане написано и издано немало. Гораздо меньше учебных и методических материалов по управлению процессом выполнения таких стратегий, поиска и мобилизации ресурсов для достижения результатов. ОФ MSDSP KG объявил тендер на разработку такого пособия, в котором победила экспертная команда Института политики развития – организации, имеющей солидный опыт в управлении местными ресурсами.

Отличия данного пособия заключались в комплексном подходе к пониманию совокупности всех видов ресурсов на территории, очень простой и ясной системой мониторинга и оценки, доступным стилем изложения, интерпретацией законодательства с точки зрения именно сельских органов местного самоуправления и наличием практических упражнений и конкретных примеров. Пособие было «обкатано» на специальном семинаре для сотрудников ОФ MSDSP KG. Важным элементом семинара для тренеров, в котором приняли участие районные специалисты отдела МСУ ОФ MSDSP KG, стало обсуждение ресурсного наполнения реализации поставленных в стратегиях задач. Практические работы

по конкретным объектам позволили показать примеры поиска резервов, неучтенных доходов для реализации планов мероприятий на местах. Особый интерес вызвали вопросы управления пастбищами, природными ресурсами, прогноза доходов по землям и имуществу коммерческого и производственного назначения. Большой интерес также вызвали инструменты анализа эффективности формирования и расходования бюджетных средств с использованием сайта www.okmot.kg – интернет-ресурса, позволяющего увидеть реальные доходы и расходы местных бюджетов. После доработки пособие было «запущено» в реальную жизнь – передано рабочим группам в муниципалитетах¹.

Что сделали рабочие группы?

Самым кропотливым, трудоемким и сложным этапом стала разработка планов мероприятий к стратегиям муниципалитетов силами рабочих групп при участии экспертов ИПР и районных специалистов отдела МСУ ОФ MSDSP KG. В течение лета 2013 года 15 рабочих групп собирались и работали над планами, параллельно проходя обучение отдельным аспектам управления стратегиями, такими, как мобилизация ресурсов, мониторинг и оценка. Участники рабочих групп обсуждали и вносили изменения в задачи, включенные в стратегии местного развития, объединяли их и перефразировали. Тренинги сопровождались практическими работами по планированию, в ходе которых участники делились на подгруппы и самостоятельно работали над детальным планированием отдельных мероприятий. Для каждого выбранного мероприятия подгруппы разработали шаги исполнения, ожидаемые результаты и определили индикаторы. Практика дополнительных консультаций, во время которых уточнялась связь между формулировкой проблемы, постановки цели и задач, оправдала себя. Стратегии айылных аймаков стали в большей степени отвечать требованиям стратегического планирования. Интересные подходы к разработке



стратегических планов продемонстрировали Ат-Башы АА, Он-Арча АА Нарынской области.

Участники хорошо справились с поставленной задачей, однако в отдельных случаях испытывали трудности с определением шагов и выбором индикаторов (см. примеры плана). Данная практика показала, что управленческий потенциал рабочих групп и органов местного самоуправления в особенности нуждается в повышении, также необходимо привлекать к процессу планирования мероприятий экспертов по отдельным задачам.

Но самым большим вызовом для всех участников проекта стал вопрос – где взять ресурсы для реализации мероприятий и достижения поставленных в стратегиях целей? Ведь написать план – это только половина дела, выполнить его в реальности возможно только располагая необходимыми для этого ресурсами, включая кадры, деньги, материальные ценности и время.



¹ С полным текстом пособия можно ознакомиться на сайте: http://dpi.kg/upload/file/DPI_LED_Module_RUS.pdf

Пример плана, составленного рабочими группами в айылных аймаках

Мероприятия	Содержание/шаги	Результат	Индикаторы	Сроки	Ресурсы
Цель: Обеспечить стремление молодежи к здоровому образу жизни					
Задача 1: Обеспечить устойчивый доступ для занятия спортом					
1.1. Капитальный ремонт спортивного зала	<ul style="list-style-type: none"> Создание комиссии для выявления объема работ (дефектный акт) Разработка проекта (смета расходов, план реализации) Проведение процедуры государственных закупок (тендер) Реализация проекта Мониторинг и оценка Ввод объекта в эксплуатацию Информационная кампания о реализованном проекте 	<ul style="list-style-type: none"> Создана комиссия и определены объемы работ Разработан проект, включая смету расходов и план Проведены процедуры государственных закупок Проведен капитальный ремонт Проведены мероприятия по мониторингу и оценке Общественность проинформирована о результатах проекта 	Наличие отремонтированного спортивного зала	31.12.2013 г.	Всего: 580 000 сомов Местный бюджет: 400 000 сомов Вклад сообщества: 80000 сомов (материалы, технический надзор, трудовое участие) Спонсор - 100 000 сомов (оборудование, транспорт)
1.2. Открытие спортивных секций	<ul style="list-style-type: none"> Оценка потребностей молодежи Конкурс среди специалистов по открытию спортивных секций Планирование деятельности спортивных секций (план, график, бюджет) Набор групп по спортивным секциям Закупка необходимого инвентаря и оборудование кабинетов Информационная кампания 	<ul style="list-style-type: none"> Определены потребности молодежи Проведен конкурс и отобраны специалисты Разработан план, определен график и составлен бюджет Набраны группы по спортивным секциям Оборудованы кабинеты и закуплен необходимый инвентарь 	Наличие не менее 4 спортивных секций к 1.02.2014 г. Не менее _____ % молодежи посещают спортивные секции	1.12.2013 – 1.02.2014 г.	Всего: 70 000 сомов Местный бюджет: 50 000 сомов Оплата за занятия: 20 000 сом/месяц

Стратегия как стержень, вокруг которого объединяются ресурсы

Главный вопрос проекта о ресурсах потребовал пристального изучения и проведения специального обучения для рабочих групп. Районные специалисты отдела МСУ Проекта ОФ MSDSP KG при поддержке экспертов ИПР провели для рабочих групп тренинги по ресурсам, целью которых было на примере показать механизмы реализации мероприятий стратегий развития, с учетом мобилизации местных ресурсов, применения муниципально-частного партнерства и межмуниципального сотрудничества.

Поднятые на тренинге темы вызвали бурные дискуссии, особенно в отношении управления

пастбищами, местными бюджетами, муниципальной собственностью. Например, как эффективнее использовать сельский клуб – по прямому назначению или сдать в аренду под бизнес? Каковы должны быть ставки налога на основе добровольного патентирования? В одной из групп участники обнаружили, что из 125 наименований, находящихся в перечне услуг, в данном айылном аймаке есть возможность собирать налоги по 44 видам, а в действительности местное самоуправление собирает налоги только по четырем услугам! Участники заседания индивидуально рассчитывали суммы

налогов за год по добровольному патентированию, налога на землю сельхозназначения, налога на землю приусадебных участков, налога на землю несельхозназначения, налога на имущество и транспортного налога, что помогло им узнать, как рассчитываются эти виды местных налогов.

В целом тренинг по ресурсам стал центральной содержательной частью проекта, так как он позволил представителям сообществ и органов МСУ увидеть, что ресурсы, несмотря на отдаленность и географические особенности, у муниципалитетов есть, их можно привлечь и объединить для выполнения стратегий развития. Более того, вопросы мобилизации ресурсов стали рассматриваться не только в приложении к конкретным мероприятиям стратегии, но и как часть самой стратегии. То есть такие темы, как совершенствование управления пастбищами, повышение доходов местного бюджета, стали рассматриваться как самостоятельные задачи для стратегий.

Вот как сами участники работы над стратегиями оценили изменения в своем отношении к планированию развития муниципалитета и наличию ресурсов. Таалай АБДРАЕВ, глава Булолуйского айыл окмоту: «Участие в разработке стратегии научило нас не ждать помощи извне, а самим находить пути решения, мобилизовать местные ресурсы. Оказывается, это возможно!». Ажар АЙДАРОВА, член рабочей группы, статистик Кашка-Суйского айыл окмоту: «Для меня самым важным и поучительным при разработке стратегии был анализ существующих местных ресурсов и применение их в стратегии. Оказывается, у нас много возможностей, несмотря на то, что мы – отдаленный муниципалитет. Теперь я верю, что мы многое можем, что все у нас впереди!».

В конце тренинга участники получили «домашнее задание» – подготовить для обмена опытом на районном уровне (форумы) презентацию стратегии развития аймака, презентацию одного проекта по муниципально-частному партнерству; презентацию одного проекта по межмуниципальному сотрудничеству.

Мониторинг – простой и применимый инструмент

Мониторинг и оценка результатов любого действия – пока еще сложная тема для местных сообществ и органов МСУ. В практике существует немало методологий и написанных руководств, однако язык подачи информации в них сложный, многим кажется, что освоить его могут только специалисты. Однако это не так. Практика работы Проекта ОФ MSDSP KG показала, что простое и доступное изложение методологии в сопровождении реальных примеров хорошо принимается сельскими активистами. Участники рабочих групп признались, что в резуль-



Обмен опытом между собой на районном уровне стал важным этапом в реализации проекта – здесь рабочие группы и органы местного самоуправления смогли убедиться сами и убедить своих соседей, что развитие муниципалитета – задача решаемая. На форуме был показан фильм, рассказывающий о ходе разработки и реализации стратегий местного развития. Особо выигрышным элементом фильма стало то, что он основан на реальных событиях в реальных муниципалитетах, жители которых видят себя и своих соседей на экране.

Айылные аймаки – участники проекта – обменялись информацией о процессе разработки стратегий, мониторинге их исполнения, результатах выполнения отдельных мероприятий. Важным моментом форумов стал обмен информацией о практике взаимодействия с подрядчиками при выполнении затратных проектов.

Заключительным вопросом обсуждения форума был вопрос методики разработки Стратегии, насколько она приемлема для других муниципалитетов, какие изменения необходимо внести. Участники форума выразили мнение, что методика разработки Стратегии их удовлетворяет и будет полезна для соседних муниципалитетов.

тате обучения стали четко различать отличия мониторинга и оценки от контроля; осознали важность проведения мониторинга и оценки со стороны общественности. Практическими результатами обучения и работы групп стали планы-матрицы мониторинга и оценки по множеству мероприятий. Например, реконструкция ирригационной сети и ремонт дороги; обеспечение поливной водой и капитальный ремонт ФАП; строительство актового зала при школе и капитальный ремонт клуба; очистка ирригационной сети и ремонт детского сада.

Пример матрицы мониторинга и оценки

Наименование мероприятия/ действия	Наименование индикатора	Метод измерения	Источник информации	Подтверждающий документ	Периодичность проведения МиО	Дата проведения
Индикатор оценки:						
1. Обеспечение питьевой водой жителей с. Кара-Суу	<ul style="list-style-type: none"> количество домохозяйств, получивших доступ к воде (индикатор результата, количественный) степень удовлетворенности жителей обеспечением питьевой водой (индикатор результата, качественный) 	<ul style="list-style-type: none"> работа с документами опрос 	<ul style="list-style-type: none"> подрядчик СОППВ население, получившее доступ к питьевой воде 	<ul style="list-style-type: none"> акт выполненных работ, журнал учета СОППВ отчет по исследованиям 	1 раз	В течение одного месяца после завершения работ
Индикатор мониторинга:						
1.1. Разработка ПСД	<ul style="list-style-type: none"> своевременность проведения тендера на разработку ПСД (индикатор процесса, количественный) 	<ul style="list-style-type: none"> работа с документами визуальный 	<ul style="list-style-type: none"> отчет тендерной комиссии 	<ul style="list-style-type: none"> копия контракта с подрядчиком 	1 раз	10 июня 2014 г.
1.2. Завершена прокладка водовода по ул. Осмонова	<ul style="list-style-type: none"> длина водовода (индикатор результата, количественный) соответствие труб ПСД (индикатор результата, качественный) 	<ul style="list-style-type: none"> работа с документами визуальный экспертная оценка 	<ul style="list-style-type: none"> результаты замера эксперты 	<ul style="list-style-type: none"> акт замера экспертное заключение 	1 раз	1 августа 2013 г.

Рабочие группы уверенно проводят мониторинг данных проектов, дают оценку их результатам, хотя наладить этот процесс было непросто. Например, представители Кашка-Суйского и Чон-Алайского АА, рассказывая о работе группы мониторинга и оценки, поделились с коллегами опытом работы с документами (разрешительные документы, сертификаты строительных материалов и т.д.) и подрядчиками, выполняющими проект. В их практике были случаи конфликтов между группой мониторинга и оценки и руководителем подрядной организации.

Помогло распоряжение главы айыл окмоту о создании и утверждении состава группы.

Очень важно, что активисты – участники рабочих групп – собираются использовать инструменты мониторинга и оценки в своей работе и в дальнейшем. Омурбек ШАНШОЕВ, председатель рабочей группы, юрист Кашка-Суйского айылного аймака: «Мы собираемся и дальше проводить расширенные заседания рабочей группы с участием населения, где рабочая группа будет регулярно отчитываться в проведённой работе, о мониторинге проектов».

Стратегия – жива и исполнима

Главным результатом всего проекта нужно считать изменение восприятия, отношения сельских жителей к процессу планирования, к собственным возможностям и способностям взять на себя ответственность за планирование и мониторинг. Утверждение о том, что важнее и труднее всего изменить отношение людей к собственным обязанностям и статусу, не теряет своей актуальности. Однако в ходе реализации проекта были достигнуты и практические результаты. Пилотные муниципалитеты в лице рабочих групп, включающих активистов и представителей органов МСУ, научились делать анализ своих ресурсов и привлекать внешние





ресурсы; освоили принципы мониторинга процесса и результатов реализации проектов и мероприятий стратегии; улучшили навыки планирования мероприятий и проектов; поняли распределение ответственности между органами управления и освоили часть требований к процедурам государственных закупок. В самих сообществах улучшилась мобилизация населения – сообщества осознали важность своего участие в планировании развития территории, увидели значимость собственного вклада в развитие. Выросли и органы местного самоуправления: муниципальные лидеры и служащие осознали, что стратегии нужно пересматривать и улучшать при участии сообществ, у многих появились навыки привлечения внешних инвестиций, практически в каждом муниципалитете появился готовый специалист по разработке стратегии. Изменились и сами стратегии – с одной стороны, документы стали более приземленными, с другой – более четкими, ясными в отношении объемов работ внутри стратегии.

Настало время сказать о том, насколько сдвинулись с места и стали воплощаться в жизнь сами стратегии, как эти сдвиги отразились на условиях жизни в селах. Так, в Кара-Кочкорском из 17 запланированных мероприятий выполнено 5, в Кашка-Жолском из 21 мероприятия – 7, в Чон-Алайском (самом отдаленном аймаке) выполнено 20 проектов, а в аймаке Булолу – наиболее депрессивном в Алайском районе – из 24 проектов успели реализовать 12. К слову, Булолу в 2013 году был номинирован на звание лучшего муниципалитета в районе.

При этом в реализации проектов самое активное участие принимало население, вносило свой вклад в виде наличных денежных средств, строительных материалов и трудового участия. Важно, что в финансировании проектов участвовал местный бюджет, спонсоры и донорские проекты. Например, в селе Эчки-Баши Он-Арчинского аймака за счет средств республиканского бюджета и мобилизации населения сделан капитальный ремонт клуба, также за счет местного бюджета и с привлечением населения произведен ремонт внутренних дорог. В Ортокском аймаке заканчивается

строительство детского сада, основные средства были собраны населением (60%), получен грант от Фонда Ага Хана (30%). Нужно отметить, что всего Проект смог поддержать финансами 11 проектных предложений на сумму 5 800 069 сомов для решения приоритетных проблем 10 айыльных аймаков Ошской и Нарынской областей (см. вклейку).

11 проектных предложений получили финансирование на сумму 5 800 069 сомов для решения приоритетных проблем 10 айыльных аймаков Ошской и Нарынской областей.

26 августа 2013 г., Ош, Кыргызстан: Общественный Фонд MSDSP KG (Инициатива фонда Ага Хана) подвел итоги конкурса на получение грантов, направленных на устойчивое решение приоритетных проблем местных сообществ целевых айыльных аймаков Ошской и Нарынской областей. Общественный Фонд MSDSP KG и органы местного самоуправления и организации-исполнители приступили к заключению трехсторонних соглашений на реализацию 11 проектов на общую сумму 12 558 397 сомов. Со стороны ОФ MSDSP KG бюджет выделено 5 800 069 сомов, оставшаяся часть является долей собственных вкладов местных сообществ, организаций гражданского общества и органов местного самоуправления, что составляет 54% от общей стоимости проектных предложений.

Конкурс на получение грантов проводился с июня по август 2013 года. На рассмотрение грантовой комиссии, состоящей из представителей ОФ MSDSP KG и Фонда Ага Хана, Университета Центральной Азии, Государственного Агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики и Аппарата Правительства Кыргызской Республики, были поданы 26 проектных предложений. Общая стоимость проектных предложений была оценена на сумму 20 909 664 сома.



Проекты, получившие гранты:

Район	АА	Проект (официальное название)	Бюджет (сом)
Ат-Башынский	Ак-Талаалинский	Терек-Суу айылына машыгуу залын ачуу	488 804
Чон-Алайский	Чон-Алайский	Кызыл-Эшме айылына таза суу тутукторун куруу	1 088 000
Нарынский	Чет-Нуриный	Достойная жизнь через гармоничное развитие ребенка (строительство детского сада в с. Орто-Саз)	3 788 260
Кара-Кульджинский	Кашка-Жолский	Жакынкы жайыт жана улуш жерлерге отуучу копуру куруу	617 000
Алайский	Булолу	Арзиев орто мектебине актовый зал куруу	1 329 800
Кара-Кульджинский	Кара-Кочкорский	«Таш-Коргон» жолун куруу жана реконструкциялоо	612 000
Чон-Алайский	Чон-Алайский	Кулчу айылына ФАП куруу	1 149 121
Нарынский	Он-Арчинский	Обеспечение устойчивого развития молодых семей через доступ к пахотным землям	580 800
Нарынский	Ортоковский	Пристройка и перепрофилирование здания ФАПа под детский сад в с.Таш-Башат	1 784 000
Чон-Алайский	Кашка-Сууыйский	Кабык айылындагы мектепке чейинки балдардын билим, тарбия алуусуна шарт тузуу	590 612
Ат-Башынский	Кара-Коюнский	Айыл калкынын ден-соолугуна кам коруу	530 000

Все перечисленные проекты направлены на реализацию инициатив местных сообществ и достижение целей и задач стратегий местного развития. Гранты на реализацию отобранных проектов выделены в рамках проекта «Продвижение устойчивости и экономических возможностей в Кыргызской Республике (вторая фаза)», финансируемого Министерством иностранных дел Норвегии.

Но повторимся: главным результатом нужно считать то, что люди поверили в собственные силы. Атокур ЖУСУПОВ, член рабочей группы, фермер из Кара-Кульджинского аймака, участвовал в проекте в первой его фазе, в 2011 году, но продолжает работать со стратегией, что говорит об устойчивости создаваемых рабочих групп: «Я впервые участвовал в разработке стратегии. Это был очень важный для меня опыт, я впервые задавал себе вопросы и мог высказываться, например, о том, какие мероприятия включать в стратегию, хватит ли для этого средств местного бюджета? Теперь я верю, что изменить жизнь к лучшему можно. Если будет развитое село, значит, будет развитый район, область и Кыргызстан». Гулумкан ЗИКИРЯЕВА, член рабочей группы, депутат Кара-Кочкорского айылного кенеша: «Раньше стратегию разрабатывали сотрудники айыл окмоту, а мы считали этот документ вроде их собственного рабочего плана и не участвовали в его выполнении. Теперь мы считаем этот документ общим документом сообщества, потому что все участвовали в его разработке, в планировании мероприятий. Вместе и выполняем!».

* * *

Данный проект имел несомненную практическую ценность в отношении улучшения качества жизни в отдаленных и горных сообществах. Проект позволил сообществам и органам местного самоуправления понять, что **стратегия – это не**



просто некий план по достижению какой-либо цели, это стержень, который позволяет найти, объединить и максимально эффективно использовать ресурсы муниципалитета – природные, финансовые, кадровые, временные, предпринимательские – любые. Именно вокруг стратегии возможно объединение различных групп людей, совмещение интересов бизнеса, органов управления, сообщества во имя достижения общей цели – улучшения условий жизни. Например, стратегия позволяет увидеть, что представление определенных видов ус-

луг лучше передать от органов управления бизнесу, а усилия сообщества по сохранению культурных традиций способствуют воспитанию молодежи, что повышает уровень культуры поведения и делает безопаснее жизнь того же предпринимателя. Или что прозрачность информации о расходовании бюджетных средств повышает уровень доверия бизнеса к власти, и бизнес начинает лучше и охотнее платить налоги. Таким образом, стратегии развития в пилотных районах проекта стали живыми, реальными, важными и нужными для каждого жителя муниципалитета.

Говорят факты

- В районах создано 15 рабочих групп, состоящих из 474 представителей органов МСУ и гражданского общества. Рабочие группы включают 35 процентов женщин и 21 процент молодых людей в возрасте 14-28 лет.
- Рабочие группы оценили пробелы и слабые стороны существующих стратегий местного развития и получили одобрение от местных кеңешей для их доработки.
- Чтобы оценить потребности сообщества и определить приоритеты развития, рабочие группы опросили 20 процентов населения своих айылных районов и провели фокус-группы с 1/7 частью всех домохозяйств.
- В процессе работы с проектом 21% членов рабочих групп продемонстрировал повышение знаний и навыков по стратегическому планированию местного развития.
- В 59 селах по разработанным стратегиям местного развития проведены общественные слушания, в которых приняли участие 2444 жителя.
- 15 разработанных стратегий местного развития были утверждены соответствующими айылными кеңешами.
- 11 проектных предложений на конкурсной основе получили финансирование на сумму 5 997 967 сомов. Общая сумма проектных предложений составила 12 399 995 сомов (без учета дополнительных вкладов и спонсорской помощи заинтересованных сторон).

Целевая группа проекта (пилотные муниципалитеты и население)

Всего проект охватил 59 сел, более 19 000 домохозяйств, в которых проживает более 87 тысяч человек. Пилотными муниципалитетами проекта стали:

в Ошской области

- в Кара-Кульджинском районе: айылные районы (АА) Кашка-Жол, Кара-Кочкор, Кара-Гуз;

- в Алайском районе: АА Булолу, Корул, Кабылан-Кол;

- в Чон-Алайском районе: АА Чон-Алай, Кашка-Суу;

в Нарынской области

- в Нарынском районе: АА Чет-Нура, Он-Арча, Орток;

- в Ат-Башыном районе: АА Ат-Башы, Ак-Талаа, Ак-Моюн, Кара-Коюн.



Надежда ДОБРЕЦОВА,
Асылбек ЧЕКИРОВ,
Султан МАЙРАМБЕКОВ

Беловодский аймак: новая стратегия ставит социальные задачи

Беловодский айылный аймак – это крупный сельский муниципалитет, с динамично развивающейся экономикой, многонациональным сообществом, давними традициями местного самоуправления. Институт политики развития и Беловодский аймак связывают многолетние партнерские отношения, при этом одним из первых шагов сотрудничества была совместная работа по разработке стратегии развития муниципалитета, захватившей период с 2008 по 2012 годы. Стратегия реализована. С учетом того, что Беловодский аймак стал одним из первых муниципалитетов Кыргызской Республики, успешно применивших стратегическое планирование развития территории, крайне важно рассмотреть результаты реализации первой стратегии и продолжение этой работы сегодня. Несмотря на отсутствие отдельных проектов, включающих направление «Стратегическое планирование», ИПР не мог не откликнуться на просьбу муниципалитета помочь в разработке новой стратегии развития, рассчитанной на 2013 – 2017 годы. И вот что из этого получилось.

Стратегия муниципалитета – это долгосрочный план развития территории, основанный на выбранной концепции развития и долгосрочных прогнозах, детализированных программах и планах развития.

Последние изменения в законодательстве Кыргызской Республики, важнейшим из которых стал переход на двухуровневую систему бюджетных отношений, потребовали системного подхода к вопросам управления. Предоставление на законодательном уровне самостоятельности органам местного самоуправления влечет за собой огромную ответственность за принятие ими любых управленче-



ских решений. Принятие грамотной, обоснованной стратегии развития айылного аймака – это, прежде всего, политическое решение, вырабатываемое с учетом множества факторов. Ответственное управленческое решение должно опираться на результаты анализа сложившейся ситуации, иметь под собой социальное и экономическое обоснование. На уровне айылного аймака необходимо улучшение эффективности деятельности органов местного самоуправления, направленное на достижение главной цели, – улучшение уровня и качества жизни местного населения.

Первая Стратегия развития становится основой для следующей

Руководство Беловодского АА обратилось в Институт политики развития с просьбой о получении консультационной и технической поддержки разработки новой стратегии. Основанием для разработки обновленной Стратегии послужило завершение срока реализации предыдущей Стратегии местного экономического развития, изменение приоритетов в развитии сообщества, необходимость придания планам социальной направленности. Анализ

исполнения Стратегии местного экономического развития Беловодского айылного аймака на период 2010-2012 гг. показал, что основу документа составили 15 проектов, направленных на создание условий для развития предпринимательства на территории айылного аймака. Полностью были завершены 8 ключевых проектов, которые в значительной степени улучшили условия по прозрачным правилам предоставления земельных участ-

ков, создали на определенном этапе возможности льготного получения кредитов для малого бизнеса, способствовали улучшению санитарного состояния села. Проект «Чистое село» был признан одним из лучших инновационных проектов в Кыргызстане и получил приз от Программы USAID по местному экономическому развитию. Усиление потенциала специалистов айыл окмоту по вопросам внешних инвестиций, создание приемлемых условий труда позволили за истекший период привлечь 42,5 млн. сомов дополнительных инвестиций в экономическую и социальную сферы.

Целый ряд проектов не был реализован из-за утраты их актуальности в связи с активной деятельностью частных кредитных учреждений, развитием информационных коммуникаций, другим причинам. Некоторые незавершенные проекты будут учтены в Стратегическом плане развития на 2013-2017 гг., например проект по питьевому и поливному водоснабжению.

Основной целью новой Стратегии стало определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния жителей Беловодского АА, динамичного развития экономики в среднесрочной перспективе (2013-2017 гг.). Основным отличием в подготовке стратегического плана Беловодского АА стал акцент на компетенцию органов местного самоуправления в отношении экономического планирования, заложенную в законодательстве. При этом авторы стратегии исходили из того, что главная функция экономики состоит в том, чтобы постоянно создавать такие блага, которые необходимы для жизнедеятельности людей и без которых общество не сможет развиваться. Экономика помогает удовлетворить потребности человека в мире ограниченных ресурсов.

Был определен формат разработки стратегии, который опирался на тесное взаимодействие айыл окмоту и депутатов кенеша с гражданским сектором. Консультации и техническая поддержка по формированию Стратегии развития Беловодского айылного аймака включала следующие основные этапы:

- анализ исполнения предыдущей стратегии местного экономического развития на период 2008 – 2012 гг.;
- SWOT-анализ текущей ситуации;
- формирование обновленного Видения Беловодского айылного аймака;
- определение миссии органов местного самоуправления;
- определение приоритетных сфер жизнедеятельности сообщества, которые требуют включения в стратегический план развития;
- описание ключевых проблем в важнейших сферах жизнедеятельности сообщества;
- формирование целей и задач для решения ключевых проблем.

Этапы планирования



Обязательными условиями стали: основание Стратегии на приоритетах местного сообщества, краткое, простое и понятное содержание, реалистичность достижения цели. Также разработка конкретных мероприятий по реализации Стратегии должна была осуществляться самим айыл окмоту. Со стороны ИПР в ходе консультаций была оказана поддержка по подготовке приложений:

- Плана мероприятий по реализации Стратегии развития Беловодского айылного аймака;
- Плана проведения мониторинга и оценки Стратегического плана развития Беловодского айылного аймака.



Изменения Видения (образа будущего) и миссии органов управления

В целом изменения коснулись всех разделов Стратегии. Видение (образ будущего) Беловодского АА претерпело существенные изменения, так как ранее взгляд был направлен на бурно развивающийся Бишкек, а будущее Беловодского связывалось в большой степени со столицей. Продукция промышленных предприятий, расположенных на территории села, должна была сбываться именно в Бишкеке. Развитие сельскохозяйственного производства также в большой степени должно быть ориентировано на рынок города с почти миллионной численностью населения. Близкое расположение к Бишкеку позволяло жителям трудоустроиться в столице и получить образование в вузах Бишкека. Новое Видение имело большую самостоятельность и индивидуальную направленность на конкретного жителя. Будущее Беловодского АА теперь связывается с динамичным развитием территории, где население имеет достойный уровень жизни за счет устойчивого наличия работы в сфере сельского хозяйства и переработки.

Изменения также коснулись миссии местных органов управления. Если ранее упор был сделан на обеспечение консолидации и эффективное использование внутренних и внешних ресурсов, то теперь свою роль органы МСУ видели в непосредственном предоставлении качественных услуг населению и создании благоприятных условий для развития местной экономики и всех сфер жизнедеятельности сообщества.

Также были учтены особенности системы представительного и исполнительного органов управления. Депутаты айылного кенеша теперь в большей степени осознали миссию формировать политику развития айылного аймака, отражая интересы населения, обеспечивать на постоянной основе подотчетность перед населением за исполнение планов развития. Сотрудники аппарата АО и работники муниципальных предприятий тесно взаимодействуют с депутатами местного кенеша и местными жителями, обеспечивают высокую степень удовлетворенности со стороны населения качеством предоставления услуг.



Дискуссия о приоритетах

На первой организационной встрече, в которой приняли участие руководители крупных хозяйств, предприятий, представители бизнеса и социального сектора, не всем была понятна необходимость подготовки стратегического плана. Главную и единственную проблему участники видели в нехватке финансовых средств и неработающих законах. Доминировало мнение, что если эти вопросы будут решены, айыл окмоту может сам определить, какие вопросы необходимо решать в первую очередь и успешно с ними справиться. Отсутствовало понимание, что Стратегия развития не может и не должна быть планом работы айыл окмоту, что ее цель намного шире, а в исполнении должны участвовать разные группы интересов сообщества. Поэтому на первой встрече было важно дать участникам информацию о важности вовлечения местного сообщества в процесс принятия решений, о функциях и полномочиях органов местного самоуправления, о необходимости планирования развития территории. В результате у сообщества возникло более ясное понимание процесса, удалось согласовать методологию подготовки стратегического плана и

создать рабочую группу, в состав которой вошли сотрудники айыл окмоту, депутаты айылного кенеша, представители неправительственных организаций, бизнеса, социальной сферы.

Второй раунд встреч-консультаций был посвящен содержательной части стратегического плана и сопровождался жаркими дискуссиями, особенно в отношении приоритетности проблем. К примеру, директор Первомайской СШ, депутат кенеша Ольга Николаевна ФЕДОРОВА отметила, что в сфере образования низкий уровень мотивации преподавателей и учеников, слабая материально-техническая база образовательных учреждений не создают условий для получения молодежью качественного образования: «Это обусловлено также снижением престижа и статуса школьного учителя, недостатком инновационного оборудования для обучения, плохим состоянием школьных зданий, низким уровнем заинтересованности в обучении самих школьников». По мнению же главного инженера предприятия тепловодоснабжения, главная проблема сообщества в том, что существующая система водоснабжения и канализации не позволяет в полной мере обеспе-

чить потребности населения. Бакыт АЛЫМБЕКОВ, заместитель главы АО, призвал остановиться на вопросах благоустройства: «Несмотря на предпринимаемые в последние годы меры по улучшению благоустройства Беловодского айыльного аймака, данному процессу необходимо придать устойчивый характер. Необходимо создать условия, чтобы чистое зеленое село стало визитной карточкой. Ключевой проблемой является отсутствие единого комплексного подхода к обеспечению благоустройства айыльного аймака, что не позволяет создать устойчивую систему для комфортного проживания граждан. Недостаточно усилий только органов МСУ, необходима заинтересованность самого населения».

Чья проблема более важна для сообщества? Как расставить приоритеты? Эти вопросы всегда вызывают споры, и истину здесь найти невозможно, так как правда у каждого своя. Однако методология стратегического планирования позволяет выйти из ситуации. В данном случае пришлось рассматривать возможность местного самоуправления воздействовать на решение проблем в сфере образования и здравоохранения. Участниками был проведен анализ проблем и выявлены ключевые задачи в этих сферах, но при поиске решений с позиции

компетенции органов местного самоуправления все пришли к мнению, что у айыл окмоту и айыльного кенеша нет полномочий, позволяющих влиять на развитие здравоохранения или образования. Хотя участники признали, что органы МСУ в состоянии влиять на систему образования косвенно, поэтому основными направлениями стратегии стали вопросы школьного, дошкольного, специального образования. С учетом возможностей органов МСУ, эти вопросы будут решаться через мотивирование преподавателей через разработку социальной программы для учителей и учеников, улучшение материально-технической базы образовательных учреждений.

Вопросы создания устойчивого процесса благоустройства территории тоже вошли в число приоритетных. Основными направлениями на среднесрочную перспективу также стали вопросы водоснабжения и канализации, сектор культуры и спорта, привлечение инвестиций.

В целях эффективной реализации направлений стратегии развития Беловодского АА были поставлены задачи с ожидаемыми результатами, выставлены конкретные индикаторы, определены сроки реализации.

Результаты достижимы при качественном планировании и участии сообщества

Результаты выполнения новой стратегии не заставили себя ждать. По итогам 11 месяцев были сделаны многие намеченные мероприятия. В бюджете на 2014 год запланированы средства на реализацию крупных проектов: строительство котельной Беловодской средней школы № 2, капитальный ремонт водопроводной сети села, программы по мотивации и стимулированию в системе образования и другие.

Успешная реализация мероприятий позволяет сосредотачивать в местных бюджетах определенный объем средств, который можно будет направить на дальнейшее развитие. Например, актуальный вопрос для многих сел – это состояние внутренних дорог. В Беловодском он решался следующим образом: ежегодно в местном бюджете стали предусматриваться средства на содержание дорог. Дополнительно к этому местная власть решила часть суммы направлять на капитальный ремонт (асфальтирование) дорог, в результате чего вопрос с дорогами начал решаться планомерно.

И все же достижение целей и задач стратегии развития требует значительных капиталовложений, которые органы МСУ вряд ли смогут аккумулировать самостоятельно. Выполнение же отдельных мероприятий не позволит в полной мере реализовать весь потенциал программ развития, оставляя многие их положения нереализованными. Как же в таких условиях органам МСУ осуществлять соци-

ально-экономическое развитие муниципалитета? Выход здесь только один. Следует привыкнуть к мысли о необходимости научиться больше прислушиваться к мнению сообщества, учитывать и вовлекать в работу потенциал населения.

Аскат АРГЫНБАЕВ, специалист по местному экономическому развитию Беловодского айыл окмоту: «Стратегический план развития Беловодского айыльного аймака – это документ, определяющий пути и формы развития наших сел и местного сообщества на период с 2013 по 2017 гг. Важно, что в разработке документа принимали активное участие представители малого и среднего бизнеса, образования, здравоохранения, НПО, депутаты айыльного кенеша, работники айыл окмоту. Полезными оказались также консультации специалистов Института политики развития. В ходе обсуждений члены рабочей группы пришли к выводу, что вектор развития сообщества должен быть более социально ориентированным, основанным на потребностях самих жителей. На основе этого разработаны 29 проектов из разных сфер (образование, водоснабжение и канализация, благоустройство, культура и спорт и т.д.). Я думаю, что данный стратегический план хорошо проработан, так как он охватывает именно те задачи, которые решаются силами органов МСУ».

Танат ОСМОНКУЛОВ,
специалист ИПР по местному самоуправлению

Стратегия развития города Бишкек: город и горожане

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ БИШКЕКА НА ПЕРИОД 2014-2018 гг.

В конце 2013 г. на общественное обсуждение вынесен документ, определяющий стратегические приоритеты социально-экономического развития г. Бишкека на период 2014-2018 гг. «Город и горожане» (далее: Стратегия). В настоящее время Стратегия размещена на популярных в республике сайтах, в том числе и на сайте Бишкекского городского кенеша. Перед обсуждением на сессии городского кенеша проект Стратегии планируется обсудить на общественных слушаниях.



Проблемы устаревшего подхода к стратегиям

В нашей стране довольно часто принимаются программные документы, декларирующие необходимость реформирования той или иной сферы. Что же касается программ развития муниципалитетов, то, как правило, такого рода документы в большей степени направлены на совершенствование деятельности самих органов МСУ (чаще исполнительных – мэрий и айыл окмоту), муниципальных предприятий и учреждений, на выполнение ими функциональных обязанностей без привязки к выполнению запросов населения. Проще говоря, стратегии пишутся органами МСУ самими для себя

и для правительства, а население стоит в сторонке.

Такая ситуация обусловлена Законом «О местном самоуправлении», где заложена норма о том, что полномочие по разработке документов развития возлагается на исполнительные органы МСУ в лице мэрии и айыл окмоту, а местные кенешы обсуждают и принимают решение по представленному документу. Поэтому в документы закладываются мероприятия, которые чаще всего направлены на улучшение текущей ситуации в органах управления муниципалитетом. В случае со Стратегией Бишкека ситуация принципиально иная.

Стратегия не города, но горожан!

Новый состав депутатов Бишкекского городского кенеша, изучив результаты предыдущих стратегий развития Бишкека «Любимый город» и «Обновленная столица», пришел к выводу, что необходимо принципиально изменить подходы к формированию программного документа. Во-первых, Стратегия должна разрабатываться на основе видения будущего города самими жителями Бишкека, а также при их непосредственном участии. Во-вторых, опыт реализации предыдущих программных документов показал, что существующая система управления и бюджетная политика не обеспечат дальнейшее развитие города. Таким образом, новая Стратегия требует инновационного и инклюзивного (партнерского с населением) подхода к ее формированию, при наличии политической воли самих органов местной власти. В этих условиях именно Бишкек-

ский городской кенеш взял на себя инициативу и ответственность за формирование нового программного документа развития столицы Кыргызской Республики.

Распоряжением председателя городского кенеша была сформирована рабочая группа в составе депутатов – представителей всех фракций городского кенеша и группы экспертов, в том числе из Института политики развития, Института гуманитарного проектирования, Американского университета в Центральной Азии. Несмотря на отсутствие финансирования (донорская поддержка со стороны Агентства США по международному развитию была оказана рабочей группе только на самом начальном этапе проекта), во многом опираясь на энтузиазм членов рабочей группы и бескорыстную помощь партнеров, удалось обеспечить широкое

участие граждан в формировании Стратегии. Было проведено более 20 фокус-групп с горожанами, лидерами ТСЖ, квартальных комитетов, представителями бизнеса, молодежи, учреждений здравоохранения, образования и др. На отдельных этапах формирования Стратегии дополнительно проводились «круглые столы» по обсуждению проекта документа, состоялась также общегородская кон-

ференция, на которой документ был презентован, были получены рекомендации и пожелания по его совершенствованию. Несмотря на то, что инициатором разработки Стратегии явился Бишкекский городской кенеш, во всех этапах разработки документа активное участие принимали сотрудники мэрии и особенно Агентство развития города.

Приоритеты стратегии горожан

1. Город и горожане

Будут созданы условия для реализации инициатив активных групп граждан по их участию в развитии города. Приняты нормативные документы, которые позволят повысить уровень прозрачности и подотчетности деятельности органов местного самоуправления. На уровне локальных территорий (ТСЖ, квартал, микрорайон) будут приняты собственные программы развития. Будет получена возможность финансовой поддержки инициатив горожан. Особое значение будет уделяться интеграции новых жителей Бишкека в городскую культуру.

2. Конкурентоспособная, устойчивая экономика города

Основа экономики города – это малый и средний бизнес, который в большей степени специализируется на предоставлении услуг и развитии досуга. Создание условий для развития бизнеса будет основываться на формировании открытых площадок для диалога власти и бизнеса, деятельности общественных бизнес-ассоциаций. Необходимо



реализовать комплексный подход к повышению инвестиционной привлекательности города.

3. Качество городской среды

Повышение комфортности жизни горожан через новые подходы по восстановлению статуса «зеленого города», инновационные подходы к градостроительству, открытые и понятные правила застройки.

Сквозное направление Стратегии – реформирование городского управления и новая бюджетная политика

Система управления приблизит местные органы власти к населению. Будет предоставлено горожанам право самостоятельно определять форму управления. Полномочия и функции городских органов управления будут привязаны к потребностям горожан.

В основе реформирования муниципальных органов – разграничение полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления г. Бишкека. Обновленные функции и полномочия потребуют коренного изменения системы муниципального управления в ключевых сферах жизнедеятельности – здравоохранении, образовании, социальной защите. Соответственно новым полномочиям будут сформированы новые расходные обязательства, при этом приоритетом станет финансирование вопросов местного значения – ремонт дорог, озеленение, освещение, коммунальная инфраструктура и т.д. Главным результа-

том новой бюджетной политики станет повышение финансовой самостоятельности городского бюджета, возможность ежегодно наращивать финансирование мероприятий по решению вопросов местного значения. Новые правила формирования бюджета г. Бишкека позволят только в период 2014-2018 гг. направить в бюджет развития дополнительно 1,5-2 млрд. сомов. Бюджет города Бишкека станет менее зависим от республиканского, что расширит возможности города на развитие, одновременно повышая ответственность органов местного самоуправления перед горожанами.

Полный текст Стратегии размещен на сайте Бишкекского городского кенеша по ссылке:

http://www.gorkenesh.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1010&catid=20&lang=ru

Асылбек ЧЕКИРОВ,
эксперт ИПР, участник разработки Стратегии Бишкека «Город и горожане»