

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ИЮНЬ 2014 | выпуск № 6 (31)

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

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

Исполнительный редактор  
**Лариса Ли**

Технический редактор  
**Айганыш Качаганова**

Редактор кыргызской версии  
**Нургуль Джаманкулова**

Верстка и дизайн  
**Адиль Абдраимов**

Перевод на кыргызский язык  
**Зейнеп Алтымышова**

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

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

Материалы журнала  
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

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

### В НОМЕРЕ:

#### Горячая тема

Лето – самое время обсудить бюджет на будущий год . . . . . 2

#### Участие граждан в МСУ

Интеграция новых идей в решение старых проблем.  
Результаты обмена опытом . . . . . 7

Информирование населения – одна из важнейших задач МСУ.  
Как ее решили в Тогуз-Тороузском айылном аймаке? . . . . . 12

Институт политики развития и  
Ассоциация «Кыргызстан айылдык ден соолук комитеттери»  
провели отбор пилотных сельских комитетов здоровья (СКЗ)  
для участия в Проекте «Голос сельских комитетов здоровья» . . . . . 15

#### Кадры МСУ

Государственная служба = муниципальной службе? Так будет? . . . . . 17

#### Ресурсы МСУ

Участие граждан в процессе принятия решения  
в управлении водными ресурсами . . . . . 20

#### Новости законодательства

О Типовом договоре о делегировании государственных полномочий,  
о трансформации земель, о расширении перечня вопросов местного  
значения (недропользование), о государственных и муниципальных  
услугах, о конкурсе на звание «Самый лучший айыл окмоту»,  
о доступе к генеральным планам, о статусе муниципальных лидеров . . . 22

#### Юридическая консультация

Органам МСУ отвечают сотрудники прокуратуры: про служебную машину,  
про ответы на заявления граждан, про оплату сверхурочной работы, про  
тестирование айыл башчысы, про проверки, про злостных жалобщиков,  
про порядок назначения айыл башчысы, про обязанности ответственного  
секретаря, про земли лесхозов и границы пастбищ, про временное  
внеконкурсное замещение вакансии в айыл окмоту, про испытательный  
срок, про штатного юриста айыл окмоту, про статус председателя  
местного кенеша, про отмену решений айылным кенешем, про  
совмещение должностей с депутатским мандатом . . . . . 24

#### Как живешь, столица?

Прозрачный бюджет – залог доверия граждан  
к мэрии и городскому кенешу столицы . . . . . 31



## Лето – самое время обсудить бюджет на будущий год

Азамат МАМЫТОВ, Гулям ШАМШИДИНОВА,  
специалисты Проекта ГГПОМСУ ИГР

К практике проведения общественных бюджетных слушаний (ОБС) приобщились этим летом еще 13 айыл окмоту Кыргызстана. Впервые люди смогли принять участие в обсуждении насущных проблем родного села, сообща искать решения по пополнению местной казны. А всего за три недели июня, благодаря консультационной и технической поддержке Проекта ГГПОМСУ Института политики развития, своего рода народные вече, посвященные бюджету на 2015 год, прошли в 29 пилотных айылных аймаках (АА) Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей.

### Зачем гражданам информация о бюджете и когда ее предоставлять?

Всего в слушаниях приняли участие около 2,5 тысяч человек, включая 1043 женщины, в среднем на каждом таком собрании присутствовало около 90 сельчан. По мнению экспертов, это неплохой показатель, свидетельствующий не только о росте

самосознания населения этих регионов, но и об интересе и понимании важности участия граждан в формировании и пополнении местной казны.

Обнадеживающая примета времени, по мнению специалистов по вопросам местного самоуправления, заключается в постепенном осознании того, что добрая воля самих граждан – это одно из обязательных условий возможности финансовой децентрализации, при которой органы МСУ, приобре-

тя свободу управления финансовыми ресурсами, берут на себя ответственность за улучшение условий жизни граждан. Их веское слово слышно при принятии решений по всем самым жизненно важным вопросам, к коим в первую очередь относится бюджетный процесс. При этом имеется в виду прозрачность и подотчетность формирования и исполнения главного финансового документа.

Как известно, кто информирован, тот вооружен. В наше время это изречение особенно актуально. Незнание, неосведомленность, как правило, порождают слухи, домыслы, искаженное толкование событий.

Поэтому Институт политики развития в рамках Проекта ГППОМСУ, инициируя проведение ОБС, расширяя географию слушаний по проекту бюджета, главной целью ставил создание площадки, на которой органы местного самоуправления отчитались бы перед людьми о состоянии местной казны, рассказали об оказываемых населению услугах, познакомили с черновыми набросками будущего бюджета и его приоритетами. А сельчане, в свою очередь, вооружившись информацией, имели бы возможность не только прокомментировать действия чиновников, дать оценку качеству услуг, но и обратить внимание местных руководителей на самые злободневные проблемы, более того – внести свои предложения в будущий проект бюджета. Сегодня такой подход и взаимодействие только приветствуются, так как отвечают требованиям дня.

В соответствии с нормами законодательства, регулирующими проведение слушаний по проекту, и с учетом бюджетного календаря, самое приемлемое время для общественных слушаний по проекту бюджета – это период с 1 по 20 июня. Почему муниципалитеты, проводящие слушания раньше или позже указанного времени, не могли достичь своих целей? Во-первых, по закону, Министерство финансов до 30 мая предоставляет органам МСУ бюджетный циркуляр, данные по выравнивающим грантам и проценты расщепления общегосударственных налогов, без которых подготовка проекта бюджета невозможна. Поэтому до 1 июня ни города, ни села не могут подсчитать свои доходы, которые, как правило, являются предметом обсуждения, ибо к этому времени еще нет финансовых данных.

## **Задача: информацию о бюджете донести до каждого**

Подготовка к слушаниям, помимо разработки самого проекта бюджета, включает такой важный элемент, как информационную кампанию «до», «в процессе» и «после» слушаний. От того, как будет организовано информирование граждан, во многом зависит успех дела. В этом году все без исключения айыл окмоту исполь-

зовали широкую палитру имеющихся в их распоряжении инструментов и методов оповещения населения: расклеили в людных местах афиши-листовки разных форматов, разместили большие баннеры с объявлениями, распространили среди жителей пригласительные. Но и это еще не все. Активисты на автомобилях и верхом на лошадях объехали все улицы, с помощью рупора напоминая сельчанам о времени и дате проведения слушаний. Задействованы были районные и областные СМИ, а также республиканские – ТВ, газеты «Эркин-Тоо», «Кыргыз-Туусу», «Аймак» и другие. Но и этого показалось недостаточно, поэтому сотрудники айыл окмоту обзвонили лидеров и членов актива сообщества. Но самым эффективным, на наш взгляд, агитационным воздействием на людей стала специальная рабочая встреча лидеров и аксакалов аймака по вопросу подготовки и мобилизации населения, как это сделали в Бостеринском АА (Иссык-Кульская область). Там за неделю до события были собраны все лидеры сообщества в лице местных депутатов, руководителей учреждений и организаций, НПО, комитетов, аксакалов села, представителей ИГ и СМиО, которым разъяснили цели и задачи проведения бюджетных слушаний. Для наглядности всем раздали пакет информационных материалов.

В те дни можно было видеть, как по селам колесят мусоровозы с установленными на них баннерами. Конечно, такие усилия не могли не возыметь действия. В слушаниях Бостеринского АА участвовало свыше 170 человек. И это несмотря на то, что на дворе – курортное время, когда жителей Бостерей трудно отвлечь от летних занятий и работы по приему отдыхающих. Мероприятие прошло в конструктивном русле: было много вопросов и предложений (более подробно об ОБС Бостеринского АА можно узнать из статьи об обменном туре в Иссык-Кульской области).



Сегодня, подводя итоги, можно смело говорить о том, что организация слушаний во всех айылных аймаках прошла на должном уровне: везде на самых видных местах были вывешены в виде инфограммы данные о планируемых доходах и расходах, другая полезная информация о бюджете. Важно отметить, что многие организаторы совместили полезное с приятным. На слушаниях отметили активных участников призами за самый лучший и самый интересный вопрос из зала.

Для наглядного разъяснения статей бюджета МСУ (куда, зачем и сколько) оригинальный подход нашли сотрудники Ивановского айыл окмоту (Чуйская область), которые продемонстрировали юмористическое театрализованное представление о распределении местного бюджета на следующий год, где каждый сотрудник айыл окмоту исполнял какую-то роль. Герои говорили о доходах и расходах, бедах села – дефиците питьевой и поливной воды, разбитых дорогах, освещении, ремонте школ, детских садов, клубов. Такое креативное новшество очень понравилось людям. По отзывам участников слушаний, это представление подняло настроение, а местный бюджет АА стал более понятным и доступным.

В совокупности все было сделано правильно: слушания прошли вовремя, эффективно разработаны и реализованы информационные кампании во всех 29 пилотных муниципалитетах. Цель достигнута, и как результат - население приняло активное участие в обсуждениях, бюджет стал прозрачнее и понятнее, жители определили приоритеты и внесли свои коррективы и предложения в проект главного финансового документа. Теперь дело за органами МСУ, которым предстоит обсудить на сессии кенеша все поступившие предложения и рекомендации, затем провести информационную кампанию по разъяснению внесенных изменений в проект бюджета на 2015 год.

## Простота изложения бюджета – сестра таланта его составителя

Любой бюджет – документ серьезный, не все могут его прочитать от корки до корки. В помощь не особо осведомленным в финансах людям разработано краткое описание бюджета (КОБ), подготовленное органом МСУ для предоставления бюджетной информации в доступной для населения форме. В КОБ главным образом описываются источники дохода, каким образом и на что пойдут средства (расходы). Стоит сказать, что специалисты Проекта ГГПОМСУ разработали макет КОБа, благодаря ему органы МСУ смогли без труда подготовить краткое описание бюджета.

Проект ГГПОМСУ также оказал муниципалитетам техническую поддержку: провел консультации по проведению слушаний в 13 пилотных АА, помог с копированием КОБа в необходимом количестве

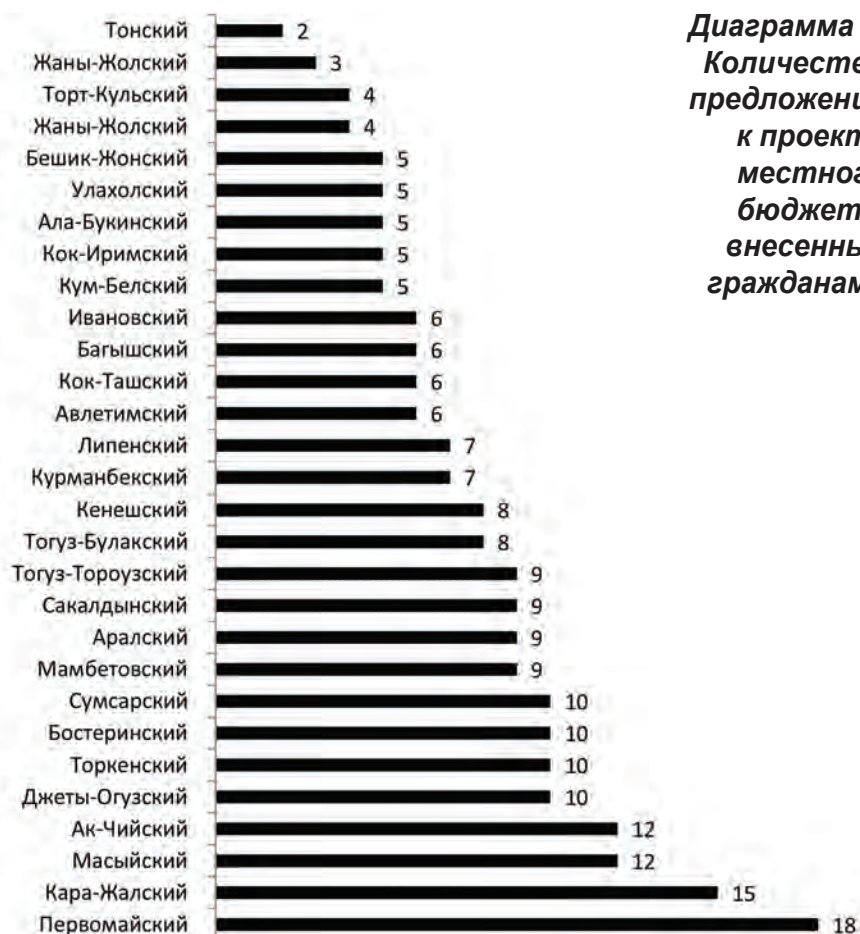
**Таблица 1. Участие населения в слушаниях по проектам местных бюджетов на 2015 год и число поступивших от граждан предложений**

АА	Количество участников слушаний
Кара-Жалский	64
Кум-Белский	110
Джеты-Огузский	184
Тогуз-Булакский	79
Мамбетовский	83
Первомайский	214
Авлетимский	81
Кенешский	85
Массыйский	142
Курманбекский	81
Торкенский	44
Кок-Иримский	92
Ала-Букинский	135
Улахолский	46
Липенский	50
Ак-Чийский	113
Аралский	62
Бостеринский	171
Жаны-Жолский	62
Жаны-Жолский	44
Сумсарский	55
Кок-Ташский	63
Багышский	89
Сакалдынский	65
Бешик-Жонский	74
Тогуз-Тороузский	58
Торт-Кульский	30
Тонский	35
Ивановский	63
<b>ИТОГО:</b>	<b>2474</b>

для 29 сел, заказом баннеров с диаграммами доходной и расходной части бюджета, афиш-объявлений, пригласительных и др.

## Статистика и результаты ОБС

Приятной новостью стало то, что 15 пилотных муниципалитетов самостоятельно, без чьей-либо помощи провели общественные слушания по проекту бюджета. Отличным результатом можно назвать итоги слушаний: в 29 пилотах от населения поступило 225 предложений, из них в проекты бюд-

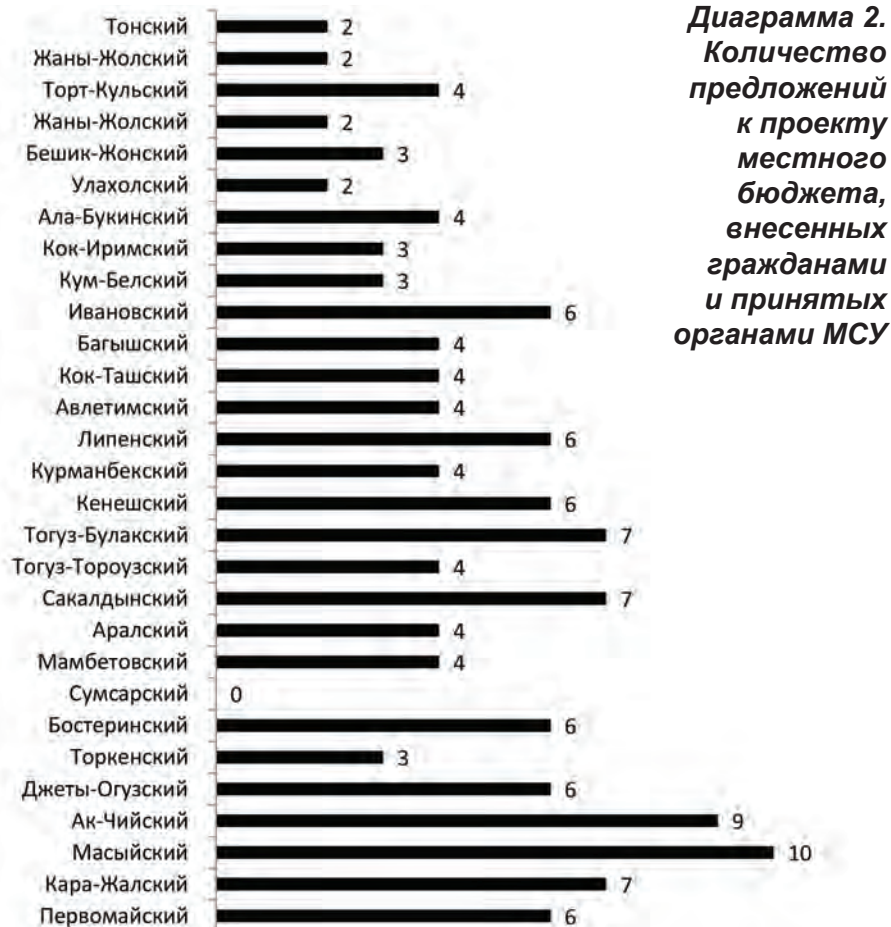


**Диаграмма 1.**  
**Количество предложений к проекту местного бюджета, внесенных гражданами**

жетов внесено 132 предложения (см. табл. 1). Порадовало, что население, как оказалось, понимает необходимость увеличения местного бюджета. Так, на слушаниях в 21 аймаке люди внесли 70 различных предложений по увеличению доходов местного бюджета (см. табл. 2). В отношении расходов заметно, что в море бытовых проблем сельчане не забыли о необходимости развивать культуру и спорт: в 16 айылных аймаках люди подали 22 предложения по развитию этой сферы.

## О чем говорят и что предлагают граждане?

В ходе слушаний сельские органы МСУ получили множество интересных, выполнимых и невыполнимых предложений со стороны участников обсуждения. Анализируя их, мы обратили внимание на то, что люди в первую очередь предлагают увеличить расходную часть местного бюджета, то есть тратить больше денег на решение той или иной проблемы, чаще всего - это ремонт сельских дорог, строительство и реконструкция детских садов и клубов, улучшение водоснабжения, озеленение, освещение улиц и уборка мусора. Например, жители Первомайского, Ала-Букинского, Багышского, Б.Мамбетовского, Аралского айылных аймаков предлагают больше денежных средств выделять на озеленение, освещение, ремонт сельских дорог, водоснабжение и на уборку ТБО, а вот сельчане Тогуз-Тороузского, Масыйского, Сакалдинского, Тогуз-Булакского айылных аймаков просят выделить деньги на строительство детского сада, общественных бань и клуба. О необходимости электрифици-



**Диаграмма 2.**  
**Количество предложений к проекту местного бюджета, внесенных гражданами и принятых органами МСУ**

Таблица 2. Ранжирование поступивших предложений

№	Тема	Количество АА	Количество поступивших предложений
1	Сельские дороги и мосты	10	16
2	Питьевая вода	10	12
3	Детские сады	10	11
4	Освещение	2	2
5	Мусор	7	8
6	Школы	11	17
7	Озеленение	6	7
8	Культура и спорт	16	22
9	Другие (электрификация, социальная помощь, поливная вода, софинансирование проектов, развитие сельского хозяйства и др.)	22	60
10	Предложения по увеличению дохода местного бюджета	21	70
<b>ИТОГО:</b>			<b>225</b>

кации высказались жители Торт-Кульского, Джеты-Огузского и Аралского айылных аймаков.

С одной стороны, хорошо то, что у граждан есть возможность повлиять на распределение расходов. С другой – не всегда люди задумываются о том, где взять деньги на удовлетворение всех потребностей села? Поэтому особенно ценными и важными выглядят предложения по увеличению доходной части, которые представляют собой советы общественности органам МСУ, как повысить доходы. Например, люди просили рассмотреть вопрос инвентаризации всех земель, в том числе дачных и приусадебных участков, т.к. есть семьи, незаконно захватившие до одного гектара, при этом не имея правоудостоверяющих или правоустанавливающих документов, не платящие налогов (Ак-Чийский, Авлетимский, Кара-Жалский АА). Были подняты вопросы необходимости патентирования сельхозтехники, такси, грузовых машин, бильярдных, частных бань, магазинов, парикмахерских, оказывающих платные услуги населению (Масыйский,

Торт-Кульский, Кок-Иримский, Б.Мамбетовский АА). В Ак-Чийском АА жители предложили создать специальное место для стрижки овец, а за предоставление платных услуг оплачивать налоги в местный бюджет. О введении четкого контроля и учета по уплате налогов на транспорт – с таким предложением выступили жители Липенского АА. Теперь депутатам местных кенешей на сессиях предстоит обсудить проект бюджета с обновленными дополнениями и изменениями. А нам остается только надеяться на то, что бюджеты всех 29 аймаков будут утверждены с учетом пожеланий и рекомендаций людей.

Подводя итоги кампании по проведению слушаний по проекту бюджета на 2015 год в 29 пилотных айылных аймаках, можно отметить следующие позитивные изменения: произошли качественные изменения во взаимоотношениях органов МСУ с сообществом, состоялся конструктивный и весьма эффективный диалог между органами МСУ и населением, результатом которого стали коррективы в проект бюджета на будущий год. Люди стали активнее принимать участие в решении дел местного значения, бюджет айылных аймаков стал более прозрачным и открытым.

Вот как сами участники оценивают прошедшие слушания. Житель Курманбековского айылного аймака М. СУЛТАНБЕКОВ: «Спасибо работникам айыл окмоту и нашим депутатам за предоставленную полную информацию по проекту бюджета, это мероприятие проводится в первый раз, мы открыто обсудили необходимую и важную для каждого жителя тему. Теперь нужно регулярно проводить такие мероприятия». О том же говорит житель Б.Мамбетовского АА К. ЖАНГОРОЗОВ: «Это очень правильно, что органы МСУ дают нам возможность участвовать в обсуждении проекта бюджета на следующий год и помогают понять, откуда берутся деньги и на что они расходуются».

M





## Интеграция новых идей в решение старых проблем. Результаты обмена опытом

Гуляим ШАМШИДИНОВА,  
специалист Проекта ГГПОМСУ ИПР

Очередная поездка по обмену опытом, организованная ИПР в рамках Проекта ГГПОМСУ в июне 2014 года, была посвящена практике вовлечения граждан в бюджетный процесс и решение дел местного значения в айылных аймаках Иссык-Кульской области. Фактически участники поездки стали свидетелями вроде бы простого и уже привычного мероприятия – общественных слушаний. Но примеры были выбраны выдающиеся – общественные слушания по проекту бюджета на 2015 год в Бостеринском айылном аймаке и общественные слушания по ЖКХ в Кара-Ойском айылном аймаке Иссык-Кульской области. В поездке приняли участие 45 человек, включая 30 глав айыл окмоту и торага айылных кенешей из 19 сельских муниципалитетов Иссык-Кульской, Джалал-Абадской и Чуйской областей. Кроме того, участниками тура стали представители государственных органов в лице регионального представителя ГАМСУМО и районной государственной администрации, представители СМИ и специалисты Проекта ГГПОМСУ.

## Особенности старого нового механизма обмена опытом

Во-первых, обмен состоялся не только среди органов МСУ одной области, в поездке участвовали представители трех областей. Во-вторых, участники поездки стали свидетелями реальных процессов участия граждан в решении вопросов местного значения, посетив масштабные и содержательные мероприятия для сообществ. В-третьих, участниками обменного тура стали руководители органов МСУ «старых» и «новых» пилотных муниципалитетов Проекта ГППОМСУ, что позволило «новым» пилотам максимально получить практический опыт более опытных коллег.

Итак, первое мероприятие обменного тура – общественные слушания в с. Бостери.

### Жители Бостеринского АА: «Мы понимаем бюджет, мы следим за его доходами и расходами!»

Слушания в Бостеринском АА могут считаться выдающимися по нескольким причинам. Для начала, необычно большим для сельского муниципалитета, расположенного в курортной зоне, стало количество участников – всего в слушаниях принял участие 171 человек, включая 90 женщин.

Слушания были организованы на высоком уровне: прекрасное оформление зала, точное соблюдение регламента, правильно подобранный ведущий мероприятия.

Обсуждения прошли более чем конструктивно, без лишних споров и ненужных комментариев, что позволило населению задать точные и необходимые вопросы, сделать больше рациональных предложений в проект бюджета.

Хорошо была организована информационная кампания до слушаний. Кроме наглядных материа-

лов (баннеров и афиш), вывешенных во многолюдных местах, баннеры-объявления были установлены на кузовах двух мусоровозов, которые постоянно курсировали по селам аймака. За неделю до слушаний были собраны 50 лидеров сообщества (депутаты, руководители учреждений, организаций, НПО, комитетов, аксакалы, представители инициативных групп и групп совместного мониторинга и оценки). Участникам предварительной встречи выдали пригласительные билеты, в которых вместе с программой слушаний были описаны правила поведения во время слушаний, а также включено краткое описание проекта бюджета. Эта рабочая встреча лидеров сообщества дала возможность сформировать более ответственное отношение к предстоящему мероприятию и широко распространить информацию о нем среди жителей, которые получили возможность заранее приготовить вопросы и предложения.

Слушания имели мотивационную для граждан часть – для самых активных участников был предусмотрен специальный приз за самый интересный вопрос из зала (этот опыт был перенят у Ак-Чийского АА). В результате решением жюри торжественно были награждены призами 10 победителей конкурса.

Удалось достичь активного участия жителей в обсуждении. В общей сложности со стороны участников поступило около 20 вопросов и предложений, которые айыл окмоту и кенешу предстоит рассмотреть, обсудить и оповестить о принятых решениях население.

Апогеем общественного обсуждения бюджета стала общая дискуссия, когда населению представилась возможность задать вопросы, высказать идеи, предложения и замечания. Одним из первых поступил вопрос от члена группы совместного мониторинга и оценки относительно реальности начала строительства нового здания клуба в 2015 году, при том, что эта проблема не решается третий год, трудности при проведении концертов и культурных мероприятий возникают все чаще. Глава айыл окмоту пообещал решить этот вопрос так: «Так как свободных земель у нас уже нет, мы ведем переговоры по возвращению в муниципальную собственность старого клуба. Строить новый клуб нецелесообразно, лучше все силы бросить на капитальный ремонт клуба «Чайка», полностью его оборудовать, купить необходимые музыкальные инструменты, костюмы и др.».

Интересный вопрос поступил от медицинских работников местного ФАП о запланированном на 2015 год строительстве нового здания. Представителей здравоохранения интересовало, состоится ли стройка на самом деле и как долго она продлится? Вопрос оказался весьма актуальным, так как комнат и приемных кабинетов не хватает, в старом здании работает 10 человек при десяти тысячной численности населения, а если учитывать сезон-





ное увеличение численности (курортная зона), то число обслуживаемых может достигать 100 тысяч человек. В ответ органы МСУ пообещали, что работы будут проведены в срок, ФАП обязательно будет построен.

Традиционным стал вопрос финансирования нужд школы, поступили предложения увеличить расходы на участие учеников на олимпиадах и спартакиадах, предусмотреть льготы для учителей школ по коммунальным услугам (уголь, дрова) и др., своевременно финансировать ремонтные работы.

Особенностью слушаний стало также то, что граждане задавали «неудобные» вопросы по расходам местного самоуправления. Например, просили раскрыть назначение резервного фонда; объяснить, почему заработная плата работников ЖКХ очень низкая, тогда как сама статья весьма значимая по объему финансирования; подробнее рассказать о распределении средств сбора за вывоз мусора. Так, председатель суда аксакалов УЧКУРТКАЕВ Т. справедливо заметил: «За предоставление услуг по сбору и вывозу мусора в проекте бюджета планируется собрать всего 50 тыс. сомов, но на самом деле эта сумма должна быть как минимум 500 тыс. сомов. Необходимо провести основательные расчеты и выявить причины такого заниженного планирования». Аксакала поддержала МУКАШОВА О., бухгалтер СООППВ с. Бактуу-Долоноту: «Самые большие расходы бюджета идут на ЖКХ, но их можно сократить в два раза за счет перевода комплекса на хозрасчет (самофинансирование)».

Не остались без внимания сообщества и вопросы доходной части, в частности, поступило предложение предусмотреть поступление средств в местный бюджет от аренды парково-пляжной зоны.

Жаркую дискуссию вызвал вопрос обеспечения аймака питьевой водой. По мнению жителей двух



сел, запланированные 863 тыс. сомов – сущие копейки. Необходимо увеличить объем финансирования, усилить контроль со стороны айыл окмоту и других соответствующих органов за использованием питьевой воды, которая зачастую расходуется для полива огородов и садов, установить водяные насосы в каждом дворе, применять жесткие штрафы и другие взыскания за превышение лимита по расходованию воды.

Граждане прокомментировали также формат и каналы предоставления бюджетной информации. МУКАШОВА О., бухгалтер СООППВ с. Бактуу-Долоноту: «При планировании доходной и расходной частей бюджета необходимы сравнительные данные за прошлый год. Следует указать процент отчисления доходной части в республиканский и местный бюджеты». ЖОЛДОШЕВА Ч., житель села: «Желательно, чтобы проект бюджета на каждый год размещался в печатных изданиях и освещался по телевидению и радио».

Замечательный вывод одного из аксакалов подвел итог дискуссии: «Жители начали понимать, откуда и куда идут деньги местного бюджета, поэтому руководители органов местного самоуправления, прежде чем потратить хотя бы копейку, должны вспомнить, что это деньги народа, и что народ знает, сколько этих денег и кто за них отвечает».

## Реакция гостей: слушания замечательные, но нам бы такой бюджет!

Общественные слушания по проекту бюджета на 2015 год в Бостеринском АА вызвали восхищение даже у тех участников обмена, которые уже сами стали профессионалами в этой сфере, на-



пример, представителей Ленинского и Ивановского аймаков, об опыте которых не раз писал журнал «Муниципалитет». Главы-гости отметили высокий уровень организации мероприятия, активность населения и качество задаваемых вопросов и предложений со стороны сообщества.

Во то же время сам предмет слушаний – местный бюджет Бостерей – вызвал неоднозначную реакцию гостей. Дело в том, что большинство участников – представителей пилотных муниципалитетов Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей – одновременно жители и руководители дотационных муниципалитетов. Поэтому они много говорили о ежегодном дефиците бюджета и нехватке средств на качественное и своевременное решение вопросов местного значения, тогда как Бостеринский АА, с населением чуть больше 10 тысяч человек, планирует собрать в 2015 году доходов на сумму более 33 миллионов сомов. Участники обмена признались, что смотрят на ситуацию с небольшой завистью, ведь у местного самоуправления Бостерей есть больше реальных возможностей улучшить жизнь населения и решить первоочередные проблемы в аймаке.

Во второй половине дня участники обмена представили друг другу достижения в сфере эффективного решения приоритетных вопросов сообществ. Бешик-Жонский АА презентовал результаты решения проблемы отсутствия дошкольных образовательных учреждений; Тогуз-Тороузский АА поделился опытом организации зала заседаний и электронной библиотеки; бурные обсуждения вызвала презентация главы Кок-Ташского АО, который на примере золоторудной компании «Казахмысголд» рассказал, как строить диалог с инвестором и привлекать инвестиции.

## Кара-Ойский АА: коммунальная сенсация

На второй день участники обменного тура стали свидетелями общественных слушаний по вопросам деятельности муниципального предприятия «Управление ЖКХ и СЖ» Кара-Ойского АА. Меро-



приятие проводилось в аймаке впервые, но вызвало большой интерес сообщества. Несмотря на то, что сам муниципалитет небольшой и состоит лишь из одного села, мусор приходится вывозить дважды, а иногда и трижды в неделю. В первую очередь это связано с тем, что на территории аймака находится множество частных пансионатов и домов отдыха, некоторые работают не только в летнее время, но и круглый год. А потому вопрос о работе ЖКХ волнует очень многих.

Директор муниципального предприятия «Управление ЖКХ и СЖ» Марсбек АБДЫКАДЫРОВ рассказал об итогах деятельности за 2013 год и планах на 2014 год; заместитель торага айылного кенеша Курманжан БАДАКШАНОВА презентовала результаты анализа по охвату населения услугами по уборке и вывозу мусора; а глава айыл окмоту Каныбек ТЮЛЕГЕНОВ представил планы деятельности на 2015 год.

Жителей села и гостей заинтересовали результаты опроса, проведенного за неделю до общественных слушаний среди населения на предмет удовлетворенности качеством работы муниципального предприятия. Сначала опрос был проведен на центральной улице, где мусор убирается регулярно, население удовлетворено качеством предоставляемых услуг. При этом далеко не все жители готовы платить больше за услугу, даже если качество услуги станет лучше: так, 66 % опрошенных категорически отказались платить больше. Результаты опроса на внутренних улицах села показали обратное: уровень неудовлетворенности здесь ниже, а платить люди готовы больше. Исходя из результатов опроса, для улучшения качества услуги презентатор предусмотрел ряд мер:

- установить контейнеры для сбора мусора;
- составить договора со всеми дворами;
- должникам срочно погасить долги;
- своевременно оплачивать услугу;
- определить удобное для населения время вывоза мусора;
- расширить предоставление населению информации по вопросам сбора и вывоза ТБО,





проводить разъяснительную работу;

- регулярно проводить мониторинг и оценку качества предоставляемой услуги.

Отчеты о работе и результатах опроса вызвали дискуссию. Первый вопрос жителей: почему муниципальное предприятие не самофинансируется, а получает дотации от местного бюджета? На что глава МСУ ответил, что полное самофинансирование планируется, хотя возможность дотаций для муниципального предприятия со стороны местного самоуправления предусмотрена уставом предприятия.

На жалобу граждан о том, что имеющаяся техника не справляется с объемом мусора, был получен ответ о запланированном приобретении дополнительной спецтехники – мусоровоза - в 2015 году.

Горячо спорили о пластиковых и целлофановых отходах, которые заполнили весь аймак, особенно остро стоит проблема в летний сезон; прозвучали предложения об открытии мини-завода по переработке пластика.

Много поступило письменных вопросов и предложений на специально розданных бланках, например, о необходимости:

- установить новые контейнеры на пяти улицах;
- провести разъяснительную работу среди школьников об опасности загрязнения;
- кроме мусора, заниматься также ремонтом дорог, водоснабжением, ремонтом очистных сооружений.

## Вместо эпилога: конструктивное обсуждение вместо спора на высоких тонах

По мнению глав МСУ, участников обменного визита, возможность увидеть опыт соседей своими глазами очень ценна. Особенно потому, что никто, кроме местного самоуправления, по сути и по форме не занимается объединением людей вокруг насущных жизненных проблем. Уметь работать с населением – это настоящее искусство, хороший об-

разец которого продемонстрировали Бостеринский и Кара-Ойский аймаки, что гости с удовольствием подтвердили в конце визита.

Адылбек АЛЫМОВ, глава Кок-Ташского АА: «Опыт айылных аймаков Бостери и Кара-Ой может служить примером для других сельских муниципалитетов. Помощь со стороны Проекта ГПОМСУ особенная – мы учимся быть политиками, учимся брать на себя больше ответственности перед гражданами».

Омурбек ТАМАЕВ, глава Кара-Жалского АА: «Бостеринские общественные слушания стали для нас образцом, к которому нужно стремиться. Особенно понравилось активное участие населения, предложения от граждан, понятное представление материала, оформление зала».

Иличбек КООКОРОВ, глава Б. Мамбетовского АА: «Сегодня тяжело собрать для общественных целей даже трех человек, поэтому меня особенно впечатлила масштабность проведенных мероприятий, а также крайне полезной и своевременной была возможность узнать об опыте коллег из других областей».

Роза ТОКТОБАЕВА, координатор проекта в Бостеринском АА: «Результаты слушаний дали нам понять, что совместно с местным самоуправлением граждане могут сделать очень многое, добиться видимого улучшения своей жизни. После слушаний поступило много положительных откликов о высоком уровне организации и проведения мероприятия. Люди подтвердили, что им удалось поделовому обсудить приоритетные вопросы и принять адекватные решения. Это сильно отличается от собраний, проводившихся ранее, когда все хором спорили на высоких тонах и не приходили к согласию. Общение с участниками обменного визита из других областей позволило нам перенять успешный опыт коллег, который мы рассчитываем применить в своей работе. Например, опыт Кара-Ойского АА по проведению слушаний по коммунальным вопросам, опыт Кок-Ташского АА по привлечению инвестиций, очень интересный опыт Улахолского АА по оценке деятельности органов МСУ. Все это мы попробуем реализовать у себя».





## Информирование населения – одна из важнейших задач МСУ. Как ее решили в Тогуз-Тороузском айылном аймаке?

**Рахатбек АБДЫКАДЫРОВ,**  
глава Тогуз-Тороузского айылного аймака

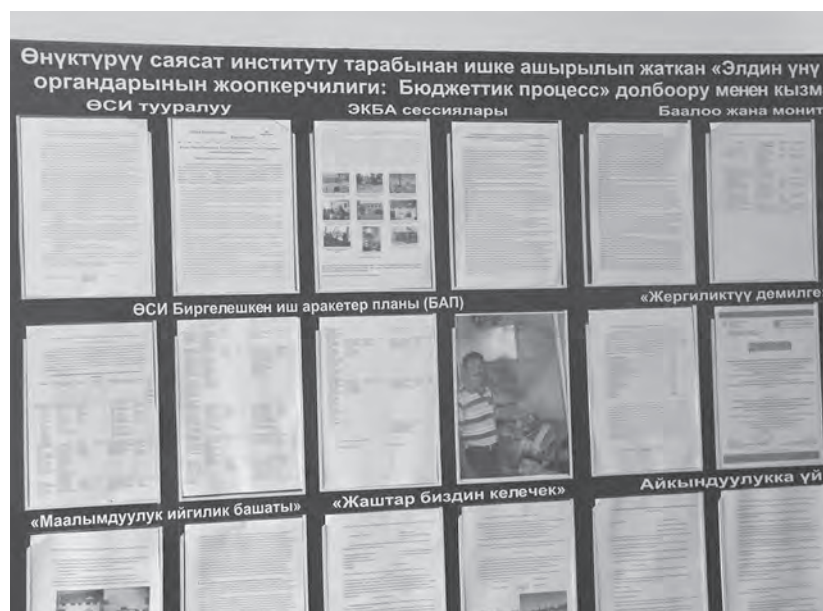
Тогуз-Тороузский айылный аймак – один из самых труднодоступных сельских муниципалитетов Кыргызской Республики. Зима здесь наступает в октябре и может длиться до семи месяцев. Расстояние до Бишкека через перевал Сары-Кыр относительно невелико и составляет 560 км, но дорога плохая, в связи с этим короткое автомобильное сообщение со столицей возможно только 4 месяца в году. Все остальное время, с закрытием перевала Сары-Кыр, даже до областного центра приходится

преодолевать 1200 км. В связи с этим международные донорские проекты и инвесторы мало заинтересованы сотрудничеством не только с этим айылным аймаком, но и Тогуз-Тороузским районом в целом.

Тем ценнее для муниципалитета стала возможность сотрудничества с Проектом ГГПОМСУ Института политики развития, появившаяся в августе 2012 года, когда аймак вошел в число пилотных муниципалитетов Проекта и подписал

соответствующий меморандум. В рамках этого сотрудничества проведено 22 собрания для выявления приоритетных проблем жителей, обнаружено 30 сложных вопросов, из которых отобрано для немедленного решения 11: чистая вода, внутренние дороги, техника, освещение улиц, каналы, бани, мельницы, спортивные залы, недостаточная информированность населения. Решить эти проблемы эффективно, с максимальным учетом интересов населения, можно только в сотрудничестве органов МСУ с сообществом. Поэтому органы МСУ многому научились у Проекта ГГПОМСУ: как вовлекать население в решение вопросов местного значения, как выстроить рабочее и результативное сотрудничество. Была использована предложенная Проектом форма – создание рабочих групп из числа активных жителей, при этом в задачи группы входила разработка плана совместных действий – сообщества и органов местного самоуправления. Так в аймаке появились инициативные группы «Ден соолук», «Кайрат», «Темир», которые совместно с айыл окмоту разработали план совместных действий, куда вошло около 47 мероприятий по решению одиннадцати приоритетных проблем. План был утвержден сессией айылного кенеша в марте 2013 года, и с того момента совместными усилиями местного самоуправления и сообщества уже полностью решены две приоритетные проблемы (осталось 9), для чего выполнено 24 мероприятия или 51 процент от запланированного объема действий.

Недостаточная информированность населения – последняя в списке приоритетных - проблема, далеко не последняя по важности. Географическая изолированность сообщества, плохие коммуникации с центром порождают ощущение оторванно-



сти от внешнего мира, создают информационный голод у населения. Сложный доступ граждан к информации в целом требует от органов местного самоуправления больших усилий по установлению эффективных коммуникаций, насыщенного информационного обмена с населением. Только так можно сохранить социальную стабильность, внушить людям надежду и побудить их к созиданию.

Однако для усиления информационного обмена нужны соответствующие материальные и технические условия, которых в селе не было много лет. Айыл окмоту даже не имел собственного здания, а для проведения общественных мероприятий, собраний приходилось пользоваться классами средней школы в неурочное время. Это было крайне неудобно как для органов МСУ, так и для школы и самих граждан. В самом деле, не очень приятно зимой, в темноте и холоде, идти на собрание после окончания школьных занятий. Неудивительно, что проблема создания условий для общения с населением была выбрана сообществом в качестве приоритетной. Для ее решения айыл окмоту при поддержке местного кенеша и граждан разработал проект, который по результатам участия в грантовом конкурсе Проекта ГГПОМСУ ИПР получил финансовую поддержку в сумме 1 млн. сомов со стороны Германского общества по международному сотрудничеству в лице Проекта по поддержке гражданского общества. Дополнительно местным бюджетом были выделены собственные средства - 100 тысяч сомов.

Средства были направлены на создание зала заседаний и электронной библиотеки. В итоге было отремонтировано здание айылного кенеша, а вместо станции технического обслуживания открылся новый зал заседаний и электронная. Расходы на ремонт составили 700 тысяч сомов. Также на 300 тысяч сомов были закуплены мебель





и оборудование: 7 столов, 70 стульев, книжные полки, 2 компьютера, принтер, проектор, музыкальный аппарат YAMAHA и др. В зале заседаний установлены информационные стенды о работе местного бюджета. В библиотеке создан официальный информационный фонд. Читателям предоставлены электронные книги и свод законов. Победив в конкурсе Проекта ГГПОМСУ, аймак получил приз в сумме 100 тысяч сомов, на которые закуплены телевизор, DVD, компьютер, принтер, multifunctional принтер, цветной принтер, видеокамера, ноутбук.

Наконец 21 мая 2014 года состоялось открытие



электронной библиотеки, которое стало важным событием не только для Тогуз-Тороузского айылного аймака, но и для всего района. В мероприятии приняли участие более 100 человек – жители села и соседних айылных аймаков, гости. Вот как оценили важность события официальные лица. Тилек ИДИРИСОВ, глава местной государственной администрации Тогуз-Тороузского района: «Открытие зала заседаний и электронной библиотеки дает новые возможности доступа к большому объему информации как взрослым, так и детям. Очень важно то, что руководители соседних муниципалитетов, став свидетелями открытия зала и библиотеки, загорелись этой идеей и решили сделать что-то подобное у себя». Бурганбүбү ИСАМАМБЕТОВА, руководитель Тогуз-Тороузского Дома культуры: «Сегодня у нас в Тогуз-Тороузском районе боль-



шой праздник – открытие зала заседаний и современной библиотеки с последними новшествами! Со времен объявления независимости Кыргызстана Домам культуры, библиотекам не уделялось должного внимания со стороны местных властей. Поэтому сегодняшнее событие – предмет большой гордости! С открытием электронной библиотеки местное население будет получать более широкую информацию о законах, новостях, повысится уровень информированности и образования. Очень приятно, что сделано это не по указке сверху, а по желанию и с участием местных жителей. Формат инициативных групп и модель участия граждан в решении вопросов местного значения, предложенные Проектом ГГПОМСУ, доказали свою эффективность и результативность!».



## **Институт политики развития и Ассоциация «Кыргызстан айылдык ден соолук коммитеттери» провели отбор пилотных сельских комитетов здоровья (СКЗ) для участия в Проекте «Голос сельских комитетов здоровья»**

**Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА,**  
менеджер Проекта ГСКЗСПОМСУ

Институт политики развития (ИПР) и Ассоциация «Кыргызстан айылдык ден соолук коммитеттери» (АСКЗ) с радостью сообщают о запуске Проекта «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления

по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызской Республики» (Проект ГСКЗСПОМСУ), реализуемого при поддержке Глобального партнерства по социальной подотчетности (ГПСП) (Всемирный банк).



Деятельность проекта составит 4 года и будет направлена на повышение потенциала Сельских комитетов здоровья Кыргызской Республики (СКЗ) и Ассоциации СКЗ. Проект поможет построить диалог между СКЗ и органами местного самоуправления (МСУ) для мобилизации всех возможных ресурсов для решения проблем, связанных с детерминантами здоровья сельского населения. К социальным детерминантам здоровья относятся такие факторы, как доступ к питьевой воде, санитария, гигиена, безопасное жилье и т.д. Они оказывают большое влияние на состояние здоровья как отдельного человека, так и на сообщество в целом. За счет улучшения состояния детерминантов здоровья косвенным получателем пользы от проекта станет сельское население КР.

Уникальность данного проекта состоит в том, что его реализация может стать основой для формирования и совершенствования межсекторальной политики, направленной на сохранение и укрепление здоровья населения, для чего необходимы усилия всего общества с участием не только отрасли здравоохранения, но и других отраслей и секторов. Отрасль здравоохранения для достижения долгосрочного эффекта должна сотрудничать с различными отраслями и секторами общества, только такой курс позволит добиться значительно улучшения состояния здоровья населения.

Летом 2014 года проект произвел отбор 30 пилотных СКЗ по всему Кыргызстану для дальнейшей реализации проекта. Для пилотов планируется ряд мероприятий, направленных на усиление взаимодействия между СКЗ и МСУ: тренинги, консультации, техническая поддержка, помощь в разработке местных политик, направленных на улучшение ситуации по детерминантам здоровья в селе, поддержка в проведении сельских сходов и слушаний.

## **Почему для СКЗ важно участие в данном проекте?**

Участие в данном проекте даст СКЗ: необходимые практические знания для построения партнерских отношений с органами местного самоуправления; навыки участия в принятии решений на местах,

в том числе путем выявления приоритетных проблем и открытых бюджетных слушаний; позволит овладеть техниками совместного планирования по решению выявленных проблем; инструменты общественного мониторинга, что позволит СКЗ принимать большее участие в жизни своего муниципалитета и оказывать большее влияние на решение проблем местного сообщества. Обучение СКЗ основам МСУ, заложенное в рамках данного проекта, и участие комитетов в совместной деятельности помогут органам МСУ сделать свою работу более прозрачной и подотчетной сообществу в вопросах условий жизни, влияющих на здоровье. Также в качестве технической поддержки проект предоставит оргтехнику для пилотных СКЗ для развития коммуникационных навыков.

## **Почему для МСУ важно участие в данном проекте?**

Институт политики развития имеет большой опыт в области повышения потенциала органов МСУ по всему Кыргызстану. За плечами ИПР сотни проведенных тренингов во всех областях Кыргызстана, направленных на повышение профессиональных знаний сотрудников МСУ и депутатов МК. Множество законов в сфере МСУ было принято с участием или при непосредственной поддержке ИПР. ИПР обладает наиболее продвинутыми знаниями в сфере МСУ и получает просьбы от различных МСУ о проведении тренингов для их сотрудников. Участие в данном проекте дает возможность органам МСУ не только участвовать в тренингах и повышать свои профессиональные навыки, но и получать консультации экспертов ИПР в различных областях МСУ. Эксперты ИПР будут содействовать МСУ в применении на практике методов вовлечения населения, в том числе в лице СКЗ, в решение приоритетных проблем, что в конечном результате должно привести к улучшению качества муниципальных услуг на местах и удовлетворению нужд местного населения. МСУ будет больше внимания уделять детерминантам здоровья, что положительно скажется на состоянии здоровья сельского населения.

Проект – это также возможность привлечь более широкие слои населения к важным вопросам детерминантов здоровья. Кроме того, продукты проекта, такие, как данные исследований и анализа, помогут государственным органам увидеть ситуацию на местах и дадут возможность оперативно реагировать на потребности сельского населения. Исполнители проекта в лице ИПР и АСКЗ планируют регулярное информирование соответствующих государственных органов о ходе и результатах деятельности проекта. Это может служить источником информации с мест для ключевых лиц, принимающих политические решения, включая Министерство здравоохранения КР.



# Государственная служба = муниципальной службе? Так будет?

Нурдин КУМУШБЕКОВ,  
специалист Проекта ГГПОМСУ ИПР

**- Нет, так должно быть! – считают не только разработчики законопроекта «О государственной гражданской и муниципальной службе», но и депутаты разных уровней, представители экспертного сообщества. Да и сами чиновники, особенно те, что работают на периферии, не раз поднимали вопрос о необходимости выравнивания статусов работников, выбравших служение своей Родине, будь то государственная служба или муниципальная.**

Тем не менее дискуссии и обсуждения чернового варианта нормативно-правового акта, без принятия которого, по сути, невозможно дальнейшее развитие государственного и муниципального управления, проходят довольно остро. Ни один «круглый стол», которых немало уже прошло и в столице, и в регионах республики, не обходился без споров, рекомендаций, улучшающих или, напротив, по мнению авторов документа, ухудшающих те или иные разделы и статьи будущего закона.

У его разработчиков уже накопились десятки поправок, предложенных участниками обсуждений. И это лишний раз свидетельствует о том, что рабочая группа в составе представителей Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, независимых экспертов, в числе которых были и специалисты Института политики развития, при поддержке международных организаций, подняли целый пласт проблем, давно требующих внимания и решения со стороны действующих властей.

Проект закона был разработан в рамках Плана реализации Концепции модернизации государственной службы, утвержденного распоряжением Президента Кыргызской Республики от 12 марта 2013 года № 36. Ввиду чрезвычайной важности и актуальности темы, ГКС при поддержке ИПР в лице Проекта ГГПОМСУ и ряда донорских орга-

низаций (ПРООН, USAID) провел ряд публичных обсуждений законопроекта, в которых приняли участие представители президента и правительства, государственных органов, органов местного самоуправления, гражданского общества, работники аппаратов и депутаты местных кенешей и Жогорку Кенеша. Для информирования более широкого круга людей к разговору были приглашены и СМИ. ИПР в рамках Проекта ГГПОМСУ провел ряд пресс-сессий в Бишкеке, Караколе и Джалал-Абаде.

В ходе проведенных мероприятий поступило более 100 предложений и замечаний, часть из которых была учтена рабочей группой при доработке проекта закона, с которым можно ознакомиться на сайте Государственной кадровой службы: [www.mkk.gov.kg](http://www.mkk.gov.kg)

## Служить – не значит прислуживать, или Падение престижа

Ни для кого не секрет, что работа чиновника делится на привлекательную и не очень. Рядовой сотрудник налоговой или таможенной службы, например, или его коллега из Министерства культуры и информации или ведомства по делам молодежи – это профессии разной «весовой категории», хотя зарплаты им положены одинаковые. Не говоря уже



о тех, кого называют муниципальными служащими. Этот отряд чиновников в иерархии престижности еще на ступеньку ниже.

Справедливо ли такое положение вещей? Этим вопросом задаются давно, однако ситуация практически все прошедшие годы не менялась. И дело дошло до того, что в регионах с каждым годом все острее стал ощущаться кадровый голод.

Если в центре армия чиновников росла, то в муниципалитетах, наоборот, умные, грамотные, перспективные сотрудники долго не задерживались. Причина? Крайне низкая материальная и профессиональная мотивация при большой загруженности. Во что это выливается? В то, что даже самые сверхумные и суперсовременные программы, разработанные «наверху», некому реализовывать на уровне сообществ, местного самоуправления.

По мнению экспертов, одним сокращением штата государственных чиновников «наверху» проблему отсутствия реализации госпрограмм на местах не решить, потому как маловероятно, что высвободившиеся кадры отправятся на работу «вниз», а оставшиеся станут лучше работать. На местах (особенно в селах, по сравнению с городом) наблюдается явный дефицит управления при избытке управленческих единиц. В результате это выливается в низкое качество жизни населения территорий.

Помимо цели поднять престиж муниципальных чиновников, были и другие веские причины взяться за разработку законопроекта. Это и закрытость государственной службы, которая порождает в обществе разного рода негативные суждения о «государевых слугах». В сознании многих наших граждан этот вид работы – «гнездо коррупции», куда люди идут работать только

из личных корыстных побуждений. Поэтому на работу в министерство или госагентство, в аппарат правительства можно поступить только по протекции или за взятку. Сказать, что многое из вышесказанного не соответствует действительности, было бы неправдой. Увы, коррупционные проявления при подборе кадров на «хлебные места» всегда имели место.

## Чиновник спит, служба идет?

Еще одним поводом для изменения сложившихся порядков было поведение служащих. Их закрытость, отдаленность от насущных проблем населения и другие негативные характеристики вызывают недовольство среди граждан. Впрочем, как и качество оказываемых ими услуг, которые зачастую не соответствовали ожиданиям налогоплательщиков, за счет которых содержались чиновники.

Рано или поздно накопившиеся проблемы в этой сфере стали бы тормозом в реформировании государственного управления. Плюс к этому необходимо иметь в виду рост политического влияния на функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, низкий уровень мотивации государственных и муниципальных служащих, отсутствие с их стороны реальной ответственности.

В совокупности все эти минусы еще больше способствовали изолированности и углублению кризиса муниципальной службы, возникновению коррупционных рисков при поступлении и прохождении государственной и муниципальной службы.

Новый законопроект призван усовершенствовать систему подбора кадров на государственную и муниципальную службу, улучшить механизмы материальной и нематериальной мотивации чиновников, что приведет к тому, что они будут лучше и эффективнее выполнять свои обязанности. А это в свою очередь должно позитивно отразиться на государственном и муниципальном управлении и качестве услуг, предоставляемых населению государственными органами и органами местного самоуправления.

Конечно, во время дискуссий в адрес разработчиков поступало много вопросов. Одним из самых часто задаваемых был: зачем разрабатывать новый документ, когда можно усовершенствовать действующий? «Необходимо, чтобы все строго соблюдали, исполняли Закон «О государственной службе», тогда и необходимость в новом отпадет», - призывали некоторые оппоненты авторов нового нормативно-правового акта.

Но так ли все однозначно? С точки зрения специалистов не только ИПР, но и других организаций, в действующем законодательстве отсутствуют упорядоченность и единообразие процедур поступления и прохождения государственной и



муниципальной службы. Существует большое количество политических должностей, отнесение к которым происходит по принципу назначения или избрания, а не исходя из объема политических полномочий. Это затрудняет процесс профессионализации государственной службы, возникают проблемы с патронатными должностями. К тому же система управления государственной и муниципальной службой и действующие процедуры не позволяют осуществлять продвижение по «карьерной лестнице» перспективных кадров из органов местного самоуправления в государственные органы и наоборот.

В продолжение обоснования, почему нужен новый закон, стоит отметить, что в действующих законах система мотивации не связана с процедурами прохождения государственной и муниципальной службы, система оплаты труда не влияет на достижение результатов работы, отсутствует понятие карьерного планирования, никак не стимулируется интерес к обучению, результаты оценки государственных и муниципальных служащих не влияют на карьерный рост и заработную плату. И, наконец, не регламентирован механизм ротации.

Во многих передовых странах все эти моменты учтены и зафиксированы в законодательной базе. Кыргызстан же только встает на этот непростой, полный терний путь.

## Что должно измениться?

Если законодательная инициатива закончится не только обсуждениями документа, но и его принятием с учетом принципиальных замечаний и рекомендаций, то стоит в будущем ожидать повышения эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Безусловно, повысится статус государственных служащих и их коллег из муниципалитетов, скажется это и на их профессиональном уровне.

Обязательно повысится прозрачность системы назначения на службу, появится реальная мотивация у государственных и муниципальных служащих быть грамотнее, честнее. Работать эффективно ради собственной карьеры и на благо всего общества, что, согласитесь, одно другому не мешает.

Еще раз пройдемся по основным положениям проекта закона и увидим, что:

- утверждается единство государственной службы, а также вводится новое понятие – «гражданская служба»;
- повышается статус как государственной гражданской, так и муниципальной службы;
- определены критерии отнесения к политическим и административным должностям (по признаку наличия полномочий по политико-определяющим решениям);
- муниципальная служба органично встраи-



вается в систему профессиональной службы через: приравнивание к статусу государственной службы, единые подходы к карьерному росту, единую систему оплаты труда и оценки деятельности служащих, возможности ротации, включения в резервы кадров, единую систему обучения кадров;

- одним из приоритетов в деятельности статс-секретаря становится ответственность за формирование и реализацию стратегии государственного органа;
- устанавливается взаимосвязь между обучением, оценкой, практическими результатами труда служащих и их карьерным продвижением, материальной и нематериальной мотивацией;
- вводится понятие карьерного планирования;
- обучение становится обязательным условием карьерного продвижения;
- закрепляются нормы об оценке деятельности, о материальной и нематериальной мотивации служащих.

Содержание нового законопроекта стоит того, чтобы разбирать его по главам и разделам более тщательно и внимательно, будь то ротация или роль статс-секретаря. Поэтому мы планируем обязательно еще не раз вернуться к поднятой теме для более детального анализа. В данной же статье, которую можно считать вводной, мы хотели бы, дорогой читатель журнала «Муниципалитет», ввести вас в круг обсуждаемых проблем и причин их возникновения, ну и, конечно, поисков решения. Ведь государственная и муниципальная службы – это неотъемлемые части нашей жизни, без которых не обойтись. Поэтому наша задача – сделать их лучше. **M**

# Участие граждан в процессе принятия решения в управлении водными ресурсами

Лидия БУДИСА,  
координатор по управлению и миростроительству,  
ХЕЛВЕТАС Свисс Интеркооперейшн Кыргызстан

«Раньше мы никогда не задумывались о процессе в целом. Мы были лишь заинтересованы в своих вопросах и получении достаточного количества воды для собственных нужд. Теперь, когда мы провели анализ, то способны понять, каким образом эти вопросы вписываются в более широкую картину»

(женщина, член АВП).

«Данный процесс является следствием демократии. Если бы не было демократии, мы бы не ссорились здесь»

(мужчина, член АВП).

«Я вмешаюсь, если фермеры придут ко мне»

(депутат айылного кенеша).



19 и 20 марта 2014 года проект СЭП, реализуемый ХЕЛЬВЕТАС, начал применение инструмента «Самооценка управления водными ресурсами» в селе Тоолос Ноокатского района.

Более 50 членов (женщины и мужчины) местного сообщества и местные заинтересованные стороны собрались на двухдневное заседание, где они оценивали стандарты управления на основе участия и прозрачности посредством оценки механизмов и практик управления водными ресурсами на местах.

Первые выводы самооценки указывают на ряд вопросов, вызывающих обеспокоенность, таких, как: инклюзивный и справедливый подход по доставке воды, прозрачность разработки и исполнения бюджета, компетенция исполнительных органов, управляющих водными ресурсами, взаимное сотрудничество заинтересованных сторон, осведомленность о правах и обязанностях, двусторонняя связь и механизмы разрешения конфликтов.

Для достижения поставленных задач был разработан план на основе сотрудничества по улучшению управления местными водными ресурсами, определяющий деятельность в текущем году.

План по улучшению будет принадлежать местным заинтересованным сторонам, имеющим отношение к его реализации, которые будут проводить его мониторинг. Планируемый прогресс будет оцениваться на общем собрании Ассоциации водопользователей и на последующем ежегодном заседании по самооценке, проводимом в общине.

В Кыргызстане, как и в других странах, решения по управлению водой принимаются не только в «водном секторе», но также и с вовлечением иных местных властей, включая органы местного самоуправления и традиционные власти.

Для своей второй фазы реализации Проект «Эффективное использование водных ресурсов» (известный как СЭП) определил справедливое и надежное распределение воды среди фермеров как одну из трех сфер вмешательства (наряду с сокращением спроса на воду посредством более эффективного ее использования и совместного мирного решения водных конфликтов). Проект намерен обратить внимание, в частности, на дефицит воды, испытываемый обездоленными домохозяйствами, в особенности «хвостовыми пользователями» и домохозяйствами, возглавляемыми женщинами. Следствием данного изменения является повышенное внимание вопросам водного управления и добросовестного местного управления в более широком плане.

Юридическое (де-юре) разделение АВП (Ассоциации водопользователей) и функций управления поливной водой от иных местных институтов власти и функций не имеет смысла для местного на-

селения, которое продолжает обращаться к местным институтам власти в случае возникновения проблем с водой. Для того, чтобы понять сложное переплетение противоречащих претензий к властям (как официальным, так и неформальным) по принятию решений о распределении воды, СЭП разработал простой инструмент по самооценке водного управления.

Инструмент охватывает следующие шаги:

- Анализ заинтересованных сторон: выявление основных субъектов управления водными ресурсами и их роль (интерес и влияние) относительно справедливого и надежного распределения воды.
- Оценка управления водными ресурсами в соответствии с ключевыми вопросами.
- Определение приоритетов для улучшения водоснабжения.
- Разработка плана действий (план по улучшению управления (включая механизм мониторинга)).

Самооценка была проведена после двухдневного семинара по разработке инструмента в городе Оше, на котором соответствующие заинтересованные стороны (директора АВП, специалисты по ирригации, представители АО, районный отдел поддержки АВП) внесли свой ценный вклад в текущую ситуацию управления водными ресурсами и выявление секторов и вопросов, которые возникали при самооценке.

Проект СЭП окажет помощь в реализации местных планов посредством содействия формированию улучшенной связи и сотрудничества между фермерами и Ассоциациями водопользователей, а также между соседствующими Ассоциациями водопользователей и между Ассоциациями водопользователей и государственными учреждениями. Проект направлен на укрепление связей между различными заинтересованными сторонами на всех уровнях, поддерживая принципы эффективного управления, в целях улучшения рабочих отношений между ними.

Проект направлен на создание дополнительных ценностей в существующей деятельности местных субъектов путем укрепления их потенциала в плане предоставления своим клиентам адаптированных услуг, основанных на потребностях.

**Для получения  
дополнительной информации  
обращайтесь к Венере Изабековой,  
специалисту по связям  
с общественностью,  
электронный адрес:  
venera.izabekova@helvetas.org  
Телефон +996 312 21 45/72/73/74/75.  
Факс +996 312 214578.**

# Новости законодательства

## О Типовом договоре о делегировании государственных полномочий

**Постановление Правительства КР от 17 марта 2014 года № 145  
«О делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий»**

В соответствии с Законом КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», утвержден Типовой договор о делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Министерством, административным ведомствам и другим государственным органам поручено при запросе и в случае реальности осуществления исполнительными органами местного самоуправления государственных полномочий, делегирование отдельных государственных полномочий (за исключением тех, которые необходимо делегировать по закону) осуществлять в соответствии с договором,

разработанным на основании данного Типового договора. Министерству финансов КР дано поручение совместно с заинтересованными государственными органами проанализировать расчеты расходов, связанных с осуществлением передаваемых делегированных государственных полномочий и разработать проект методики расчета объема трансфертов (субвенций), предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета для осуществления делегированных отдельных государственных полномочий, и внести на рассмотрение Правительства КР в трехмесячный срок.

## О трансформации земель

**Постановление Правительства КР от 19 марта 2014 года № 169  
«Об утверждении Временного положения о порядке перевода (трансформации) земельных участков»**

Согласно утвержденному временному положению, перевод (трансформация) земельных участков производится уполномоченным органом в пределах его компетенции в порядке, установленном земельным законодательством, в случае изменения основного целевого назначения земель. Основанием для проведения работ по переводу (трансформации) земельных участков является заявление физических или юридических лиц, ходатайство органов местного самоуправления, государственных органов о переводе (трансформации) земельных участков, подаваемое в государственную администрацию района по месту расположения земельного участка. Инициатором для перевода земель под индивидуальное жилищное строительство выступает в установленном порядке орган местного самоуправления.

Инициатором для перевода (трансформации) земель в категорию земель Государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых выступает уполномоченный государственный орган по реализации государственной политики по недропользованию в порядке, установленном законодательством о недрах.

Орган местного самоуправления или местная государственная администрация иницирует вопрос о переводе земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, из одной категории в другую без согласия пользователей земельных участков (без изъятия земельных участков) при создании особо охраняемых природных территорий; установлении или изменении границ населенных пунктов.

## О расширении перечня вопросов местного значения (недропользование)

**Закон КР от 15 мая 2014 года № 67 «О внесении дополнения в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»**

Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг органы местного самоуправления наделены полномочиями по решению вопросов местно-

го значения. Перечень этих вопросов дополнен таким пунктом, как осуществление полномочий в сфере недропользования, отнесенных к ведению органов местного самоуправления законодательством КР о недропользовании.

## О государственных и муниципальных услугах

**Закон КР от 17 июля 2014 года № 139 «О государственных и муниципальных услугах». Постановление Правительства КР от 3 июня 2014 года № 302**

Принятый Закон устанавливает основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирует правоотношения в данной сфере между исполнителями и потребителями государственных и муниципальных услуг, а также определяет порядок формирования реестров государственных и муниципальных услуг, стандартов их предоставления. Действие закона не распространяется на сферу предоставления услуг государственными и муниципальными предприятиями и услуг, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями друг другу (которые предоставляются на договорной основе). Закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования.

Постановлением Правительства КР «О мерах по оптимизации системы предоставления муниципальных услуг» от 3 июня 2014 года № 302 было утверждено Положение о порядке формирования реестра муниципальных услуг.

Положение устанавливает основные требования к порядку формирования реестра муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления местным сообществам, физическим и юридическим лицам, и их стандартизации, дано определение муниципальной услуги, базовому реестру муниципальных услуг и дополнительному реестру муниципальных услуг. Базовый реестр муниципальных услуг утверждается постановлением Правительства КР, а дополнительный - постановлением местного кенеша.

## О доступе к генеральным планам

**Закон КР от 7 июля 2014 года № 115 «О внесении дополнения в Закон КР «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики»**

Согласно внесенным дополнениям, утвержденные генеральные планы населенных пунктов должны быть размещены на официальных сайтах органов

МСУ и в общедоступном месте их служебных зданий в виде схем застроек населенных пунктов без отражения топографических основ и их координат.

## О статусе муниципальных лидеров

**Закон КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 17 июля 2014 года № 138**

1) Изменения в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» касаются требований к кандидатуре мэра и главы айыл окмоту. Отныне мэром города и главой айыл окмоту не может быть гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, не снятую или не погашенную в установленном законодательством порядке.

2) Изменения в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» коснулись уточнения времени работы депутата в местном кенеше, которое теперь засчитывается в стаж муниципальной службы.

3) В Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» внесены изменения о том, что на лиц, претендующих на выборную должность муници-

пальной службы, положения части 4 статьи 10 в части ограничения права состоять на муниципальной службе лица, чья судимость за совершение преступления против государственной власти снята или погашена, не распространяется.

Также добавлены пояснения о том, что для граждан, претендующим на главные муниципальные должности в отношении стажа государственной или муниципальной службы необходимо иметь стаж муниципальной или государственной службы не менее трех лет либо в совокупности не менее трех лет, а на старшие муниципальные должности необходимо иметь стаж муниципальной или государственной службы не менее двух лет либо в совокупности не менее трех лет.

## О конкурсе на звание «Самый лучший айыл окмоту»

**Распоряжение Правительства КР от 3 июля 2014 года № 248-р (О результатах проведения общегосударственного конкурса на звание «Самый лучший айыл окмоту» )**

В целях стимулирования деятельности органов МСУ, решением государственной конкурсной комиссии определены победители общегосударственного конкурса на звание «Самый лучший айыл окмоту» и присвоены места: I место с призовым фондом 3000000 сомов - Ак-Турпакскому

айыл окмоту Кадамджайского района Баткенской области; II место с призовым фондом 2000000 сомов - Мадынскому айыл окмоту Кара-Суйского района Ошской области; III место с призовым фондом 1000000 сомов - Кун-Чыгышскому айыл окмоту Тонского района Иссык-Кульской области.

# Органам МСУ отвечают сотрудники прокуратуры

Подготовил Бектур ОРОЗБАЕВ,  
специалист Проекта ГГПОМСУ

Летом 2014 года Институт политики развития в рамках Проекта ГГПОМСУ при поддержке и активном содействии Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики провел в каждом из районов Джалал-Абадской области информационные семинары для руководителей и сотрудников органов МСУ. Главной целью этих семинаров стало преодоление ситуации противостояния, в которой сегодня оказались прокуроры и органы МСУ: первые ловят, вторые уворачиваются. В то время как обе стороны заинтересованы в достижении общей цели – предотвратить нарушения законодательства. Для этого нужно усилить профилактическую работу – помочь органам МСУ не допустить нарушений закона, особенно из-за его незнания. О том, как сложился этот диалог, мы расскажем в следующем номере журнала «Муниципалитет», а пока предлагаем вниманию читателя ответы прокуратуры и сотрудников ИПР на многочисленные вопросы представителей МСУ, прозвучавшие во время семинаров.

## Про служебную машину

**ВОПРОС.** Зимой и весной в селах часто складываются чрезвычайные ситуации, при этом природа выходных и праздников не признает. Главе айыл окмоту приходится выезжать на аварийные участки на служебном транспорте, но со стороны работников прокуратуры было дано предостережение о том, что нельзя использовать служебный транспорт в нерабочее время. Имеет ли право глава айыл окмоту использовать служебную машину в выходные дни, например, если случится чрезвычайная ситуация?

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Действительно, такие предостережения давались всем главам айыл окмоту, которые в выходные дни часто используют служебный транспорт в личных целях. Однако если действительно возникла чрезвычайная ситуация, то вы имеете право использовать служебный транспорт, но при этом у вас обязательно должен быть соответствующим образом оформленный путевой лист, где будет указано куда, почему, на какое время вы выезжаете на служебном транспорте в выходные дни. Без этого документа использование служебного транспорта в выходные дни считается незаконным.

## Про ответы на заявления граждан

**ВОПРОС.** В течение какого времени мы обязаны рассмотреть заявление граждан и на какое время можем продлить его рассмотрение? Если заявление гражданина не относится к нашей компетенции, в течение какого времени мы должны переслать его другим органам или рассмотреть сами?

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Согласно последним изменениям, внесенным в Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» (ст. 8), граждане вправе обратиться в органы МСУ с обращениями в письменном и электронном виде. Письменное и электронное обращение граждан должно быть зарегистрировано в течение одного дня с момента поступления. В случае если решение вопроса, поставленного в письменном или электронном обращении, относится к компетенции других государственных органов или органов местного самоуправления, то копия обращения в течение пяти дней со дня регистрации перенаправляется в соответствующий орган.

Сроки рассмотрения обращений граждан сокращены, если раньше для ответа давалось 30 дней, то сейчас вы обязаны рассмотреть обращение в те



чение 14 дней со дня регистрации и дать заявителю соответствующий ответ о результатах рассмотрения его обращения. Если для рассмотрения обращения гражданина необходимо проведение специальной проверки (экспертизы), истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки рассмотрения обращения могут быть продлены до 30 дней. Решение о продлении рассмотрения обращения принимает руководитель органа МСУ.

## Про оплату сверхурочной работы

**ВОПРОС. Из-за существующего дефицита кадров персоналу айыл окмоту нередко приходится работать сверхурочно, по субботам и воскресеньям. Должна ли работа в выходные дни оплачиваться дополнительно?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Согласно статьям 90, 100, 101, 114 и 115 Трудового кодекса КР, для работников айыл окмоту режим рабочего времени ограничен пятидневной рабочей неделей с двумя выходными днями, в общей сложности продолжительность рабочего времени не должна превышать в течение недели 40 часов, т.е. по 8 часов в день. Работа в выходные и нерабочие праздничные дни, как правило, запрещается. Привлечение сотрудников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни должно производиться с их письменного согласия. Привлечение работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни производится по письменному распоряжению работодателя, т.е. по приказу главы айыл окмоту. Работа в выходные и нерабочие праздничные дни должна компенсироваться по соглашению сторон в форме:

- предоставления работнику другого дня отдыха; или
- присоединения к трудовому отпуску дополнительного дня отдыха; либо
- в денежной форме, не менее чем в двойном размере.

## Про тестирование айыл башчысы

**ВОПРОС. Должен ли айыл башчысы проходить тестирование в Государственной кадровой службе? У нас получается, что те, кто способен пройти тестирование, не получают поддержки населения на сходах, а те, кто получает одобрение на сходах местных жителей, не могут пройти тест. Можно ли освободить айыл башчысы от обязанности проходить тестирование?**

**ОТВЕТ СОТРУДНИКА ПРОЕКТА ГГПОМСУ.** В законодательстве есть норма, которая обязывает всех муниципальных служащих проходить тестирование до принятия их на работу, в том числе и айыл баш-

чысы, так как он тоже является муниципальным служащим. Но озвученная вами проблема действительно существует во многих айыл окмоту, в некоторых муниципалитетах даже не знают, что айыл башчысы должны проходить тестирование до своего назначения на должность. Однако хочу вас уведомить, что эта проблема уже известна руководству Государственной кадровой службы (ГКС). С участием экспертов ИПР ГКС разработан новый проект Закона «О государственной гражданской и муниципальной службе», где для айыл башчысы сделано исключение. Новый законопроект не обязывает кандидатов на должность айыл башчысы проходить тестирование, для назначения будет достаточно согласия местных жителей. Подождем принятия нового закона.

## Про проверки

**ВОПРОС. Когда граждане жалуются по каким-либо поводам на работу айыл окмоту в соответствующие государственные органы, эти органы могут провести проверку. При этом проверка часто проводится в отношении всей работы МСУ в целом, а не только по вопросу, в отношении которого поступила жалоба. Правомерно ли проверять всю деятельность целиком или государственные органы должны ограничиться только вопросом, вызвавшим недовольство жалобщика?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** В первую очередь проверяющие должностные лица должны ознакомить вас с доводом заявителя и провести проверку фактов и нарушений законодательства по доводам заявителя. Проверяющие органы не имеют права выходить за рамки доводов заявителя, но если для проверки доводов заявителя потребуется рассмотрение других вопросов, то проверяющие органы вправе производить проверку деятельности органов МСУ в части, непосредственно касающейся содержания заявления.

**ВОПРОС. Как часто должны осуществлять проверку деятельности айыл окмоту сотрудники прокуратуры?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Прокуратура осуществляет плановую проверку на основе плана, утвержденного Генеральной прокуратурой, где указываются также направления, по которым нужно проводить плановую проверку. Кроме этого, к нам могут обратиться граждане с заявлениями, на что мы обязаны реагировать, и в случае необходимости проводить проверку деятельности органов МСУ по поводам, указанным в заявлении.

**ВОПРОС. Проверяется ли при осуществлении плановой проверки органами прокуратуры**

### **деятельность айылного кенеша или проверке подлежит только деятельность айыл окмоту?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Поскольку айылный кенеш принимает нормативные правовые акты, определяет политику решения той или иной задачи, которая реализуется исполнительным органом (айыл окмоту), проверке подлежит деятельность и айылного кенеша, и его исполнительного органа. При проверках часто встречаются факты незаконного вынесения постановлений айылного кенеша, например, многие айылные кенешы своим постановлением налагают административные штрафы, что незаконно. Административные штрафы налагаются административной комиссией, согласно Кодексу об административной ответственности. Также часто случается, что постановления айылных кенешей не опубликовываются и не направляются в Министерство юстиции для включения в реестр НПА, соответственно, такие постановления не имеют законной силы.

### **ВОПРОС. Должны ли все проверяющие записываться в книге инспекторских проверок, или некоторые имеют право не записываться?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Книга инспекторских проверок должна быть в каждом айыл окмоту, и все проверяющие должностные лица должны записывать в этой книге информацию: какую организацию или орган они представляют; с какой целью осуществляется проверка. Если проверка проводится на основании заявления, то проверяющие должны ознакомить айыл окмоту с заявлением. После каждой проверки должен быть составлен и предоставлен айыл окмоту соответствующий акт.

### **ВОПРОС. Если проверяющие должностные лица отказываются записываться в книге инспекторских проверок, можем ли мы обращаться к прокуратуре с просьбой принять меры?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** В этом случае нужно сообщить прокуратуре о факте отказа записи в книге инспекторских проверок, а прокуратура обязательно примет соответствующие меры.

### **ВОПРОС. В айыл окмоту периодически поступают телефонные звонки от некоторых контрольных органов с требованием предоставить некоторые документы. Законны ли эти требования?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** При изъятии документов (оригиналов) обязательно должны быть составлены соответствующие акты. Обычно это делается при проведении следственных мероприятий. Просто так давать оригинальные документы по просьбе кого бы то ни было вы не имеете права, тем более, если просьба поступила по телефону. В случае утраты документов вы понесете административную или уголовную ответственность.

### **ВОПРОС. Имеют ли право депутаты айылного кенеша в лице постоянной бюджетной комиссии проверять всю бухгалтерскую деятельность айыл окмоту?**

**ОТВЕТ СОТРУДНИКА ПРОЕКТА ГГПОМСУ.** Нет. В соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» (ч. 10 ст. 32), постоянные комиссии местного кенеша не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций и учреждений, расположенных на подведомственной территории.

Более того, согласно Закону «О статусе депутатов местных кенешей» (ст. 12), депутат местного кенеша вправе ставить в местном кенеше и его постоянных комиссиях вопрос о необходимости проведения проверки деятельности расположенных на его территории предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, а также деятельности государственных органов и органов объединений граждан, за исключением финансово-хозяйственной деятельности.

Местный кенеш вправе рекомендовать уполномоченным государственным органам провести проверки по фактам, изложенным депутатами. О результатах проверок и предложений по ним уполномоченный государственный орган информирует местный кенеш или его орган, по рекомендации которых осуществлялись эти проверки.

По результатам проверок уполномоченным государственным органом вносится предложение об устранении выявленных недостатков и нарушений руководителям (собственникам) предприятий, учреждений, организаций и органов, деятельность которых проверялась, а также вышестоящим органам, ставится вопрос о привлечении к ответственности лиц, по вине которых произошло нарушение.

## **Про злостных жалобщиков**

**ВОПРОС. В каждом муниципалитете есть граждане, которые часто жалуются в различные инстанции по поводу и без повода или по одному и тому же поводу в разные инстанции. В результате по одному и тому же заявлению в орган МСУ приходит несколько дублирующих друг друга проверок. В некоторых случаях жалобы не подтверждаются, но тратится большое количество времени, это отвлекает от основной работы, а лица, заявившие ложную информацию, не несут никакой ответственности. Предусмотрена ли законом ответственность граждан, которые пишут ложные заявления, можно ли наложить на них штраф?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** К сожалению, пока Кодекс об административной ответственности не пред-

усматривает административной ответственности лиц, обратившихся с заявлением в государственные органы или органы МСУ с заведомо ложной информацией, но Уголовный кодекс содержит такую норму. Согласно статье 329 УК КР, за заведомо ложное сообщение о совершении преступления лицо несет уголовную ответственность. Этот вопрос нужно решать на законодательном уровне, но сначала необходимо проанализировать, какие дополнительные нормы нужно внести или не нужно вносить в КоАО.

**ВОПРОС. Можно ли внести ложных жалобщиков в «черный» список и в случае повторного обращения отклонять их обращения, особенно если по их доводам уже была проведена проверка?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Действительно, такие граждане есть в каждом айылном аймаке, но как такового «черного» списка в законодательстве не предусмотрено. Однако статья 10 Закона КР «О порядке рассмотрения обращения граждан» дает право государственным органам и органам МСУ не рассматривать повторные обращения (устные, письменные или электронные), если в них не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, и если по ним уже имеются исчерпывающие материалы проверок и заявителю даны ответы.

**ВОПРОС. Можно ли рассматривать анонимные заявления? Осуществляют ли органы прокуратуры проверки по анонимным заявлениям?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** В соответствии с частью 8 статьи 9 Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан», письменное обращение гражданина, в котором не указаны его фамилия и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, признается анонимным и рассмотрению не подлежит. Поэтому мы не вправе рассматривать анонимные заявления.

## Про порядок назначения айыл башчысы

**ВОПРОС. В айылном аймаке местные жители одного из сел самостоятельно сняли с должности айыл башчысы и назначили собранием жителей нового. Законно ли это? Каков в целом порядок назначения айыл башчысы?**

**ОТВЕТ СОТРУДНИКА ПРОЕКТА ГГПОМСУ.** В соответствии со статьей 52 Закона КР «О местном самоуправлении», айыл башчысы назначается главой айыл окмоту с согласия схода жителей села и является муниципальным служащим, который выполняет функции, делегированные ему главой айыл окмоту. Поэтому население не вправе самостоя-

тельно снимать с должности и назначать по своему усмотрению нового айыл башчысы, это незаконное действие, которое может повлечь за собой уголовную или административную ответственность.

Конкурс на замещение вакантной административной должности муниципальной службы, в том числе на должность айыл башчысы, проводится в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента КР от 28 июня 2006 года № 327, и включает три этапа:

- предварительное рассмотрение документов участников конкурса на соответствие установленным квалификационным требованиям к муниципальной должности;
- компьютерное тестирование кандидатов;
- собеседование с кандидатами, проводимое конкурсной комиссией.

## Про обязанности ответственного секретаря

**ВОПРОС. Ответственный секретарь айыл окмоту одновременно является секретарем местного кенеша. Какие обязанности он должен выполнять в первую очередь: ответственного секретаря айыл окмоту или секретаря кенеша?**

**ОТВЕТ СОТРУДНИКА ПРОЕКТА ГГПОМСУ.** В Законе КР «О местном самоуправлении» статья 46 гласит, что для осуществления исполнительной власти в айылном аймаке действует айыл окмоту, который оказывает содействие депутатам айылного кенеша в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении отчетов перед избирателями. Айыл окмоту в своей деятельности подотчетен айылному кенешу.

Так же статья 35 того же закона, раскрывая данное понятие, более четко оговаривает, что организационное и материально-техническое обеспечение деятельности айылных кенешей возлагается на аппараты айыл окмоту.

Далее, Типовые должностные инструкции работников органов местного самоуправления айылов и поселков КР, утвержденные постановлением Правительства КР 23 февраля 2004 года № 91, приоритетом определяют рассмотрение ответственным секретарем вопросов айылного кенеша, и только затем вопросов айыл окмоту. Так, согласно указанному документу, ответственный секретарь координирует деятельность по организационному обеспечению работы айылного кенеша и айыл окмоту, оказывает помощь постоянным комиссиям и депутатам местного кенеша, структурным подразделениям органов местного самоуправления. Обеспечивает подготовку необходимых материалов для организации и проведения сессий айылного кенеша, заседаний айыл окмоту и курултая представителей местного сообщества.

Следовательно, ответственный секретарь айыл окмоту, согласно плану айылного кенеша или по поручению торага айылного кенеша, обязан в первую очередь координировать деятельность по организационному обеспечению работы айылного кенеша, оказывать помощь постоянным комиссиям и депутатам местного кенеша, обеспечивать подготовку необходимых материалов для организации и проведения сессий айылного кенеша.

**ВОПРОС. Могут ли депутаты айылного кенеша проводить сессию в отсутствие ответственного секретаря?**

ОТВЕТ СОТРУДНИКА ПРОЕКТА ГГПОМСУ. В случае отсутствия ответственного секретаря по уважительным или иным причинам, в случае вакансии, обязанности ответственного секретаря временно возлагаются на сотрудника аппарата айыл окмоту, который обеспечивает организацию проведения сессии айылного кенеша (подготовка материалов на сессию, оповещение депутатов, ведение протокола сессии, оформление постановлений кенеша по итогам голосования и т.д.).

**ВОПРОС. Могут ли депутаты айылного кенеша проводить сессию без ответственного секретаря, если ответственный секретарь отказывается участвовать в организации сессии?**

ОТВЕТ СОТРУДНИКА ПРОЕКТА ГГПОМСУ. Ответственный секретарь не вправе отказываться от участия в подготовке и организации проведения сессии кенеша, если согласно плану АК или по поручению председателя АК поступило предложение о проведении очередной или внеочередной сессии АК. Отказ от выполнения данного поручения является отказом от выполнения своих прямых служебных обязанностей, т.е. неисполнение и ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей, что непременно влечет за собой дисциплинарное взыскание, начиная от замечания вплоть до увольнения с занимаемой должности. Дисциплинарное взыскание возлагается главой АО.

**Про земли лесхозов и границы пастбищ**

**ВОПРОС. В айылном аймаке села граничат с землями лесного хозяйства, практически многие земли, включая пастбища и орошаемые пашни, находятся в введении лесхозов, поэтому МСУ не может выделить земельные участки даже для строительства новых домов молодым семьям. Как решить эту проблему?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. Сначала необходимо произвести инвентаризацию земельного фонда в

рамках реализации постановления Правительства КР от 3 марта 2014 г. № 114 «О проведении инвентаризации земельного фонда Кыргызской Республики». В случае отсутствия муниципальных земель, нужно готовить материалы для трансформации категории земель в порядке, установленном Законом КР «О переводе (трансформации) земельных участков», и вносить вопрос о трансформации на рассмотрение комиссии. Кроме того, необходимо заказать в соответствующем отделе архитектуры и строительства генеральный план населенных пунктов (сел) для четкого разграничения сел с землями лесного хозяйства.

**ВОПРОС. В айылном аймаке много споров по границам пастбищ, как нам решить эту проблему?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. Согласно Закону «О пастбищах», границы пастбищ были установлены на основе границ бывших совхозов и колхозов с учетом границ существующих айылных аймаков (ст. 3).

В случае наличия спорных участков в границах пастбищ, для правильного разрешения такого вопроса айылному кенешу необходимо обратиться к местной комиссии, образованной акимиадом, а в случае неразрешения данного вопроса местной комиссией, обратиться в областную рабочую группу либо в Государственную комиссию по установлению границ пастбищ. Следует помнить, что местные (районные) комиссии по установлению границ пастбищ уполномочены рассматривать вопросы, связанные с определением границ пастбищ айылного аймака.

Областная рабочая группа, созданная для решения вопросов по установлению границ пастбищ, уполномочена рассматривать споры между органами местного самоуправления, касающиеся пастбищных границ, не разрешенные местными (районными) комиссиями. К компетенции Государственной комиссии по установлению границ пастбищ относится разрешение споров, не решенных местными комиссиями, образованными акимиадом либо областными рабочими группами.

**Про временное внеконкурсное замещение вакансии в айыл окмоту**

**ВОПРОС. В айыл окмоту образовалась вакансия, можем ли мы взять на эту должность работника временно, до прохождения им конкурса, и можем ли выплачивать ему заработную плату?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. В случае образования вакансии, назначение работника исполняющим обязанности по вакантной должности не допускается (ст.74 Трудового кодекса). Допускается возложение исполнения обязанностей по должности

временно отсутствующего работника на другого работника, при этом продолжительность временного замещения не может превышать трех месяцев. Поэтому глава айыл окмоту не может назначать на вакантную должность временно исполняющего работника, пока кандидат на эту должность не пройдет конкурс в порядке, установленном законодательством.

Конкурс на замещение вакантной административной должности муниципальной службы проводится среди граждан, подавших заявление об участии в нем, в соответствии с Положением о порядке проведения конкурса на замещение вакантной административной должности муниципальной службы Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР от 28 июня 2006 года № 327).

### Про испытательный срок

**ВОПРОС. Почему каждого работника нужно брать на работу с испытательным сроком? Обязательно ли назначать испытательный срок на три месяца?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. Согласно статье 21 Закона КР «О муниципальной службе», испытательный срок назначается главой айыл окмоту для проверки профессиональных качеств специалиста, поступающего на муниципальную службу впервые и не имеющего стажа работы. Если работник имеет стаж муниципальной службы, то испытательный срок ему не назначается. Глава айыл окмоту может назначить его на муниципальную должность с испытательным сроком до трех месяцев с выплатой заработной платы по занимаемой должности. Итак, "новичкам", прошедшим конкурс, испытательный срок может быть назначен сроком от одного до трех месяцев.

Если по истечении испытательного срока результат испытания будет признан неудовлетворительным, то муниципальный служащий может быть назначен на другую нижестоящую муниципальную должность либо уволен с муниципальной службы.

### Про штатного юриста айыл окмоту

**ВОПРОС. Имеет ли право глава айыл окмоту вводить в штатное расписание должность юриста?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. Да. Согласно последним внесенным изменениям в постановление Правительства КР от 05.08.2011 года, № 451, штатная численность исполнительного органа МСУ – айыл окмоту – разделена на общие категории должностей, следующим образом: глава айыл окмоту, заместитель главы, ответственный секретарь, заведующий отделом, главный специалист, ведущий специалист, специалист.

Исходя из целесообразности и обоснованности, а также специфики айылного аймака, впрямь наименование должностей в штатной численности

айыл окмоту может быть установлено главой айыл окмоту в пределах общей численности штата айыл окмоту. В этой связи глава айыл окмоту может предусмотреть в штатной численности айыл окмоту отдельную должность юриста, с должностным окладом на уровне главного специалиста.

### Про статус председателя местного кенеша

**ВОПРОС. Является ли председатель айылного кенеша должностным лицом?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. Согласно статье 21 Кодекса об административной ответственности КР (далее – КоАО), председатель айылного кенеша является должностным лицом, т. к. он наделен в установленном законом порядке специальными полномочиями для выполнения контрольно-надзорных функций в органах местного самоуправления. В случае невыполнения требований законодательства КР, он привлекается к административной ответственности, которая, в соответствии со статьей 400 КоАО, влечет наложение административного штрафа в размере 10 000 сомов, при повторном совершении административного правонарушения в течение года следует отстранение от занимаемой должности.

### Про отмену решений айылным кенешем

**ВОПРОС. Могут ли депутаты айылного кенеша самостоятельно отменить постановления, принятые прежним составом?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. Могут, если ранее принятое постановление противоречит вышестоящим нормам законодательства, но для этого нужно четко обосновывать, где, что и почему противоречит нормам законодательства.

**ВОПРОС. Могут ли депутаты отменить решение главы айыл окмоту?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. Не могут. Такая возможность законодательством не предусмотрена. Айылный кенеш, при обнаружении в решении главы айыл окмоту нарушения законодательства, может принять рекомендательное решение об отмене незаконного решения или приведении его в соответствие с законодательством.

**ВОПРОС. Может ли председатель кенеша единолично отменить постановление кенеша, если поступит протест от прокуратуры?**

ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ. Не может. Айылный кенеш является коллегиальным органом, все его

решения принимаются коллегиально, следовательно, все незаконные решения кенеша, в случае поступления на них протеста, должны быть отменены на сессии коллегиально, большинством голосов от общего числа депутатов, либо приведены в соответствие с законодательством путем внесения поправок в него, также путем коллегиального решения.

**ВОПРОС. Кто несет ответственность за незаконное решение айылного кенеша, принятое давно и давно вступившее в законную силу? Должен ли торага единолично отвечать за то, что подписал постановление (хотя торага может проголосовать против, но решение может быть принято, если большинство депутатов проголосуют «за») или должны отвечать все депутаты? Почему в подобных ситуациях сотрудники прокуратуры стремятся привлечь к ответственности председателя кенеша за то, что он подписал незаконное постановление?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Согласно законодательству КР, местный кенеш является выборным коллегиальным органом, все его решения, оформляемые в виде постановления, принимаются путем голосования. Решение айылного кенеша по тому или иному вопросу считается принятым, если за него проголосовало большинство депутатов от их общего числа. В случае принятия незаконного решения, торага не должен нести единоличную ответственность за коллегиально принятое решение, если даже принятое решение противоречит законодательству. В таком случае айылный кенеш, по протесту органов прокуратуры, по решению суда или самостоятельно, должен отменить принятое решение или привести его в соответствие с законодательством путем внесения изменений. Торага может голосовать «против», но если большинство депутатов проголосуют «за», то он обязан подписать принятое решение и принять меры по его реализации. В случае причинения ущерба этим постановлением, айылный кенеш должен отвечать в целом как самостоятельное юридическое лицо.

**ВОПРОС. Если отмена решения кенеша по протесту прокуратуры влечет за собой материальные убытки (например, выполнены какие-то работы, кому-то выделены определенные ресурсы), не нарушает ли это права и интересы граждан? Что делать с затратами, которые были произведены для исполнения этого незаконного решения?**

**ОТВЕТ ПРОКУРАТУРЫ.** Прежде, чем выносить акт реагирования (давать протесты, предостережения, предписания), прокуратура тщательно изучает

ситуацию, наступившие последствия от ранее принятого незаконного постановления, и только потом принимает решение. Если есть затраты, то вопрос передается в суд с рассмотрением возмещения затрат. Если нет серьезных последствий, то выносим акт прокурорского реагирования для отмены незаконного постановления.

## Про совмещение должностей с депутатским мандатом

**ВОПРОС. Может ли депутат совмещать депутатскую работу с должностью директора школы, если он стал директором после избрания его депутатом айылного кенеша?**

**ОТВЕТ СОТРУДНИКА ПРОЕКТА ГГПОМСУ.** Депутат не может совмещать депутатский мандат с должностью директора, если он во время избрания его депутатом не был директором школы, но стал директором школы после вступления в силу изменения в Закон «О местном самоуправлении», касающийся запрета на совмещение депутатского мандата с должностью директора школы. Поэтому этот гражданин должен либо уволиться с работы и оставаться депутатом, либо сдать депутатский мандат и работать директором школы, поскольку закон вступил в силу до назначения его директором школы. Если гражданин, являясь директором школы, избран депутатом местного кенеша, до вступления в силу ограничивающей нормы закона, то продолжает оставаться депутатом и директором школы, поскольку закон был принят и вступил в силу после завершения выборной кампании, действие закона не распространяется на отношения, возникшие до его введения в действие.

**ВОПРОС. Может ли председатель жайыт комитета совмещать свою работу с депутатской должностью, если он является подотчетным лицом?**

**ОТВЕТ СОТРУДНИКА ПРОЕКТА ГГПОМСУ.** Председатель жайыт комитета имеет право совмещать свою работу с депутатской должностью, т.к. согласно требованиям статьи 22 Закона КР «О местном самоуправлении», не могут совмещать свою профессиональную работу с депутатской должностью муниципальные и государственные служащие, если они подотчетны айылному кенешу, депутатом которого они являются. В данном случае председатель жайыт комитета не является государственным или муниципальным служащим, хоть и является подотчетным лицом. Поэтому председатель жайыт комитета имеет право совмещать свою работу с депутатскими полномочиями. **М**



## Прозрачный бюджет – залог доверия граждан к мэрии и городскому кенешу столицы

**Жылдыз КЕРИМОВА,**  
менеджер проектов ИПР

В последние годы вопросам открытости государственного бюджета уделяется повышенное внимание как со стороны Правительства КР, так и со стороны гражданского общества. Такого рода интерес связан с тем, что гражданское общество публично обсуждает важные вопросы развития страны, которые так или иначе связаны с состоянием государственного бюджета. Значительные изменения в бюджетной сфере происходят на уровне городов и айылных аймаков. Самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах формирования и исполнения местных бюджетов подкрепляется увеличением доходного потенциала за счет значительного повышения долей расщепления общегосударственных налогов, введения в состав доходов новых видов налогов и сборов. Увеличение объема финансовых ресур-

сов требует от органов местного самоуправления высокого уровня ответственности за реализацию бюджетного процесса. Вопрос прозрачности бюджета в этих условиях становится важным фактором активного участия граждан в обсуждении бюджетных вопросов.

Большое внимание в последнее время уделяется состоянию бюджетов Бишкека и Оша. Связано это, прежде всего, со столичным статусом этих городов, концентрацией в них значительных финансовых ресурсов. Бюджеты городов Бишкека и Оша составляют более 50% всех доходов местных бюджетов страны. Объем предоставляемых услуг населению в столичных городах специфичен, есть характерные этим городам особенности, связанные со значительным количеством объектов инфраструктуры, ростом числа населения за счет

внутренней миграции, исполнением в значительном объеме государственных полномочий. Несмотря на сложность бюджетных процессов в этих городах, гражданское общество, активные группы горожан требуют от власти открытости бюджета и возможности участвовать в развитии городов.

Необходимо признать, что, несмотря на значительный прогресс в части обеспечения прозрачности республиканского бюджета, бюджетов сельских и городских органов местного самоуправления, бюджеты городов Бишкека и Оша не в полной мере отвечают запросам горожан в части открытости. Имеющаяся информация о состоянии бюджетов не дает возможности оценить эффективность бюджетного процесса в обеих столицах.

Понимая важность ведения открытой для горожан политики, органы местного самоуправления Бишкека и Оша в лице мэрий и городских кенешей поддержали инициативу Института политики развития по реализации Проекта «Повышение уровня прозрачности и подотчетности бюджетного процесса в городах Бишкеке и Оше». Финансовую поддержку проекту оказало Министерство по международному сотрудничеству Великобритании.

В рамках реализации проекта планируется разработка и издание городских бюджетов в понятном и доступном для горожан виде: в виде инфографики и брошюры, которые смогут охватить разные целевые группы, тем самым объясняя и показывая простым обывателям распределение средств городских бюджетов. Практика разработки Гражданского бюджета уже распространяется в Кыргызской Республике и показала свою эффективность.



Устоявшаяся практика проведения общественных слушаний в городе Бишкеке будет поддержана и усовершенствована за счет нового положения по проведению общественных слушаний по бюджету, в котором будут расписаны шаги по подготовке такого рода мероприятий. Новые подходы позволят обеспечить реальное участие горожан в обсуждении бюджета.

Планируется также разработать и протестировать методику оценки деятельности местных территориальных управлений со стороны горожан. Такого рода программа является шагом для оценки эффективности расходования бюджетных средств со стороны граждан. Несмотря на ограниченные сроки, планируется завершить вышеназванные работы в срок до 31 декабря 2014 г.

Проектом проводится большая работа по освещению бюджетного процесса в городах Бишкек и Ош в СМИ. Состоялись пресс-сессии о состоянии городских бюджетов, целью которых было повышение потенциала журналистов, которые могли бы на профессиональном уровне освещать сложные вопросы экономики и бюджета.

Например, Проект сопровождает информационную кампанию по изменению системы финансирования сферы здравоохранения в г. Бишкеке. Планируется также продолжить информационное сопровождение по другим вопросам развития города и связи с бюджетными процессами.

Для наиболее полного и интересного освещения бюджетного процесса в городах Бишкеке и Оше был объявлен конкурс среди СМИ и авторов на тему «Бюджет города – мой бюджет» с призовым фондом в 5000 долларов США. Задачей данного конкурса является стимулирование интереса СМИ к указанным темам, мотивирование журналистов для подготовки объективных, на высоком профессиональном уровне материалов.

По завершении всех мероприятий городским кенешам Бишкека и Оша будет предложено разработать и принять план по обеспечению прозрачности и подотчетности бюджетного процесса на 2015 год, что позволит обеспечить устойчивость вышеназванных инициатив.