

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ФЕВРАЛЬ-МАРТ 2015 | выпуск № 2-3 (39-40)

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

В НОМЕРЕ:

Горячая тема

Устойчивость дальнейшего развития Кыргызской Республики зависит от способности местного самоуправления (МСУ) обеспечить гражданам достойные условия жизни.....2

РЕЗОЛЮЦИЯ Международной конференции «Консолидация и эффективное взаимодействие ветвей государственной власти, органов МСУ и граждан: ресурсы, эффективность, доверие».....4

Рамки контроля государства за местным самоуправлением, или «Нет» бессистемным проверкам органов МСУ!.....7

РЕШЕНИЕ Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству и Комитета по законности, правопорядку и борьбе с преступностью ПО ОПТИМИЗАЦИИ ПРОВЕРОК деятельности органов МСУ.....12

Новости законодательства

Отзыв политическими партиями депутатов городских кенешей признан неконституционным, но желание партий самим решать судьбу депутатов остается.....13

Местным кенешам предоставлено право увеличивать базовые ставки земельного налога.....15

Юридическая консультация

Юристы отвечают на вопросы городского кенеша: о тарифе на теплоснабжение, об объединении фракций. Юристы отвечают на вопросы об управлении землями.....16

Ресурсы МСУ

Административно-территориальная реформа с точки зрения местных бюджетов.....21

Участие граждан в МСУ

Об истории участия жителей Оша в местном бюджетном процессе.....25

Международный опыт МСУ

Учебные поездки в муниципалитеты Баварии.....28

Новости Проекта ГГПОМСУ

Более двух тысяч граждан обсудили исполнение местных бюджетов в 21 муниципалитете.....30

Еще 29 новых грантов: дети, молодежь, спорт и культура.....31

Названы победители конкурса среди НПО, вовлекающих граждан в бюджетный процесс на местном уровне.....34

Благодарность СМИ – за профессионализм, креативность и верность делу.....35

Новости ИПР

Сельский комитет здоровья – большая сила в сообществе. Проект «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызской Республики» вступил в активную фазу.....39

Финансовая грамотность

Шесть тысяч детей в Кыргызстане приняли участие в Глобальной неделе денег. Из них три тысячи – ученики региональных школ.....42

Учредитель и издатель
Институт политики развития (ИПР)

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Лариса Лу

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;
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



Устойчивость дальнейшего развития Кыргызской Республики зависит от способности местного самоуправления (МСУ) обеспечить гражданам достойные условия жизни

Международная конференция «Консолидация и эффективное взаимодействие ветвей государственной власти, органов МСУ и граждан: ресурсы, эффективность, доверие» состоялась в Бишкеке 13-14 марта 2015 года. Организаторами конференции выступили: Комитет по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Институт политики развития в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии, в сотрудничестве с Британским министерством по международному развитию.

В работе конференции приняли участие вице-спикер, председатели комитетов и депутаты Жогорку Кенеша КР, премьер-министр и члены Правительства КР, руководители государственных органов и органов МСУ, представители гражданского общества, донорского сообщества, СМИ.

В своем выступлении премьер-министр КР Джомарт ОТОРБАЕВ отметил, что Правительство нацелено на еще большую децентрализацию власти, поскольку именно органы местного самоуправления ежедневно взаимодействуют с гражданами. Премьер-министр КР также призвал руководителей муниципалитетов быть «подкованными» в области законодательства, финансовой деятельности, и иных правовых документов, которые существуют в государстве, чтобы знать свои возможности.

Председатель Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Наталья НИКИТЕНКО в своем докладе отметила, что нормативная правовая база местного самоуправления в данное время в Кыргызстане обретает все более отчетливые очертания. Вместе с тем остаются актуальными вопросы, связанные с разграничением функций и полномочий государственных органов и органов МСУ и соблюдением порядка делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий.

По словам депутата Жогорку Кенеша Кенжебека БОКОЕВА, назрела необходимость совершенствования, упорядочения и законодательного урегулирования проверок органов МСУ со стороны государственных органов, ибо последствия этой хаотичной системы проверки обретают все более остро негативный характер и препятствуют эффективной работе органов МСУ.

В ходе конференции участникам были представлены доклады и презентационные материалы международных и местных экспертов, посвященные местному самоуправлению, в частности, опыт Латвии, Российской Федерации, Таджикистана, Польши, Казахстана и Кыргызстана.

По результатам двухдневной работы участники конференции приняли Резолюцию, в которой предложили рекомендации по решению актуальных проблем местного самоуправления, отметив, что местное самоуправление, являясь важной конституционной составляющей государственного устройства Кыргызской Республики, влияет на социальную стабильность общества и экономический рост, создает условия для доступа граждан к качественным, своевременным государственным и муниципальным услугам.

Также участники конференции отметили, что общенациональные интересы, интересы центрального правительства и местных сообществ могут не совпадать, однако должны быть учтены в процессе принятия решений на всех уровнях. А сотрудничество государства и местного самоуправления должно учитывать необходимость исключения противоречий и ущемления прав органов местного самоуправления, разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления и в установленном порядке финансирования делегированных органам МСУ отдельных государственных полномочий.

Отдельные доклады и выступления журнал «Муниципалитет» публикует в данном номере и продолжит публиковать в следующих выпусках.

Со всеми докладами и презентациями на русском и кыргызском языках можно ознакомиться в Интернете, на сайте: www.dpi.kg





РЕЗОЛЮЦИЯ

Международной конференции «Консолидация и эффективное взаимодействие ветвей государственной власти, органов МСУ и граждан: ресурсы, эффективность, доверие»

14 марта 2015 года

г. Бишкек «Отель Хаятт Ридженси»

Участники Конференции - представители Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики, государственные органы и органы местного самоуправления Кыргызской Республики, организации гражданского общества и средства массовой информации,

акцентируя внимание на том, что местное самоуправление, являясь важной конституционной составляющей государственного устройства Кыргызской Республики, влияет на социальную стабильность общества и экономический рост, создает условия для доступа граждан к качественным, своевременным государственным и муниципальным услугам;

признавая, что общенациональные интересы, интересы центрального правительства и местных сообществ могут не совпадать, однако должны быть учтены в процессе принятия решений на всех уровнях;

отмечая необходимость исключения противоречий и ущемления прав органов местного самоуправления, разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, предотвращения необоснованного возложения функций и задач на органы МСУ,

РЕКОМЕНДУЮТ:

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики:

- приложить усилия по усовершенствованию законодательной базы местного самоуправления и исключению принятия законодательных актов, противоречащих законодательству в сфере местного самоуправления;
- обеспечить иерархию законодательства о местном самоуправлении;
- рассмотреть возможность разработки и принятия Кодекса о местном самоуправлении;
- усилить контроль за исполнением нормативных правовых актов, делегирующих отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления на основе достаточного бюджетного финансирования и методологического обеспечения;
- законодательно регламентировать порядок проведения проверок органов местного самоуправления, осуществляемых контрольно-надзорными государственными органами, преимущественно применением превентивных мер;
- создать законодательные условия для партнерства между местным самоуправлением и гражданским обществом, особенно в части

предоставления социальных услуг и решения приоритетных социальных проблем сообществ, в том числе через государственный социальный заказ;

Правительству Кыргызской Республики:

- проводить последовательную политику, направленную на дальнейшую децентрализацию государственного управления и развитие местного самоуправления;
- инициировать присоединение и ратификацию Европейской Хартии местного самоуправления;
- внедрить практику ежегодного проведения национального форума органов местного самоуправления с участием представителей всех ветвей государственной власти и органов местного самоуправления, а также ассоциаций, союзов и объединений органов местного самоуправления, для обсуждения динамики развития местного самоуправления, обмена успешным опытом муниципального управления, консолидации усилий и выработки общих подходов к развитию системы органов местного самоуправления;
- взвешенно и обоснованно подходить к вопросам реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики, изыскивая ресурсы для компенсации издержек местных сообществ, вне зависимости от их размера и расстояния до административных центров, связанных с перемещением центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- проводить административно-территориальную реформу на основе глубокого анализа последствий, учитывая географические, исторические, культурные особенности каждого сообщества и не допуская ущемления прав и свобод граждан;
- разработать меры экономического стимулирования органов местного самоуправления при реализации административно-территориальной реформы - укрупнении и слиянии;
- принять неотложные меры по совершенствованию методики расчета выравнивающих грантов, предусмотрев учет произошедших с момента принятия методики изменений доходной базы и расходных обязательств органов местного самоуправления, снижение компенсационной доли грантов, изначально предусмотренной исключительно на переходный период, а также сохранение уже утвержденных на конкретный финансовый год размеров грантов, что позволит реализовать реальное трехлетнее бюджетное планирование на местном уровне;
- создать условия для обеспечения политического, административного и финансового диалога между органами государственной власти и местного самоуправления;
- обеспечить неукоснительное соблюдение конституционных и законодательных требований о порядке и условиях делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- министерствам и ведомствам включить вопросы делегирования органам местного самоуправления государственных полномочий в планы работы министерств и ведомств на 2015 год;
- провести анализ качества решений, принимаемых представительными органами местного самоуправления – местными кенешами;
- провести качественный мониторинг исполнения Программы развития местного самоуправления КР на 2013- 2017 годы и принять срочные меры по ее коррекции и надлежащему исполнению в случае необходимости;
- провести глубокий анализ состояния и развития местного самоуправления, который должен стать основой для разработки новой программы после 2017 года;
- создать эффективный механизм координации и взаимодействия участников реформы и развития местного самоуправления, включая правительство, муниципальные ассоциации, экспертов и организации гражданского общества, международные донорские агентства и проекты;
- разработать и внедрить систему оценки работы органов местного самоуправления со стороны граждан – по вопросам местного значения и муниципальным услугам, со стороны государства – по делегированным государственным полномочиям;
- рекомендовать методику оценки муниципального индекса бюджетной прозрачности для использования органами местного самоуправления для повышения роста доверия граждан к местным властям;
- устранить дискриминационные подходы между городскими и сельскими органами местного самоуправления, в части обеспечения айылных кенешей аппаратом и обеспечения заработной платой председателей айылных кенешей, а также в исполнительной системе в части исполнения делегированных государственных полномочий;
- ускорить разработку мер и предложений по созданию условий для партнерства между местным самоуправлением и гражданским обществом, особенно в части предоставления социальных услуг и решения приоритетных социальных проблем сообществ;
- повысить эффективность государственной программы повышения квалификации муниципальных служащих, руководителей органов местного самоуправления, а также депутатов местных кенешей;
- в целях предотвращения конфликтов между местным сообществом и инвесторами (горнодобывающих компаний), повышения эффективно-

сти управления природными ресурсами, усилить роль и ответственность органов местного самоуправления в вопросах недропользования;

- внести изменения в нормативные документы, регламентирующие деятельность фондов развития регионов, для улучшения практики формирования и деятельности фондов развития регионов;
- провести анализ земельного законодательства и оказать консультативную и иную помощь органам местного самоуправления в прозрачном и эффективном управлении земельными ресурсами;

Правительству Кыргызской Республики, Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики, Счетной палате Кыргызской Республики и иным контрольно-надзорным государственным органам:

- урегулировать порядок проведения проверок органов местного самоуправления;
- при осуществлении проверок органов местного самоуправления проводить политику, направленную на использование превентивных мер и осуществление комплексных мероприятий по улучшению ситуации на местах;
- отказаться от практики оценки деятельности контрольно-надзорных органов по количественным показателям проведенных проверок, выданных предписаний и возбужденных дел о правонарушениях и преступлениях;

органам местного самоуправления:

- сосредоточить внимание и усилия руководителей и депутатов местных кенешей на выполнении требований законодательства в отношении прозрачности деятельности органов местного самоуправления, включая вопросы бюджета;
- принять решительные меры по упорядочению управления земельными ресурсами, находящимися в ведении органов местного самоуправления;
- исполнять требования законодательства в отношении финансирования за счет средств местного бюджета повышения квалификации муниципальных служащих;
- создать условия для эффективного участия граждан в местном самоуправлении, включая бюджетный процесс, таким образом, чтобы планы и бюджет органов местного самоуправления наилучшим образом отвечали потребностям граждан;
- повысить уровень ответственности органов местного самоуправления за реализацию своих прав по налоговым правоотношениям и обеспечить повышение сбора налогов и сборов, поступающих в местный бюджет;
- реформировать работу Союза местных самоуправлений с целью формулирования и за-

щиты интересов местного самоуправления на национальном уровне, в том числе в процессе переговоров с Правительством и иными государственными органами;

организациям гражданского общества:

- активно участвовать в разработке, апробации и внедрении новых механизмов партнерства между местным самоуправлением и гражданским обществом, особенно в части предоставления социальных услуг и решения приоритетных социальных проблем сообществ;
- оказывать поддержку органам местного самоуправления в их стремлении обеспечить прозрачность и подотчетность своей работы перед сообществом;
- содействовать органам местного самоуправления в создании и эффективном внедрении механизмов общественного мониторинга услуг на местном уровне, принимая непосредственное активное участие в процессах мониторинга и оценки;
- активно взаимодействовать с местными кенешами, помогая депутатам и постоянным комиссиям обеспечивать обратную связь с населением;

Международным донорским организациям и проектам:

- тщательно сопоставлять собственные стратегии и приоритеты со всеми сторонами межсекторного взаимодействия, включая государство, местное самоуправление и гражданское общество;
- продолжить оказывать Кыргызской Республике помощь по поддержке реформ развития местного самоуправления в Кыргызской Республике и учесть данные рекомендации при планировании помощи Кыргызской Республике на 2015-2020 годы.

Признавая право и способность местных сообществ в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления, участники конференции призывают все политические и гражданские силы Кыргызской Республики сосредоточиться на создании условий для развития местного самоуправления как самой демократичной и самой приближенной к гражданину части системы управления Кыргызской Республики.

Участники конференции подчеркивают, что устойчивость дальнейшего развития Кыргызской Республики зависит от способности местного самоуправления обеспечить гражданам достойные условия жизни.

Автор плаката –
участник Национального
конкурса плакатов
«Я и Коррупция, 2014»
Усенбек ОМУРОВ



**Рамки контроля государства за
местным самоуправлением, или**

**«НЕТ» бессистемным
проверкам органов МСУ!**

Проверки стали настоящим проклятием для органов местного самоуправления. Из года в год, из совещания в совещание, глядя в глаза сменяющимся правительствам и неизменным политикам, измученные главы сельских муниципалитетов просят хотя бы каким-то образом упорядочить этот процесс. С тех пор как от проверок и контрольных органов государство оградило бизнес, вся мощь контрольной системы государства обрушилась на местное самоуправ-

ление. Ведь проверять-то, по сути, больше особо и некого. Количество проверок вышло за все разумные пределы. Акты и предписания, выносимые органам МСУ со стороны контрольных органов, измеряются тысячами, если не десятками тысяч. Экономический эффект от этой деятельности никто не анализирует, но, на первый взгляд, расходы государства на эту квази-активность намного больше, чем реальное возмещение убытков.

Наконец, услышав уже не голос, а стон местного самоуправления, Жогорку Кенеш взялся за решение проблемы законодательным путем. 10 марта 2015 года состоялось

совместное заседание двух парламентских комитетов – Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству и Комитета по законности, правопорядку и борьбе с преступностью. Заседание было посвящено мерам по оптимизации проверок деятельности органов местного самоуправления. Далее журнал «Муниципалитет» приводит текст доклада депутата К. БОКОЕВА, а также публикует решение совместного заседания двух комитетов, о выполнении которого мы будем вам, руководители органов местного самоуправления, регулярно докладывать.

Редакция журнала «М»



Практически на каждой встрече представители органов МСУ говорят о несистемном, хаотичном, часто необоснованном процессе проведения проверок со стороны контрольно-надзорных государственных органов. Отмечают многочисленность проверок и их дублирование, отсутствие четких процедур и регламентов, неопределенность сроков проверок, а также наличие злоупотреблений со стороны недобросовестных проверяющих.

Актуальность данной проблемы не вызывает никакого сомнения. Сегодня мне хотелось бы остановиться на основных причинах возникновения этой проблемы в нашей стране и предложить свои рекомендации по ее разрешению.

Безусловно, хаотичной системе проверок органов МСУ сегодня требуется уделить особое внимание, назрела необходимость совершенствования, упорядочения

Кенжебек БОКОЕВ,
депутат Жогорку Кенеша КР, председатель Комитета по законности, правопорядку и борьбе с преступностью ЖК КР

дочения и законодательного урегулирования проверок органов МСУ, ибо последствия этой хаотичной системы обретают все более остро негативный характер. Основные причины наболевшей проблемы в сфере осуществления проверок органов МСУ, на мой взгляд, обусловлены следующими факторами:

- 1) отсутствие единого законодательно регламентированного порядка проведения проверок органов МСУ;
- 2) необоснованное расширение круга функций и полномочий органов МСУ;
- 3) отсутствие тесного взаимодействия государственных органов с органами МСУ, направленного на установление превентивных мер по недопущению нарушений законодательства;
- 4) слабый потенциал кадрового состава органов МСУ.

Рассмотрим эти факторы подробнее.

Отсутствие единого законодательно регламентированного порядка проведения проверок органов МСУ

Местное самоуправление не должно страдать от административного давления контрольно-надзорных органов. Чрезмерное количество проверок и запросов, в отдельных случаях формальных, проводимых «для галочки», существенно осложняют работу органов местного самоуправления. Вместо того чтобы выполнять свои прямые обязанности, работники муниципалитетов тратят огромное количество времени на проверяющие органы, составление ответов на их обращения и запросы, включая частые выезды в районные, областные учреждения госорганов.

Избыточное внимание к деятельности органов местного самоуправления уделяется такими государственными органами, как:

- прокуратура;
- Счетная палата КР;
- антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности;
- органы внутренних дел;
- государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве КР (финансовая полиция);
- государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР;
- государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР;
- районная государственная администрация и другие.

Конечно, следует помнить, что контрольно-надзорные органы выполняют очень важную функцию, и они обязаны постоянно и качественно осуществлять свои функции, особенно когда дело касается жизни и здоровья, безопасности граждан. Однако контрольная деятельность не должна тормозить работу органов МСУ. Формальный подход, который нередко ориентирован на количественные показатели и применение штрафных санкций, не всегда является эффективным методом и, главное, не приводит к повышению качества муниципальных услуг.

В практике бывают случаи, когда ряд представителей государственных органов осуществляют проверку органов МСУ одновременно или по очереди, с небольшим перерывом. Естественно, такая ситуация говорит об отсутствии единых и понятных правил взаимодействия между проверяющими органами и органами МСУ, а также между самими контрольно-надзорными государственными органами. Так происходит из-за того, что проверки в отношении муниципалитетов регулируются разными отраслевыми законами и ведомственными актами и никак не координируются между собой.

Частые проверки даже влияют на кадровые вопросы, заставляют глав муниципалитетов уходить в отставку, не говоря о том, что такая ситуация становится причиной текучести кадров в муниципалитетах.

Следовало бы тщательно проанализировать и понять глубину ситуации: насколько проводимые проверки органов МСУ эффективны, несут ли они положительные изменения, предусматривают ли они превентивные меры, устраняют ли они нарушения законодательства или все эти проверки создают лишь иллюзию «бурной деятельности» государственных органов? В отношении коррупции в мире есть «золотое правило» - бороться с ней нужно только в том случае, если стоимость экономического ущерба от самой коррупции. Это справедливо и в отношении проверок. Проводить

их имеет смысл только в том случае, если экономический эффект от проверок выше, чем расходы на эти проверки. Никто не считал экономический эффект от контрольно-надзорной деятельности государства за органами МСУ, но сделать это необходимо, чтобы понять, не тратим ли мы впустую государственные средства на сотни проверяющих, ежедневно «копающих» в органах местного самоуправления по всей стране.

Данная проблема ярко отражена в пункте 2.5. Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 гг., утвержденной Указом Президента КР 21 января 2013 года, «сегодняшнее состояние правоохранительной и правоприменительной систем свидетельствует о том, что они не способны противостоять коррупции, поскольку пока еще сами зачастую являются ее субъектом.

Вместе с тем бороться с коррупцией исключительно методами и средствами правоохранительных и специальных органов – значит, бороться только с последствиями, но не с причинами, порождающими это социальное зло».

Фактически за последние годы количество проверок органов МСУ возросло в два раза после того, как субъекты предпринимательства законодательно были защищены от несистемных проверок.

Так, после вступления в силу Закона КР «О порядке проведения субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года, количество проверок субъектов предпринимательства намного снизилось. Поскольку вышеназванный закон четко установил правила проведения проверок субъектов предпринимательства, даже определил исчерпывающий перечень госорганов, уполномоченных осуществлять проверку субъектов предпринимательства.

Кроме этого, круг госорганов, уполномоченных осуществлять проверки субъектов предпринимательства, был еще усечен с принятием новой редакции Конституции КР от 27 июня 2010 года. Если ранее органы прокуратуры осуществляли надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов за всеми субъектами, независимо от форм собственности, то новая редакция Конституции КР позволяет органам прокуратуры осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов только:

- 1) органами исполнительной власти,
- 2) органами МСУ,
- 3) и их должностными лицами.

Субъекты предпринимательства, согласно новой редакции Конституции КР, вышли из-под контроля надзорных органов.

Однако на практике появились другие «крайности»: контрольно-надзорные органы повернулись в другую сторону и стали активнее проверять органы местного самоуправления, т.е. перекинули все свои силы на органы МСУ. Например, у районных прокуроров в поле зрения надзора остаются толь-

ко государственные и муниципальные служащие, а именно: аппарат акимата, 5-6 территориальных подразделений государственных органов и, в основном, от 8 до 15 органов МСУ, расположенных в данном районе.

Речь не идет об отмене контроля за деятельностью органов МСУ, однако методы этого контроля предлагаю четко систематизировать и упорядочить. На мой взгляд, необходимо внести в базовые законы местного самоуправления поправки или, по аналогии с Законом КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», разработать отдельный закон, упорядочивающий проведение проверок органов МСУ.

В новом законе должны быть четко установлены требования к периодичности и порядку проведения плановых и внеплановых проверок с механизмом обжалования результатов проверок, с определением исчерпывающего перечня контрольно-надзорных органов, уполномоченных осуществлять проверки органов МСУ.

Необоснованное расширение круга функций и полномочий органов МСУ

Есть другой, не менее важный вопрос – количество функций и полномочий, исполняемых органами МСУ в настоящее время. Их можно разделить на четыре основные группы, это:

- 1) полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения и оказанию муниципальных услуг;
- 2) полномочия органов МСУ по исполнению делегированных государственных полномочий и предоставлению государственных услуг;
- 3) полномочия органов МСУ по оказанию содействия государственным органам в реализации государственных программ;
- 4) полномочия органов МСУ по исполнению отдельных поручений государственных органов во исполнение отраслевого законодательства.

Если любое министерство осуществляет четко установленную отраслевым законодательством деятельность, которая касается исключительно его отрасли, тогда как органы МСУ, соприкасаясь с деятельностью каждого министерства, государственного агентства или службы, осуществляют собственные функции и функции государственных органов, закрепленные в отраслевом законодательстве также и за органами МСУ. Такое законодательно необоснованное расширение круга функций и полномочий органов МСУ, естественно, становится одной из главных причин многочисленности проверок органов МСУ. Поэтому в силу исполнения собственных функций и достаточно большого количества государственных полномочий, органы МСУ постоянно становятся объектом проверки со стороны различных контрольно-надзорных государственных органов.

В данном случае считаю необходимым ускорить процесс разграничения функций и полномочий государственных органов и органов МСУ, а также по возможности установить в законодательстве перечень основных положений, по которым будут осуществляться проверки органов МСУ уполномоченными государственными органами.

Отсутствие тесного взаимодействия государственных органов с органами МСУ, направленного на установление превентивных мер по недопущению нарушений законодательства

Одним из важнейших резервов повышения эффективности работы по обеспечению законности в сфере МСУ является более тесное взаимодействие органов МСУ с контрольно-надзорными государственными органами, направленное на использование превентивных мер.

Тесные взаимоотношения органов МСУ с контрольно-надзорными органами, направленные на совместные профилактические мероприятия, позволяют не только выявлять нарушения в сфере деятельности органов МСУ, но и создадут условия не допускать их впредь.

Могу ответственно заявить, что за последние 20 лет я ни разу не увидел со стороны контрольно-надзорных органов инициатив по установлению конструктивного взаимодействия с органами МСУ, направленного на применение превентивных мер по обеспечению соблюдения законности в сфере МСУ. Сегодня для органов местного самоуправления проверки стали одной из самых серьезных проблем, пожалуй, такой же серьезной, как нехватка средств в местных бюджетах или отсутствие квалифицированных муниципальных кадров. В органах МСУ немало опытных руководителей и муниципальных служащих, которые искренне стремятся обеспечить развитие своих городов и сел, повысить качество жизни граждан. Но, к большому сожалению, они не находят взаимопонимания и поддержки у надзорных и проверяющих органов.

Главная цель взаимодействия контрольно-надзорных государственных органов с органами МСУ должна заключаться в предостережении от нарушения законодательства и установлении конструктивного диалога между проверяющими и проверяемыми органами.

В случае установления такого взаимодействия органы МСУ получили бы возможность открыто, конструктивно, в формате двустороннего диалога обсудить все стороны и факторы, способствующие появлению нарушений законодательства, сформировались бы доверительные отношения, появилась бы возможность получения консультаций и разъяснений по отдельным нормам законодательства.

Такие формы взаимодействия могли бы стать полезными и для представителей проверяющих государственных органов, которые могли бы получить обратную связь в отношении пробелов в законодательстве, двоякой интерпретации тех или иных норм и других проблем, связанных с причинами нарушения законодательства. И, самое главное, снят был бы ярлык «карательного органа» с контрольно-надзорных государственных органов.

Конечно, в идеале, понимание государственными органами необходимости использования превентивных мер, построения конструктивных партнерских взаимоотношений повысило бы соблюдение законодательства и снизило бы уровень нарушений законодательства органами МСУ. К сожалению, в реальности контрольно-надзорные государственные органы не стремятся к партнерским отношениям с органами МСУ, возможно, рассчитывают на другие блага или стремятся показать количественный результат, превращая работу с местным самоуправлением в погоню за количеством выявленных нарушений.

Очевидно, что государственная политика в данном случае должна быть в первую очередь направлена на предупреждение, предотвращение нарушений законодательства в сфере МСУ, а не наоборот. Нужно не просто упорядочить контрольно-надзорную деятельность - самое главное, нужно переориентировать проверяющие органы на использование превентивных мер и осуществление комплексных мероприятий по улучшению ситуации на местах. Необходимо уйти от практики оценки деятельности контрольно-надзорных органов по количественным показателям проведенных проверок, выданных предписаний и возбужденных дел о правонарушениях и преступлениях.

Слабый потенциал кадрового состава органов МСУ

Нельзя отрицать, что органы МСУ в силу слабости своего потенциала зачастую допускают нарушения законодательства. Представители органов МСУ не в полной мере знают права и обязанности проверяющих, но и не пытаются узнавать о них.

Законные требования о предоставлении необходимых документов, подтверждающих право на проведение проверки, вызывают необоснованную негативную реакцию у представителей государственных органов. Более того, процесс проверок выглядит односторонним, где проверяющая сторона обладает большими правами по отношению к проверяемому должностному лицу или органу.

Существует устойчивая тенденция, когда проверяющие выступают в качестве лица морально и психологически подавляющего муниципального служащего, знание прав и обязанностей, нормативных правовых актов не является доминирующим фактором, а в определенных ситуациях усугубляет

положение проверяемых и порождает негативные продукты взаимодействия, такие, как нарушение этики, подлог, коррупция, подкуп.

К характерным трудностям при осуществлении проверок муниципальные служащие относят два существенных фактора:

- нарушение этических норм государственного служащего некоторыми проверяющими. Это выражается в незаконных требованиях повышенного внимания к своей персоне: обеспечение транспортом, питанием, иными расходами при нахождении в муниципалитете, а также в превышении законных полномочий и злоупотреблении – попыток оказания давления и вымогательстве;
- нерациональное и неэффективное распределение сроков и времени на проверки, что влечет необоснованные затраты трудового времени муниципального служащего.

Со своей стороны, представители проверяющих органов отмечают, что при осуществлении проверок сталкиваются тоже с трудностями, такими, как:

- непонимание и неисполнение возложенных функций и полномочий сотрудниками органов МСУ;
- незнание законов, других нормативных правовых актов КР;
- недостаток квалифицированных специалистов в органах МСУ;
- нежелание сотрудничать с проверяющими органами (уклонение от встреч руководителя, занятость сотрудников органов МСУ);
- поведение граждан (проверяемых), которые, например, не реагируют на повестки и др.

Разрешение споров и конфликтов с проверяющими при проведении проверок и согласований результатов свидетельствует о том, что большинство их разрешается на месте без использования законных прав и норм, закрепленных в законодательстве. Это демонстрирует проявление принципа самосохранения, нежелания портить отношения с проверяющими органами, что может негативно проявиться в ближайшем будущем. Фактически примеры опротестования и несогласия с результатами проверок минимальны.

Вся эта ситуация усугубляется низкой квалификацией и слабыми знаниями муниципальных служащих нормативных правовых актов, отсутствием достаточного внимания со стороны уполномоченных государственных органов по повышению потенциала муниципальных служащих и руководителей органов МСУ. Незнание и неумение применять нормы, регулирующие права и обязанности, в конечном итоге порождают злоупотребления и поиск собственной выгоды в ходе проверок со стороны отдельных государственных служащих, подмену государственных интересов собственными.

Назрела пора сказать правду и изменить сложившуюся ситуацию.



РЕШЕНИЕ

Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству и Комитета по законности, правопорядку и борьбе с преступностью

ПО ОПТИМИЗАЦИИ ПРОВЕРОК деятельности органов МСУ

Комитет по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству и Комитет по законности, правопорядку и борьбе с преступностью, руководствуясь частью 2 статьи 76 Конституции Кыргызской Республики, в целях реализации контрольных функций по проведению в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем, отмечают следующее:

принимая во внимание неоднократные обращения к депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики представителей органов местного самоуправления, неправительственных организаций, экспертных сообществ о несистемности и многочисленности дублирующих проверок, отсутствие единообразного регламентирующего порядка проведения проверок органов местного самоуправления со стороны государственных органов, изучив материалы исследования, проведенные Учреждением «Институт политики развития» в партнерстве с Центром общественных технологий по оптимизации проверок органов местного самоуправления, а также заслушав на совместном заседании профильных Комитетов представителей органов местного самоуправления, государственных органов, неправительственных организаций и независимых экспертов, решили:

1. Принять к сведению материалы исследования, проведенные Учреждением «Институт политики развития» в партнерстве с Центром общественных технологий по оптимизации проверок деятельности органов местного самоуправления (прилагаются).

2. Внести данный вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

3. В целях надлежащего законодательного урегулирования данного вопроса и разработки необходимых проектов нормативных правовых актов, направленных на оптимизацию проверок деятельности органов местного самоуправления, вышеуказанные материалы исследования направить на рассмотрение рабочей группы по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства в сфере местного самоуправления, созданной Решением

Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству от 25 ноября 2014 года (входящий № 6-29698/14 от 03.12.2014 года).

4. До надлежащего законодательного урегулирования данного вопроса рекомендовать:

- Правительству Кыргызской Республики провести оптимизацию деятельности подчиненных ему министерств, государственных комитетов, административных ведомств Кыргызской Республики, осуществляющих плановые, внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления, и по итогам принять соответствующие акты, направленные на упорядочение процедуры проведения проверок деятельности органов местного самоуправления;

- Генеральной прокуратуре и Счетной палате Кыргызской Республики принять соответствующие акты, направленные на упорядочение процедуры проведения проверок органами прокуратуры и территориальными подразделениями Счетной палаты деятельности органов местного самоуправления.

5. В связи с принятием настоящего Решения продлить срок работы рабочей группы до 25 апреля 2015 года, созданной Решением Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству от 25 ноября 2014 года.

6. Копии настоящего Решения направить: Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; Правительству Кыргызской Республики; Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики; Счетной палате Кыргызской Республики; членам рабочей группы по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства в сфере местного самоуправления.

**Председатель Комитета по правам человека,
конституционному законодательству
и государственному устройству
Н.НИКИТЕНКО**

**Председатель Комитета по законности, правопорядку и борьбе с преступностью
К.БОКОЕВ**

Автор плаката –
участник Национального
конкурса плакатов
«Жить лучше:
здесь и сейчас, 2014»
Анэль АСЕЕВА



Отзыв политическими партиями депутатов городских кенешей признан неконституционным, но желание партий самим решать судьбу депутатов остается

Комментарий Бектура ОРОЗБАЕВА, юриста ИПР

17 февраля 2015 года Президентом КР подписан Закон КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты КР», который предусматривает поправки в законы КР «О выборах депутатов местных кенешей», «О статусе депутатов местных кенешей», «О местном самоуправлении», «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР». Поправки внесены для исключения отдельных норм названных законов, которые признаны Конституционной палатой¹ неконституционными. Это нормы о досрочном прекращении

полномочий депутатов городских кенешей по отзыву руководящего органа политической партии на основании предложения депутатской фракции.

Впредь политические партии не могут отзываться депутатов городских кенешей на основании предложения депутатских фракций

Конституционная палата Верховного суда КР признала неконституционными абзац восьмой части 5 статьи 1, части 2 статьи 2, части 1 статьи 3 Закона КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 16 октября 2013 года за № 192. Именно этим законом руководящие органы политических партий

¹ Решение Конституционной палаты Верховного суда КР от 04.06.2014 г. по делу о проверке конституционности абзаца восьмой части 5 статьи 1, части 2 статьи 2, части 1 статьи 3 Закона КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 16 октября 2013 года №192, в связи с ходатайством граждан ОСМОНОВОЙ А.Ш. и ТАГАЕВА А.А.

были уполномочены отзывать депутатов городских кенешей на основании предложения депутатских фракций. Следует отметить, что данная норма не распространялась на депутатов айылных кенешей ввиду того, что там не образуются депутатские фракции по партийной принадлежности. Основанием для рассмотрения данного вопроса в Конституционной палате явились заявления гражданки А. Ш. ОСМОНОВОЙ и гражданина А. А. ТАГАЕВА, которые 25 ноября 2012 года по результатам выборов в местные кенешы были избраны депутатами Джалал-Абадского городского кенеша из единого списка политической партии «Онугуу». Но вскоре после вступления в силу Закона от 16 октября 2013 года за № 192 их полномочия были досрочно прекращены на основании отзыва руководящего органа политической партии «Онугуу», из-за выхода депутатов городского кенеша из состава фракции «Онугуу».

Свое решение Конституционная палата Верховного суда КР обосновывает следующим образом¹:

«В соответствии с нормами Конституции, депутаты местных кенешей избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы, с соблюдением равных возможностей в порядке, установленном Законом (часть 1 статьи 112).

Избрание кандидата в депутаты местных кенешей является прямым действием волеизъявления граждан. Единственным субъектом, способным избирать своих представителей, является исключительно соответствующее местное сообщество.

На основании выборов и итогов выборов кандидат занимает должность депутата местного кенеша. В этой связи депутаты через представительные органы, в соответствии с принципом народного суверенитета, считаются носителями власти местного сообщества.

В сфере конституционного права отзыв депутата – это отзыв его мандата раньше назначенного срока лицом, уполномоченным предоставлять депутатский мандат. Отзыв депутата тесно связан с выражением воли избирателей и считается прямой формой демократии, основы отзыва, процедуры его реализации утверждаются законами.

От взаимоотношений между институтом отзыва и депутатским мандатом складывается императивный или свободный характер мандата.

Свободный депутатский мандат – это характер мандата, который дает возможность действовать депутату на основе своих убеждений ради интересов народа, и поскольку он не связан с запросами избирателей, его отзыв не допускается.

Императивный мандат – это депутатский мандат, определяющий ответственность депутата перед избирателями и допускающий его отзыв до истечения его срока полномочий.

В части 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республи-

ки «О статусе депутатов местных кенешей» депутаты местного кенеша большинством голосов от их общего числа вправе возбудить вопрос об отзыве депутата соответствующего кенеша, в случае систематического отсутствия без уважительных причин на сессиях местного кенеша более четырех раз подряд, а также за неисполнение решений и поручений местного кенеша. Порядок отзыва депутата регулируется нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. Следовательно, мандат депутата местного кенеша является императивным мандатом».

Как бы то ни было, отзыв депутата, определяясь волей избирателей, должен осуществляться способами, приближенными к выборам

При этом, рассматривая отзыв депутата руководящим органом политической партии вместе с досрочным прекращением полномочий депутата, где одним из оснований предусматривается отзыв депутата избирателями, следует, что такое положение приводит к возникновению партийного императивного мандата.

Досрочный отзыв депутата приводит к тому, что судьба мандата решается руководящим органом партии. Такое явление допускает возможность политическим партиям распоряжаться мандатом по своему усмотрению и при отзыве мандата принимать субъективные решения. Вместе с тем создаются предпосылки установить неограниченный партийный и фракционный контроль над депутатом.

Отзыв депутата городского кенеша на основании предложения соответствующей депутатской фракции руководящим органом политической партии при решении вопросов местного значения может привести не к управлению вопросами местного самоуправления, а к партийному управлению. Также это положение создает условия политическим партиям вмешиваться в действия органов местного самоуправления. Тогда как, в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 4 Конституции, в Кыргызской Республике запрещается слияние государственных, муниципальных и партийных институтов.

Следовательно, рассматриваемая норма Закона об отзыве депутата руководящим органом политической партии на основании предложения соответствующей депутатской фракции приводит к нарушению закрепленных в Конституции демократических принципов народного суверенитета и принципа независимости органов местного самоуправления (1, 2 части статьи 2, часть 1 статьи 110).

Следует отметить, что закон, подписанный Президентом, исключаящий отзыв депутата городского кенеша руководящим органом политической партии, одновременно дополняет перечень случа-

¹ Там же.

ев досрочного прекращения мандата депутата новым положением – возможностью досрочного прекращения полномочий депутата городского кенеша в случае его выхода из фракции.

Данное дополнение внесено, видимо, для полной реализации требований части 5 статьи 21 Закона КР «О местном самоуправлении», где установлено, что избранные депутаты городских кенешей, в соответствии с партийной принадлежностью, объединяются в депутатские фракции. Но как показывает жизнь, отдельные депутаты городских кенешей стали практиковать случаи выхода из состава фракции по разным причинам и начали осуществлять депутатские полномочия в местном кенеше, оставаясь свободными депутатами.

Например, основанием отзыва депутатов Джалал-Абадского городского кенеша А. Ш. ОСМОНОВОЙ и А. А. ТАГАЕВА, избранных по единому списку политической партии «Онугуу», также были их заявления о выходе из состава фракции и нахождение их в городском кенеше в качестве свободных депутатов.

Наверное поэтому законодатели в рамках исключения такого рода нарушений закона предложили дополнительный случай досрочного прекращения мандата депутата – выход из фракции.

Однако эксперты делают вывод, что в дополнительной норме законодателями не четко установлены «правила игры», не конкретизированы случаи досрочного прекращения полномочий депутата при выходе из фракции. На практике при применении данной нормы могут возникнуть спорные ситуации.

Необходимо уточнить, в каком случае выход депутата из фракции считается законным: если

Автор плаката – участник Национального конкурса плакатов «Жить лучше: здесь и сейчас, 2014» Тургунбай ТАШКУЗИЕВ



ДАЙ ВЗЯТКУ – НЕ ДАМ!

депутат пишет заявление о выходе из фракции по собственному желанию, которое равно заявлению депутата о сложении депутатских полномочий по собственному желанию, или если фракция по своему усмотрению большинством голосов принудительно исключает депутата из состава фракции. Или новое положение включает обе ситуации?

В случае, если депутатская фракция большинством голосов принудительно исключает депутата из фракции, то процесс, признанный неконституционным, может явно повториться.

Если депутат по собственному желанию хочет выйти из фракции, зная о последствиях досрочного прекращения его мандата, тогда есть ли смысл депутату выходить из фракции, когда он может в таком случае написать заявление о сложении своих полномочий по собственному желанию?

Поэтому вышеуказанная норма явно требует точной формулировки, конкретизации, ибо спорные ситуации на практике неизбежны.

Местным кенешам предоставлено право увеличивать базовые ставки земельного налога

Законом КР «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс КР» от 31 декабря 2014 года № 182 всем местным кенешам предоставлено право увеличивать базовые ставки земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом балла бонитета почв, а также за неиспользование сельскохозяйственных угодий, за исключением случаев непреодолимой силы, не чаще одного раза в течение календарного года и не более чем в три раза (п. 6 ст. 337). Ранее это право принадлежало районным кенешам. Кроме того, значения зонального коэффициента Кз при расчете базовой ставки налога теперь устанавли-

ваются местными кенешами один раз в 3 года (ранее было не чаще, чем один раз в год). Поменялись и пределы значений зонального коэффициента Кз. Ранее они были общими для всех населенных пунктов и составляли значения от 0,3 до 1,2, а теперь это зависит от расположения: 1) в городе Бишкеке – от 0,6 до 3; 2) в городе Оше – от 0,3 до 3; 3) в других населенных пунктах – от 0,3 до 1,2. С одной стороны, это новые возможности для пополнения местного бюджета, с другой – это потребует от депутатов местных кенешей более вдумчивой работы по управлению землями, а также наличия специальных знаний по данному вопросу.

Юристы отвечают на вопросы городского кенеша: о тарифе на теплоснабжение, об объединении фракций кенеша

Бектур ОРОЗБАЕВ, юрист ИПР

ВОПРОС. Закон о местном самоуправлении (ст. 31, п. 14) гласит, что в компетенцию городских и айылных кенешей входит утверждение тарифов на теплоснабжение. В нашем случае, Орловское предприятие теплоснабжения и водоотведения (ОПТиВ) повысило тарифы с осени 2014 г., не утвердив их решением городского кенеша. Орловский городской кенеш совместно с мэрией г. Орловки направили письмо ОПТиВ о том, что, согласно закону о местном самоуправлении, тарифы на теплоснабжение утверждаются местным кенешем, на что был получен ответ, что утверждение тарифов на теплоснабжение в компетенцию органов местного самоуправления не входит. За более подробной информацией предложило обратиться в Министерство энергетики и промышленности Кыргызской Республики. Дайте, пожалуйста, юридическую оценку сложившейся ситуации.

ОТВЕТ. Действительно, согласно пункту 14 части 2 статьи 31 Закона КР «О местном самоуправлении», на сессии городского, айылного кенеша решаются вопросы по утверждению тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжения, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых бытовых отходов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Указанная норма не является окончательной, поскольку предлагает ее реализацию в соответствии с законодательством КР. Более детально полномочие местного кенеша по вышеназванному вопросу изложено в следующем законодательстве:

- в статье 19 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество»;
- в статьях 23 и 25 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

Согласно статье 19 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество», местный кенеш утверждает цены и тарифы на коммунальные услуги, оказываемые муниципальными предприятиями и учреждениями, а также иными юридическими и

физическими лицами, использующими муниципальную собственность.

В соответствии с частью 1 статьи 23 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», в случае образования органом МСУ муниципальных предприятий, в учредительных документах муниципальных предприятий предусматривается порядок взаимоотношений органа МСУ и муниципального предприятия, право органа МСУ решать вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначения руководителя предприятия, осуществления контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества, в том числе утверждение сметы расходов и тарифов на предоставление услуг и иные права, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

Более того, согласно статье 25 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», исполнительный орган МСУ вправе осуществить муниципальный заказ на производство продукции, работ и услуг для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей местного сообщества.

Муниципальный заказ может исполняться муниципальным предприятием или учреждением, а также иными физическими и юридическими лицами.

На базовые виды услуг, на которые распространяются государственные стандарты и которые предоставляются населению как монопольные услуги (услуги водоснабжения, канализации, отопления и другие), органы МСУ вправе передавать определенные полномочия муниципальным предприятиям, некоммерческим учреждениям, а также иным физическим и юридическим лицам при условии сохранения контроля органа местного самоуправления за тарифами.

Таким образом, на основе вышеизложенного, следует признать, что, в соответствии с законодательством КР, местные кенешы наделены полномочиями по утверждению тарифов на коммунальные услуги, оказываемые муниципальными предприятиями и учреждениями или иными юридическими и физическими лицами, использующими муниципальную собственность.

Вместе с тем следует учесть, что проведение единой государственной политики в топливно-энергетическом комплексе, определение общей ценовой политики на продукцию топливно-энергетического комплекса, установление экономически обоснованных и социально приемлемых механизмов цено- и тарифообразования для государственных предприятий, учреждений и организаций, принятие, в пределах компетенции, нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений в топливно-энергетическом комплексе, входят в компетенцию Правительства Кыргызской Республики (ст. 6 Закона КР «Об энергетике»).

При этом государственное регулирование деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса посредством лицензирования и установления тарифов на электрическую, тепловую энергию и природный газ осуществляется уполномоченным государственным органом по регулированию топливно-энергетического комплекса – Государственным агентством по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР (ст. 3 Закона КР «Об энергетике»).

В свою очередь, нужно отметить, что Орловское предприятие теплоснабжения и водоотведения (ОПТиВ) является подведомственной организацией Государственного предприятия «Кыргызжилкоммунсоюз», которая находится в ведении Министерства энергетики и промышленности КР.

В этой связи 20 ноября 2014 года постановлением Правительства КР за № 660 «Об утверждении Среднесрочной тарифной политики КР на электрическую и тепловую энергию на 2014-2017 годы», а также приказом Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР «О тарифах на тепловую энергию и горячее водоснабжение» № 44 от 11 декабря 2014 года, в рамках реализации Среднесрочной тарифной политики КР, с 11 декабря 2014 года по 31 марта 2015 года установлены тарифы на тепловую энергию и горячую воду для потребителей ОАО «Бишкектеплосеть» и структурных подразделений ОАО «Электрические станции», для потребителей ОАО «Бишкектеплосеть», получающих тепловую энергию в паре, а также для населения, получающего тепловую энергию и горячую воду от котельных ГП «Кыргызжилкоммунсоюз», КП «Бишкектеплоэнерго» и других предприятий.

Таким образом, на основании вышеуказанного законодательства отмечаем, что установление тарифов на тепловую энергию и горячее водоснабжение, в том числе и для подведомственных предприятий ГП «Кыргызжилкоммунсоюз», входит в полномочия Правительства КР и Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР и не требует внесения на рассмотрение местного кенеша для его утверждения.

Источники:

НПА о закрепленных полномочиях местных кенешей по утверждению тарифов на коммунальные услуги:

- - Закон КР «О местном самоуправлении»;
- - Закон КР «О муниципальной собственности на имущество»;
- - Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

НПА об образовании ГП «Кыргызжилкоммунсоюз» и его подведомственных предприятий, в том числе Орловское предприятие теплоснабжения и водоотведения (ОПТиВ):

- постановление Правительства КР № 366 от 7 июля 2008 г.,
- постановление Правительства КР за № 493 от 2 сентября 2008 г.;
- приказ Минпромэнергетики и топливных ресурсов КР от 8 сентября 2008 г., № 160;
- приказ Минпромэнергетики и топливных ресурсов КР от 18 мая 2009 г., № 139.

НПА о тарифах на тепловую энергию и горячее водоснабжение:

- Закон КР «Об энергетике» от 30 октября 1996 г., № 56;
- постановление Правительства КР от 20 ноября 2014 г., № 660;
- приказ Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР от 11 декабря 2014 г., № 44.

ВОПРОС. До 29 января 2015 г. в Орловском городском кенеше действовала коалиция фракций меньшинства и коалиция фракций большинства, но 29 января 2015 года состоялась внеочередная сессия по заявлению коалиции меньшинства «Об объединении всех фракций в одну коалицию». Может ли кенеш вынести постановление об объединении всех фракций посредством присоединения коалиции фракций меньшинства к коалиции фракций большинства?

ОТВЕТ. Согласно требованиям части 5 статьи 21 Закона КР «О местном самоуправлении», избранные депутаты городских кенешей в соответствии с партийной принадлежностью объединяются в депутатские фракции. Большинство в городском кенеше считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в городском кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов. Фракция или фракции, не входящие в коалицию фракций большинства, считаются меньшинством в городском кенеше. В случае объединения депутатов городского кенеша в коалицию фракций большинства, фракции или коалиции фракций меньшинства передаются постоянная комиссия по бюджету и финансам.

Исходя из данной нормы, в отношении ситуа-

ции, сложившейся в Орловском городском кенеше, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, данная норма в целом носит императивный характер, т.е. обязательный к исполнению в той форме, в какой она изложена в законе, и не подлежит изменению или иному толкованию по инициативе ее адресатов.

Во-вторых, норма указывает постепенные этапы формирования депутатских фракций, коалиции фракции большинства и меньшинства с обязательным разделением отдельных функций городского кенеша. При этом норма не обязывает депутатские фракции объединяться в коалиции фракций большинства или меньшинства, оставляя право выбора объединения за ними. В то же время норма заранее предусматривает обязательное присутствие в городском кенеше двух основных групп – большинства и меньшинства.

В-третьих, данная норма не предусматривает иные случаи объединения депутатских фракций или коалиции фракций, например, объединение всех фракций в одну коалицию фракций большинства, или отказ от принятия фракцией меньшинства руководства над постоянной комиссией по бюджету и финансам, поскольку этапы формирования фракций и коалиции фракций в городском кенеше, а также разделение функции городского кенеша между фракциями или коалициями фракций большинства и меньшинства, установлены, исходя из принципа сдержек и противовесов для обеспечения их взаимного контроля и сдерживания.

В этой связи считаем решение городского кенеша об объединении всех фракций городского кенеша в одну коалицию фракций большинства противоречащим части 5 статьи 21 Закона КР «О местном самоуправлении».

Юристы отвечают на вопросы об управлении землями

Венера, БОЛТОБАЕВА, Бакыт АЙТКУЛОВ, консультанты ИПР

ВОПРОС. Арендатор, получивший в аренду земельный участок Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, не нарушая условий договора, вовремя платит налоги. Имеет ли право данный арендатор продлить срок аренды после истечения срока действия договора аренды без участия в аукционе?

ОТВЕТ. Согласно нормам Типового положения «Об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий», утвержденного постановлением Жогорку Кенеша КР от 29 июня 2007 года, № 1997-III, по истечении срока действия договора аренды, права арендатора пользоваться арендованным зе-

мельным участком прекращаются. Данный земельный участок должен предоставляться только через торги.

ВОПРОС. Как быть, если на территории приусадебного участка открыли бизнес, например, небольшой коммерческий магазин («комок»). Собственники бизнеса за такой участок платят налог как с садово-огородного участка. Законно ли это?

ОТВЕТ. Пункт 3 статьи 338 Налогового кодекса Кыргызской Республики установил, что «... если придомовой, приусадебный или садово-огородный земельный участок или их доля используются в предпринимательских целях, земельный налог по

Таблица 1. Ставки земельного налога за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения

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

этим земельным участкам или их долям рассчитывается в соответствии со статьей 339 Налогового кодекса КР». В таблице 1 указаны размеры ставок земельного налога за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения в разрезе по регионам и численности населения в населенных пунктах, установленные в статье 339 Налогового кодекса.

Пункты 3 и 4 статьи 339 Налогового кодекса КР регламентируют, что ставки земельного налога, установленные частью 1 статьи 339 НК КР, дифференцируются с применением зонального коэффициента для экономико-планировочных зон Кз и коэффициента коммерческого использования земельных участков Кк, а также то, что значения зонального коэффициента Кз устанавливаются местными кенешами, не чаще чем один раз в три года, в срок не позднее 1 октября текущего года, в зависимости от особенностей экономико-планировочных зон населенных пунктов, кроме городов Бишкек и Ош, в размере, от 0,3 до 1,2.

В пункте 6 статьи 339 НК КР установлены размеры коэффициентов коммерческого использования Кк для земельных участков, принадлежащих на праве собственности или пользования организациям и индивидуальным предпринимателям, физическим лицам в части, используемой для осуществления предпринимательской деятельности и предоставленных под:

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

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

- мини-рынки, рынки, торгово-рыночные комплексы – 7,5;
- скотные, фуражные рынки – 4,5;
- предприятия общественного питания – 3;
- предприятия гостиничной деятельности – 7;
- банки, ломбарды, обменные пункты – 5;
- предприятия, осуществляющие деятельность букмекерских контор и тотализаторов, и дискотеки – 7;
- офисы, бизнес-центры, биржи – 2,5;
- автозаправочные станции – 10;
- нефтебазы – 1,5;
- автостоянки, предприятия автосервиса – 4,5;
- сооружения рекламы – 50;
- предприятия сферы отдыха и развлечений, спортивно-оздоровительных услуг, предоставления индивидуальных услуг, если иное не предусмотрено настоящей статьей, – 1,5;
- административные здания предприятий транспорта: аэровокзалы, автовокзалы, автостанции, железнодорожные вокзалы – 0,9;
- предприятия промышленности, транспорта, строительства, связи и энергетики, территории свободных экономических зон, если иное не

- предусмотрено настоящей статьей, – 0,5;
- здания и сооружения горнодобывающих предприятий, а также грузовые станции железнодорожного транспорта, санитарно-защитные зоны предприятий железнодорожного и воздушного транспорта – 0,3;
- разрабатываемые месторождения, карьеры, шахты, разрезы, золоотвалы – 0,05;
- геологоразведочные, проектно-изыскательские, разведочные и исследовательские работы – 0,005;
- воздушные линии связи и электропередачи – 0,01;
- учреждения науки, образования, здравоохранения, культуры, детско-юношеские физкультурно-спортивные учреждения – 0,3;
- сельскохозяйственные производственные здания (гаражи, ремонтные мастерские, зернотоки, зерноочистительные комплексы, овощехранилища, строительные и хозяйственные дворы и другие объекты сельскохозяйственного назначения) – 0,2;
- оборонно-спортивно-технические организации – 0,01.

В рассматриваемом частном случае для определения коэффициента экономико-планировочных зон Кз и коэффициента коммерческого использования земельных участков Кк требуется уточнить следующие данные: площадь магазина, численность населения населенного пункта и название региона, где расположен этот магазин.

ВОПРОС. Имеют ли право граждане КР, принимавшие участие в боевых действиях в Баткенской области, претендовать на освобождение от налогов за пользование приусадебными, садово-огородными участками?

ОТВЕТ. В статье 344 Налогового кодекса Кыргызской Республики предусмотрены льготы по земельному налогу в виде освобождения от уплаты земельного налога за пользование придомовыми, приусадебными и садово-огородными участками для следующих категорий:

- инвалиды и участники Великой Отечественной войны, военнослужащие, принимавшие участие по межгосударственным соглашениям в войне в Афганистане и других странах, участники ликвидации аварии Чернобыльской АЭС, а также инвалиды с детства, инвалиды I и II групп;
- члены семей военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, погибших или пропавших без вести при исполнении служебных обязанностей, включая детей до совершеннолетия;
- физическое лицо, достигшее пенсионного возраста;
- физическое лицо, имеющее четырех и более несовершеннолетних детей.

Согласно части 2 данной статьи, местные кенешы имеют право предоставить полное или частичное освобождение от уплаты земельного налога по сельскохозяйственным угодьям на срок до трех лет в случаях, когда землепользователь понес материальные убытки вследствие стихии непреодолимой силы.

Таким образом, исходя из положений данной статьи 344 Налогового кодекса Кыргызской Республики, граждане КР, принимавшие участие в боевых действиях в Баткенской области, не имеют льгот в виде освобождения от уплаты земельного налога за пользование придомовыми, приусадебными и садово-огородными участками.

ВОПРОС. Муниципалитет имеет 8 га яблоневого сада и 7 га абрикосового сада. Имеет ли право айыл окмоту включить в штатное расписание единицу садовника для ухода за данными землями?

ОТВЕТ. Исходя из определения «сельскохозяйственные угодья», данного в пункте 26 статьи 1 Земельного кодекса КР, можно утверждать, что яблоневый и абрикосовый сады относятся к многолетним насаждениям, и, соответственно, на них распространяется законодательство, регулирующее вопросы предоставления земель сельскохозяйственного назначения. Согласно содержанию норм статей 72 и 73 Земельного кодекса КР, данные земли могут быть предоставлены только для ведения семеноводческого, племенного, товарного сельскохозяйственного производства, защитного лесоразведения, садоводства, огородничества, дачного строительства, проведения научно-исследовательских и опытных работ, а также для других целей, связанных с сельскохозяйственным производством. Предположительно, данные сады находятся в Государственном фонде сельскохозяйственных угодий (ГФСУ) и могут быть использованы только в следующих целях:

- для передачи в аренду сельскохозяйственным товаропроизводителям и хозяйствующим субъектам на основе прозрачных и открытых торгов;
- для функционирования семеноводческих, племенных, опытно-селекционных, экспериментальных хозяйств и государственных сортоиспытательных учреждений, а также сельскохозяйственных кооперативов;
- для расширения территории населенных пунктов в соответствии с утвержденными генеральными планами их развития;
- для граждан, работавших и проживавших за пределами данного хозяйства (в том числе, выходцев данного хозяйства), приехавших на постоянное жительство на территорию данного хозяйства до 1 июля 1996 года, в размере среднехозяйственной земельной доли;
- для удовлетворения государственных и общественных нужд по решению Правительства Кыргызской Республики.

Далее, согласно пункту 13 части 1 статьи 31 Закона КР «О местном самоуправлении», структура и штатная численность исполнительного органа местного самоуправления утверждается на основе типовых нормативов, определяемых Правительством. Таким образом, исходя из содержания вышеперечисленных норм и постановления Правительства КР от 5 августа 2011 года, № 451 «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики», можно сделать вывод, что органы местного самоуправления не имеют права включать в штат муниципалитета садовника для ухода за многолетними насаждениями. Более того, исходя из функций и назначения органов местного самоуправления как органа местной публичной власти, муниципалитет не вправе заниматься предпринимательской деятельностью – производством сельскохозяйственной продукции – и нанимать для этого садовника.

ВОПРОС. Как определяется сумма налогового обязательства по земельному налогу в случае, если у землепользователя отсутствуют документы на земельный участок?

ОТВЕТ. В соответствии с нормами статьи 336 Налогового кодекса Кыргызской Республики, для того чтобы определить сумму земельного налога, в случае отсутствия у фактического землепользователя правоудостоверяющего документа на земельный участок, необходимо определить налоговую базу согласно физическим обмерам. Обмеры производятся комиссией, в составе которой должны участвовать представители соответствующего органа налоговой службы, уполномоченного государственного органа по регистрации прав на недвижимое имущество и местного органа самоуправления.

О дате и времени осуществления физического обмера земельного участка орган налоговой службы должен известить фактического пользователя земельного участка в срок, не менее чем за 3 дня до даты проведения физического обмера.

В случае отсутствия фактического пользователя земельного участка в назначенное время, при условии его надлежащего извещения в порядке, предусмотренном статьей 83 Налогового кодекса КР, физический обмер земельного участка осуществляется в его отсутствие.

Результат обмера, проведенный комиссией, оформляется актом в 2-х экземплярах, один из них передается в соответствующий территориальный орган по регистрации объектов недвижимости либо орган местного самоуправления для принятия соответствующего решения, второй экземпляр акта передается в соответствующий налоговый орган для определения суммы налогового обязательства по земельному налогу.

Автор плаката –
участник Национального
конкурса плакатов
«Жить лучше:
здесь и сейчас, 2014»
Инна ПИСКАРЕВА



Административно-территориальная реформа с точки зрения местных бюджетов

Сыймык НУРУНБЕТОВ, Министерство финансов Кыргызской Республики

В отношении развития местных бюджетов в последние годы в Кыргызской Республике делается немало. Например, в целях укрепления и расширения доходной базы увеличены нормативы отчислений от общегосударственных налогов в пользу органов местного самоуправления, произведено увеличение заработной платы муниципальных служащих, ежегодно оказывается поддержка по коммунальным услугам,

происходит выравнивание бюджетной обеспеченности, для поддержки местных инициатив в развитие инфраструктуры предоставляются стимулирующие гранты, бюджетные ссуды. Но в то же время финансовая самостоятельность органов местного самоуправления снижается. Почему? И есть ли связь между бюджетными вопросами и административно-территориальным устройством страны?

Состояние местных бюджетов

Самодостаточный орган местного самоуправления, который имеет достаточно высокий уровень доходности, несет и высокие фактические расходы. При этом на развитие инфраструктуры, финансирование инвестиционных проектов средств не хватает, как не хватает их для обеспечения стандартных текущих расходов; наблюдается большая зависимость от средств республиканского бюджета.

Несмотря на то, что в Кыргызстане декларирована независимость местных бюджетов, своего рода иерархическая система сохраняется, уровни бюджета связаны между собой. Как правило, за вышестоящим бюджетом сохраняется определенная регулирующая роль по отношению к нижестоящим бюджетам в зависимости от уровня централизации управления социально-экономическими процессами. Эта система жива и сегодня. Причиной является унаследованное от прошлых времен административно-территориальное деление, а подтверждением – почти не меняющееся количество дотационных муниципалитетов, в 2012 г. таких было 394, в 2014 г. стало 386. При этом доля дотационных МСУ по отношению к общему количеству не изменилась (несмотря на некоторое снижение абсолютного числа дотационных МСУ, общее количество выросло, а потому доля осталась на прежнем уровне).

Изменения в налоговом законодательстве, регулирование нормативов отчислений от общегосударственных налогов, широкомасштабное финансовое выравнивание положительно отразились на росте доходов органов местного самоуправления, однако ежегодное повышение цен и тарифов, заработной платы привело к росту расходных обязательств, которые компенсируются за счет республиканского бюджета в текущем году. В будущем в большинстве случаев эти дотации становятся дополнительным бременем для республиканского бюджета.

В соответствии с Законом «О местном самоуправлении», основными принципами местного самоуправления являются самообеспечение, саморегулирование и самофинансирование. Однако ограниченные возможности органов местного самоуправления усиливают их иждивенческие настроения. В настоящее время органы местного самоуправления не полностью задействованы в осуществлении бюджетного процесса, особенно при формировании и исполнении доходной части местных бюджетов, что непосредственно отражается в расходной части местных бюджетов. Многие вопросы, касающиеся бюджетного процесса, закреплены за государственными органами, которые не отвечают по бюджетным обязательствам органов МСУ. Все эти нерешенные вопросы порождают множество проблем.

Неравномерность распределения населения

Сложной проблемой остается несовершенство административно-территориального устройства.

Рассматривая расселение в региональном разрезе можно увидеть, что в таких областях, как Таласская, Нарынская, Иссык-Кульская, численность населения на одну административно-территориальную единицу значительно меньше, в сравнении с Чуйской, Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областями, где количество жителей больше в пять, а то и в десять раз.

Доходная база также распределена неравномерно, в густонаселенных отдаленных регионах имеющиеся доходные возможности недостаточны, тогда как в малонаселенных – эта картина может выглядеть совсем иначе.

Свыше 52% всей доходной базы местных бюджетов сосредоточено в г. Бишкеке, и только 24,6% – у 453 айыл окмоту, что говорит о крайней неравномерности распределения налоговой базы.

Основные ключевые направления в программах развития регионов нацелены на повышение эффективности бюджетной системы регионов, социально-экономическое развитие, улучшение инвестиционной привлекательности и т.д., однако это дает лишь незначительный положительный результат. Налоги на доходы от малого и среднего бизнеса, на развитие которого в большей степени могут влиять местные органы, затрагивают сравнительно небольшую часть этого бизнеса, и в силу специфики видов деятельности, подпадающих под обложение этим видом налогов, свойственны в большей степени крупным городам, нежели айыл окмоту.

Рассматривая необходимость проведения реформы административно-территориального деления, можно выделить основные причины:

- неравномерность доходного потенциала органов местного самоуправления (сверхобеспеченность отдельных органов местного самоуправления, дотационность большинства органов местного самоуправления);
- слабая материально-техническая база органов местного самоуправления;
- неравномерность расселения (айыл окмоту с 500 - 1000 чел. и айыл окмоту с 5000 - 42000 чел.);
- усиление иждивенческих настроений;
- рост расходных обязательств, связанных с повышением цен и тарифов, заработной платы, и ослабление самостоятельности органов МСУ;
- отсутствие стимула и возможностей органам местного самоуправления повышать источники доходов и эффективно взаимодействовать с налогоплательщиками;
- низкий профессиональный уровень муниципальных служащих, депутатов местных кенешей и неэффективное управление человеческими ресурсами на местном уровне, текучесть кадров;
- разрыв социально-экономического потенциала между городами и айылными аймаками и между самими айылными аймаками.

Приоритетные задачи реформы

Важнейшими задачами для качественного продолжения реформ являются следующие.

Разграничение функций и полномочий, а также расходных обязательств между органами государственной власти и органами местного самоуправления (смешанные обязательства в области обороны, общественного порядка, образования и социального обеспечения). До сих пор нет ясности в системе образования, где финансирование перешло в ведение Министерства образования и науки КР, согласно подушевому принципу финансирования, однако часть расходов остается вне стандарта финансирования (коммунальные услуги, содержание объекта), т.е. за органами местного самоуправления. Отсюда образуются противоречия в законодательстве. Некоторые учреждения содержатся полностью за счет местных бюджетов, в том числе з/плата, но подчиняются отраслевым территориальным подразделениям министерства.

Финансирование делегированных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления (Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий»). Данные расходы с 2015-16 гг. будут включены в состав межбюджетных трансфертов как отдельный вид трансферта, т.е. эта дотация будет выделяться на безвозмездной основе всем, независимо дотационный это орган местного самоуправления или самодостаточный. Понятие «дотационный» в данном случае уже неуместно, т.к. все виды трансфертов выделяются на безвозмездной основе или разово (в связи с решениями Правительства) или на возвратной основе в виде бюджетных ссуд (на договорной основе). Принцип выравнивания также теряет актуальность и свою всеохватывающую роль в местных бюджетах, т.е. этот трансферт уже не может включать отдельную часть расходов местных бюджетов.

Выработка критериев объединения органов местного самоуправления на объективной основе (положение, порядок – экономический демографический, географический) или субъективной основе объединения на местах (договоренность, менталитет, обычаи).

Решение вопроса о вертикали государственного управления. Возникает вопрос о том, какова будет роль институтов губернаторства, акимата и промежуточных органов в случае укрупнения муниципалитетов? К примеру, если в шести районах будет по 6 айыл окмоту, то по области - 36 айыл окмоту, как один большой район. Отсюда возникает вопрос о роли института акимата в развитии этих 36 айыл окмоту. В целом по республике предварительно будет насчитываться 252 айыл окмоту и 31 город.

Определение роли одних органов местного самоуправления в развитии и становлении других или введение отрицательных трансфертов. В результате объединения некоторых органов местного са-

моуправления образуются сверхсамодостаточные новые муниципалитеты, которые могут сыграть решающую роль в развитии соседних малообеспеченных муниципалитетов. Таким образом, это является фундаментом в становлении в ближайшем будущем нового благополучного градообразующего звена. Этот вид трансферта отвечает принципам социального партнерства.

Международный опыт укрупнения муниципалитетов

Административно-территориальное устройство страны является важным элементом ее государственной организации. Этот институт образовался исторически под влиянием природно-географических, социально-экономических и демографических факторов, потребностей государственного управления.

Это устройство в большинстве случаев носит сугубо консервативный характер и обычно редко подвергается коренным изменениям, не претерпевает серьезных изменений даже в условиях принятия новых конституций и конституционных законов, затрагивающих другие аспекты в организации государств.

В крупнейших государствах, таких, как США, ФРГ, Испания, Италия, Швейцария, важнейшие элементы существующей административно-территориальной системы возникли в XIX в., а в Великобритании эти основы восходят к эпохе раннего феодализма. В Японии административно-территориальное деление окончательно сложилось вскоре после Второй мировой войны.

Поэтому в системе административно-территориального деления зарубежных стран до сих пор сохранились явно устаревшие территориальные единицы, небольшие по территории, потерявшие экономическую, а иногда демографическую основу для своего существования. По-прежнему сохраняются серьезные различия в размерах территории, численности населения и экономическом потенциале административно-территориальных единиц, принадлежащих к одной категории.

Несмотря на то что в конце 80-х годов были проведены реформы административно-территориального устройства в Великобритании, ФРГ и Франции, но отмеченные выше недостатки в административно-территориальном делении этих стран они не устранили.

Укрупнение административно-территориальных единиц при глубоко продуманной и выверенной стратегии и тактике их реализации способствует созданию «полюсов» экономического роста, относительному сглаживанию межрегиональных социальных контрастов, стабилизации общественно-политической ситуации в отдельно взятом регионе и стране в целом.

Приведем несколько примеров преобразования административно-территориального деления других стран. В Казахстане в 1997 году рефор-

ма прошла по инициативе президента РК Назарбаева. Сама перекройка границ не поменяла структуру расселения, но создала благоприятные условия, учитывая высокую миграционную активность урбанизирующихся слоев населения внутри республики. Произошли следующие изменения: Талды-Курганская область вошла в состав Алматинской с центром в г. Талды-Курган, Тургайская область вошла в состав Кустанайской, Кокчетавская область была разделена между Акмолинской и Северо-Казахстанской областями, Джезказганская вернулась в состав Карагандинской области, а Семипалатинская вошла в состав Восточно-Казахстанской области.

Повсеместным для послевоенной Европы было укрупнение муниципальных образований, введение в ряде стран ограничений по размеру муниципалитетов.

Опыт укрупнения был и позитивным, и негативным. Попытки «командного слияния» муниципалитетов заканчивались неудачей даже в таких высокоцентрализованных странах, как Франция.

Успех достигался при объединении муниципалитетов на добровольной основе. Даже если новые границы надмуниципальных образований определялись «сверху», это делалось на основе длительного опыта межмуниципальной кооперации и дорогостоящих исследований, обеспечивших всесторонний учет хозяйственных, исторических и культурных связей муниципалитетов.

Франция по своему административному делению является самой «раздробленной» из всех европейских стран. В стране насчитывается 36000 коммун (населенных пунктов), причем треть из них едва ли насчитывает 200 жителей. Реформы укрупнения французских коммун проводились с 1890 по 2010 год, отчего сегодня во Франции существует чуть ли не десяток форм сотрудничества между коммунами, дублирующих друг друга, – от межкоммунальных объединений до метропольных городов.

Что же касается департаментов, которые Франция унаследовала от наполеоновской эпохи, то сегодня они являются слишком маленькими административными единицами как с европейской точки зрения, так и по французским меркам.

В Швеции сотрудничающие муниципалитеты объединились вокруг городов на основе освоения межселенных территорий. Окончательное муниципальное деление закрепило сложившуюся систему блоков.

В Дании для определения границ округов было проведено исследование, которое представило сложившиеся торговые зоны (44 зоны), зоны концентрации трудовых ресурсов (123 «центра притяжения») и многие другие сферы взаимовлияния, вплоть до границ продажи и доставки местных газет, и дало полную картину взаимозависимостей. Был проведен детальный учет «эффекта масштаба» для оказания разных типов общественных услуг, который показал, например, что дома для престарелых требуют населения в 3500-5000 чел., а

система помощи на дому – населения в 4000-5000 чел. Законом были утверждены принципы изменения муниципального деления (округа охватывают сельские муниципалитеты и города; один город – один муниципалитет, что подразумевало обеспеченность города территорией для промышленного и другого развития). Руководствуясь этими принципами и используя результаты детальных исследований, датская Комиссия по реформе местного самоуправления разработала предложения о создании округов, которые были направлены для обсуждения в муниципалитеты и утверждены центральной властью только после согласования с теми, кому предстояло объединиться¹.

В Финляндии 20 лет назад была предпринята попытка серьезно уменьшить число муниципалитетов «сверху» с государственного уровня, разработан план, как это было сделано в Швеции и Дании. Однако в результате политических дебатов по территориальной реформе победил принцип добровольности объединения. Параллельно была создана системы государственных субсидий для исполнения государственных полномочий – предоставления услуг в области школьного образования, ухода за детьми и т.п. Государство поощряет объединение муниципалитетов через предоставление дополнительных субсидий, то есть реформа проходит не административным путем, а стимулируется экономически.

Показателен опыт проведения реформ местного самоуправления в странах бывшего социалистического лагеря – Польше и бывшей ГДР. Польские законодатели еще в 1990 году закрепили основные положения Европейской хартии о местном самоуправлении в национальных актах. С января 1990 года в Польше вступил в силу закон о местном самоуправлении, в соответствии с которым местное самоуправление должно осуществляться на основе принципов subsidiarity и приоритета прав граждан. В качестве базовой основы осуществления местного самоуправления была выбрана гмина (община). Управленческая деятельность местного сообщества осуществляется через органы гминного (местного) самоуправления, основная задача которых, равно как и органов государственной власти в Польше, оказывать услуги жителям.

В СССР в 1923 году началась административно-территориальная реформа. Вместо старого губернского деления планировалось провести районирование страны. Целью реформы было сокращение числа административно-территориальных единиц, упрощение и удешевление аппарата управления.

Для Кыргызстана положительный опыт этих стран сегодня весьма полезен, если использовать взвешенный подход при проведении административно-территориальной реформы, учитывая объективные, приемлемые для Кыргызстана особенности.

¹ Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российских городов. Москва, 1995.



Об истории участия жителей Оша в местном бюджетном процессе

Гульгакы МАМАСАЛИЕВА,

координатор программ по вовлечению гражданского общества в местное самоуправление Ошского филиала ОО «МЦ Интербилим»

Первые шаги – общественные слушания по бюджету

Практика участия населения в бюджетном процессе города Оша началась в 2007 году, когда органы местного самоуправления южной столицы совместно с организациями гражданского общества стали проводить общественные слушания по бюджету. Но тогда, восемь лет назад, слушания носили информационный характер. Муниципалитет преимущественно в одностороннем порядке давал гражданам информацию об исполнении бюджета за прошедший год, частично собирал мнения жителей о расходах, запланированных на год будущий, но реального участия граждан в бюджетном процессе не наблюдалось, так как непонятно было, в какой степени мэрия и городской кенеш прислушиваются к мнению горожан. Первые бюджетные слушания проходили под управлением мэра Оша, и граждане воспринимали это мероприятие как очередную коллегию или встречу мэрии с населением.

Но затем ситуация изменилась, инициативу по проведению общественных слушаний по бюджету взял в свои руки местный кенеш, что придало слушаниям более высокий статус, а роль мэрии изменилась – из главного организатора и «хозяина»

обсуждения мэрия превратилась в его участника, что заставляло исполнительный орган внимательнее прислушиваться к реакции города на бюджетную информацию. И уже в 2008 году город занял второе место в конкурсе лучшей практики проведения общественных слушаний по бюджету¹. Постепенно общественные слушания по бюджету стали городской традицией, и если раньше представители общественных организаций просили местный кенеш организовать слушания, то сегодня кенеш города Оша делает это по собственному желанию, без подсказок и напоминаний. Расширился также опыт местного кенеша в вопросах сотрудничества с кыргызстанскими и международными неправительственными организациями, например, в 2014 году в партнерстве с международной организацией IRI был создан сайт местного кенеша.

Бюджетная инициативная группа – первый опыт мониторинга расходов

Помимо слушаний, в Оше применяются и другие механизмы участия граждан в бюджетном

¹ Конкурс проводил проект по развитию местного самоуправления, который выполняло Представительство Урбан Института в Кыргызской Республике.





процессе. В частности, в 2007 году была создана Бюджетная инициативная группа «Интербилим» (БИГ), которая в преддверии бюджетных слушаний проводила в различных районах города оценку потребностей населения с целью включения ответов на эти потребности в местный бюджет. В 2008 году БИГ провела мониторинг использования средств местного бюджета, проверяя результаты, насколько расходы бюджета по обеспечению города питьевой водой удовлетворили потребности населения. Данная практика показала, что зачастую органы местного самоуправления путают понятия «вклад» и «результат», использованные деньги и произведенные работы показывают как результат, хотя это только вклад в решение проблемы. А результат – удовлетворенность горожан доступом к питьевой воде – не оценивают. БИГ пошла другим путем – путем совместной оценки результатов использования денег местного бюджета, потраченных на замену трубы питьевой воды, при этом измерялось не количество денег и длина труб, а скорость наполнения обычного ведра питьевой водой на разных этажах жилых домов.

В 2009 г. БИГ, совместно с местными НКО, участвовала в улучшении управления муниципальных услуг с целью расширения доходной части местного бюджета. Состоялась инвентаризация муниципальных земель, в результате чего выявились муниципальные земли, пользователи и арендаторы, которые не платили налоги. Последовала политическая реконструкция системы управления муниципальными землями, были внедрены такие механизмы, как совместная инвентаризация, электронный учет использования муниципальных земель, общественная экспертиза. Данные меры привели к увеличению доходной части местного бюджета на 15%.

Доверие должно расти не только со стороны населения к органам управления, но и органов управления – к гражданскому обществу

Положительная практика сотрудничества в целях усиления прозрачности и улучшения управления местным бюджетом повысила уровень доверия к местным общественным организациям со стороны органов местного самоуправления. Это доверие формировалось годами, из этапа в этап. Местным кенешем еще в 2009 году было принято постановление о десятипроцентном софинансировании из местного бюджета проектов общественных организаций, направленных на решение социально-экономических проблем.

Общественные организации Оша по праву гордятся результатами коммуникаций и сотрудничества с местным самоуправлением, плоды которых отражаются не только в сфере бюджета, но и в расширении доступа населения к местным услугам, активизации населения по решению местных проблем.

В 2012 году мэрия поддержала идею «Интербилим-Ош» по созданию фонда местных инициатив, с целью вовлечения граждан в решение местных проблем.

Из местного бюджета было выделено 20 млн. сомов на софинансирование идей жителей г. Оша. Эти деньги покрывают от 30 до 40% всех затрат, направленных на решение проблем сообществ. Данная практика продолжается и по сей день.

Измерение наполняемости воды во времени (1 ведро=10л)



Центр сотрудничества – институционализация участия граждан в бюджетном процессе

Новым этапом эффективных коммуникаций между мэрией г. Оша и общественными организациями стало открытие в 2013 году при мэрии Центра сотрудничества. Благодаря деятельности Центра сотрудничества, усилилась прозрачность использования денег Фонда местных инициатив, жители стали иметь возможность подавать заявки в режиме он-лайн. Во время бюджетных слушаний 2013 года Центр сотрудничества наглядно показал эффект от вклада населения в решение местных проблем в виде количественных данных, что явилось хорошим доказательством пользы от сотрудничества органов МСУ и граждан. Деньги местного бюджета в виде софинансирования стимулировали граждан для консолидации собственных средств.

В 2014 году местный кенеш г. Оша совместно с «Интербилим-Ош» и Институтом политики развития внедрил новый формат отображения бюджетной информации – гражданский бюджет. Целый год на разных площадках с населением обсуждались расходы бюджета; давались разъяснения того, как при минимальных размерах бюджета покрыть все потребности. Это натолкнуло местный кенеш на мысль провести встречи с жителями тринадцати территорий города Оша, чтобы обсудить их потребности на 2015 год. Данная практика была применена местным кенешем впервые. По итогам встреч было решено расширить финансирование, направленное на нужды детей и озеленение. В результате в бюджет Оша на 2015 год были заложены расходы на развитие Зеленхоза, укрепление хозяйства с целью дальнейшего самофинансирования, расширение охвата территорий для уборки, а также строительство детских игровых площадок на придомовых участках.

Непрерывное сотрудничество органов МСУ с организациями гражданского общества подтверждает приверженность власти к ведению открытой бюджетной политики. На 2015 год приняты три вида планов деятельности по прозрачности местного бюджета. Местный кенеш разработал свои планы по обратной связи с населением, мэрия и БИГ подготовили свои планы деятельности.

Что нужно для расширения и повышения эффективности участия граждан в бюджетном процессе?

Во-первых, политическая воля органов МСУ, их приверженность к управлению, основанному на праве граждан участвовать в местном самоуправлении, что выражается в виде местных решений (НПА), совместных мероприятий, открытого сотрудничества с общественными организациями. К примеру, в г. Оше принципами реализации социально-экономической программы развития 2014-2017 гг. стали открытость, прозрачность, участие.

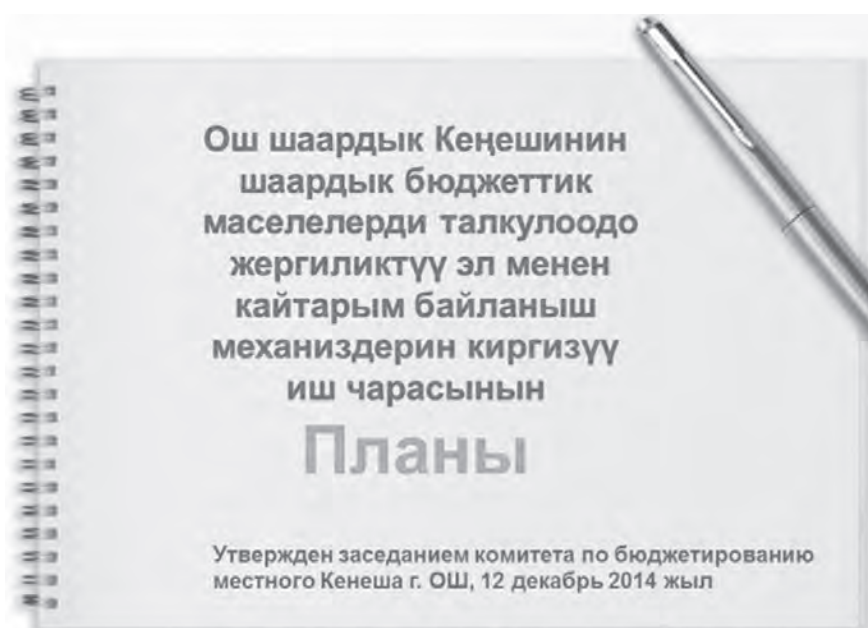
Во-вторых, активное гражданское общество, которое систематически требует от местной власти реализации политики прозрачности и результативности, владеет экспертным потенциалом, способно развивать диалог и давать полезные рекомендации.

В-третьих, последовательное, поэтапное и непрерывное развитие коммуникации между органами МСУ и институтами общественности в сфере гражданского бюджета.

В-четвертых, институциональная память в виде активной части населения, которая продолжает коммуникацию и гражданскую деятельность при частой смене лидеров муниципалитетов.

Безусловно, коммуникация между органами МСУ и гражданским обществом – главное условие

для достижения открытого и прозрачного бюджета. Все механизмы гражданского бюджета г. Оша разработаны с участием разных сторон, что улучшает понимание, в каких целях принимались те или иные решения. Сегодня органы МСУ и общество г. Оша признают участие граждан в бюджетном процессе неотъемлемым правом, имеющим механизмы реализации, имеющим историю и традиции, преемственность и развитие. Опыт Южной столицы в реализации права граждан на участие в местном самоуправлении достоин того, чтобы быть изученным и примененным в других городах Кыргызстана.





Муниципалитеты Баварии

Материал предоставлен
Представительством **Фонда Ханнса ЗАЙДЕЛЯ в Центральной Азии**

С момента своего открытия в 2009 году Представительство Фонда Ханнса ЗАЙДЕЛЯ в Центральной Азии (ФХЗЦА), основной деятельностью которого является подготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, практикует краткосрочные стажировки своих выпускников и партнеров в Баварии. Руководитель представительства доктор Макс Георг МАЙЕР в свое время отметил, что именно идеи для развития местного самоуправления, например, по работе коммунальных служб, по привлечению населения к решению местных задач, более жизнеспособны, и этот опыт легче перенимается. Понятно, что здесь есть чему учиться: ведь история самоуправления в Баварии насчитывает несколько веков, и само оно прочно стоит на двух принципах: независимости муниципалитетов (финансовой и законодательной) и активного участия граждан в общественной жизни.

В прошлом году для государственных и муниципальных служащих было организовано три таких визита. Каждый раз программа поездки «подгоняется» под состав делегации, однако в целом фонд стремится ознакомить участников со всеми наиболее интересными сторонами функционирования местного самоуправления, например, с принципами застройки, содержанием дорог, планом развития города или села.

В Баварии даже самые маленькие муниципалитеты имеют свой генеральный план, на основе которого делается план детальной застройки (какого, например, нет в Бишкеке). Хольгер ГЕТТЛЕР, архи-

тектор исторического города Динкельсбюль, рассказал стипендиатам ФХЗЦА о плане по использованию и зонированию территорий, а также о процедуре выдачи разрешений на строительство. Владельцы домов в Динкельсбюле должны сохранять исторический облик города, и любые строительные и ремонтные работы – вплоть до высоты и цвета крыши – они согласовывают с муниципалитетом. Впрочем, такие предписания действуют в любом городе, просто у каждого города они свои. А за нарушения предусмотрены административные штрафы, отнюдь не символические. В разработке генплана развития города и плана детальной планировки и застройки территорий активное участие принимают сами горожане. В старой части города строительство не ведется. Если для развития требуются дополнительные земли, то городские власти выкупают их у соседних крестьянских хозяйств. Затем участки продаются желающим на конкурсной основе, но с учетом социального положения, квалификации и полезности для города того или иного человека.

В Германии с 70-х годов прошлого века до сегодняшних дней действует программа модернизации сел. Она была задумана, чтобы остановить массовую миграцию людей из сельской местности в города. С одной стороны, программа включает развитие общественных благ (строительство дорог, новых социально-культурных учреждений, улучшение коммуникаций), с другой стороны, сельчанам оказывается индивидуальная поддержка. При этом бюджет формируется за счет государ-

ства, городской казны и средств самих жителей. В результате условия жизни в селах и городах сравнялись, а кое-где муниципальные объекты в селах стали лучшими в Баварии.

Участникам подобных поездок всегда интересно знакомство с разнообразными муниципальными учреждениями: профессиональными лицами, спортивными и хозяйственными комплексами, очистительными сооружениями, больницами, противопожарной службой, коммунальными службами и мусорными полигонами. Все эти предприятия должны быть некоммерческими, но самоокупаемыми: они не должны быть дотационными и не должны приносить прибыль. Все тарифы формируются таким образом, чтобы покрывать расходы предприятия, но не более того. В Баварии коммунальные службы чаще всего объединены в одну: и электро-, тепло- и водоснабжением горожан занимается одно муниципальное коммунальное предприятие города.

Очень развито использование возобновляющихся источников энергии - солнечных и ветряных установок. Использование «зеленой» энергии активно стимулируется государством. Также востребована и переработка вторсырья. Например, те же ТЭЦ работают на отходах древесного производства, тепло также вырабатывается на мусорном полигоне... Кстати, мусорный полигон Аураха (обязательный пункт посещения во время учебных визитов от Фонда Ханнса ЗАЙДЕЛЯ) является одним из показательно-образцовых не только в Баварии, но и по всей Германии. Первоначальной сортировкой мусора занимаются сами горожане (кстати, тариф за вывоз мусора устанавливается четко, исходя из его объемов). Особые виды мусора (электроприборы, батарейки, краски) вывозятся самостоятельно в специальный пункт приема. Оттуда отходы перевозят на предприятия, где их сортируют и перерабатывают. Сам полигон — настоящий промышленный объект. Около миллиона кубометров мусора покрыты особой пленкой, чтобы вредные вещества не попадали в атмосферу и грунтовые воды. Образующийся газ используется для выработки электричества, а выделяемое отходами тепло - для обогрева близлежащих зданий.

Интересен опыт организации работы спортивных сооружений в муниципалитетах Баварии. Как правило, городские власти вкладываются только частично, например, выделяя земельный участок и закупая снаряжение, а строят его и поддерживают в дальнейшем сами жители.

Добровольное участие распространяется и на пожарную охрану. Во всех населенных пунктах с числом жителей менее 100 тысяч пожарные дружины формируются из добровольцев. Сегодня каждый 16-й

житель Баварии — добровольный пожарный. Занимаясь повседневными делами, они находятся в постоянной готовности, чтобы в случае пожара попасть на место происшествия максимум через 10 минут. А поскольку пожары случаются нечасто, то они также берут на себя обязанности по ликвидации последствий других ЧП, например, автоаварий. Еще одна часть таких стажировок - посещение культурно-развлекательных мероприятий - музея Цойгхаус, городского театра, рождественской ярмарки — тоже становится своего рода обучением. Например, организацией праздников, даже имеющих статус городских, в большинстве баварских городов занимается не мэрия, а общественные объединения. Актеры, организаторы праздника работают на общественных началах. Основными источниками финансирования праздника являются деньги, получаемые за продажу входных билетов, пожертвования предприятий и частных лиц. Мэрия оказывает нефинансовую помощь в виде услуг по уборке и украшению улиц.

Одна из участниц поездки, Динара ТУЛЕЕВА, поделилась своим впечатлением: «Красивая страна, прекрасные старинные города, доброжелательные люди. Впечатлена работой коммунальных служб, а также тем, что при строительстве новых районов сначала там полностью готовится инфраструктура, а уж потом заселяются люди. Что я взяла бы на вооружение в Кыргызстане — работу с общественными организациями. По-моему, тут скрыт огромный потенциал».

Местное самоуправление развивается и в Кыргызстане. Так, в селе Сары-Согот (Джалал-Абадская область, Токтогульский район) появи-

лась брусчатка из местного камня, одноразовые урны, силами сельчан заложен и поддерживается сельский парк. В Караколе внедрено сотрудничество городских властей и частного сектора — теперь за счет местных бизнесменов в городе появились дорожные указатели.

В 2015 году усилия Фонда Ханнса ЗАЙДЕЛЯ будут сосредоточены на развитии местного самоуправления, в первую очередь на повышении квалификации глав и ответственных секретарей айыл окмоту, председателей и заместителей председателей сельских кенешей. Кроме краткосрочных стажировок, во время которых представители баварских местных властей могут поделиться со своими кыргызстанскими коллегами интересными идеями, которые можно было бы реализовать у нас в стране, фондом предусмотрены краткосрочные курсы для представителей районных и сельских администраций по интересующей их тематике.

Фотографии Максима ЦОЯ и Представительства Фонда Ханнса ЗАЙДЕЛЯ в Центральной Азии.



НОВОСТИ ПРОЕКТА "Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс"



Более двух тысяч граждан обсудили исполнение местных бюджетов в 21 муниципалитете

С целью вовлечения населения в процесс обсуждения результатов исполнения местного бюджета за 2014 год, в период с 18 февраля по 3 марта 2015 года в 21 айылном аймаке Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей прошли общественные слушания.

По предварительным подсчетам, общее количество участников составило около 2000 человек, в числе которых были как депутаты местных кенешей, так и члены Инициативных групп (ИГ), активисты местных сообществ, представители СМИ, жители села и другие заинтересованные лица.

По словам активистов и лидеров муниципалитетов, накануне проведения этих мероприятий органы МСУ при содействии местных инициативных групп проводили информационную кампанию, с целью информирования населения о предстоящих общественных слушаниях. «В каждом селе в местах массового скопления людей были вывешены плакаты с краткой информацией о планируемом мероприятии, – рассказывает лидер местного сообщества Ак-Чийского АА. – Депутатам, руководителям учреждений и организаций, предпринима-

телям, лидерам сообщества и простым жителям села были розданы приглашения, где также содержалась информация с правилами проведения общественных слушаний. Дополнительно в ходе слушаний участникам раздавались материалы, содержащие подробную информацию о расходах по всем статьям бюджета: образование, социальные вопросы, коммунальные услуги, деятельность АО, общественный порядок, культура и спорт, окружающая среда, прочие расходы».

Во время слушаний начальники финансово-экономических отделов айыл окмоту представляли участникам свои отчеты по статьям и давали краткую информацию о таких понятиях, как: государственные налоги, местные налоги и сборы, неналоговые выплаты, выравнивающий грант, стимулирующий грант. А участники, в свою очередь, высказывали различные мнения относительно методов отслеживания качества выполняемых за счет средств местного бюджета ремонтных работ. Например, местный житель Аралского муниципалитета Тюпского района Иссык-Кульской области Абдыкерим КЕНДИРБАЕВ предложил создать комиссию



по ремонту дорог и ремонтировать внутренние дороги хоть и мало, но качественно, так как в настоящее время «деньги дробятся и капитально ничего не улучшается».

«География муниципалитетов разная, но проблемы – почти везде одинаковые, хотя отличия, безусловно, есть, – рассказывает Азамат МАМЫТОВ, специалист по муниципальным финансам Проекта ГГПОМСУ. – Например: во время слушаний в Кум-Бельском аймаке Иссык-Кульской области местные жители были озабочены вопросами предотвращения появления инфекционных заболеваний. Участники спрашивали об ответственных лицах за ликвидацию трупов животных (собак, ослов), которые были брошены в каналах. Также были вопросы относительно качества освещения улиц с. Булан-Соготу данного аймака. Люди го-

ворили, что некоторые лампы не работают и попросили остаток в бюджете в размере 3,5 млн. сомов направить на установку качественных ламп в остальных двух селах».

Как отметили сами представители органов МСУ, общественные слушания проводились с целью демонстрации открытости и прозрачности управления местными бюджетами, а также привлечения к обсуждению и принятию решений по важнейшим вопросам сельской жизни представителей всех слоев населения, в том числе пенсионеров, молодежи и домохозяек.

Со стороны специалистов Проекта ГГПОМСУ была оказана консультационно-техническая поддержка в организации и проведении общественных слушаний.



Еще 29 новых грантов: дети, молодежь, спорт и культура

В рамках Проекта ГГПОМСУ в партнерских муниципалитетах Иссык-Кульской, Джалал-Абадской и Чуйской областей состоялись сельские сходы по отбору приоритетных проектов для участия в Программе малых грантов.

Для сообществ партнерских муниципалитетов

это был не первый опыт участия в Программе малых грантов. Ранее, в 2012-2014 гг., в муниципалитетах силами органов МСУ были проведены комплексы СИНС-мероприятий, в ходе которых были определены насущные проблемы сел, созданы инициативные группы по решению выявленных



проблем. Также по результатам данных мероприятий были разработаны планы совместных действий на ближайшие два года.

Каждая инициативная группа подготовила свое проектное предложение, которое было презентовано участникам сельского схода. Процесс голосования во всех муниципалитетах прошел открыто, все участники активно выражали свое мнение. К примеру, в муниципалитете Кара-Жал Ак-Суйского района Иссык-Кульской области в ходе долгих споров между покупкой инвентаря для детского сада, покупкой насоса для обеспечения поливной водой и покупкой спортивного инвентаря был отобран проект по покупке спортивного инвентаря.

Члены инициативных групп при презентации проектов приводили аргументы, что именно их проект является самым важным и нужным, и поэтому он должен быть поддержан большинством. После презентации проектов местные жители высказывали свое мнение и голосовали за самый приоритетный проект.

В период с января по февраль 2015 года проектные предложения во всех пилотных муниципалитетах были представлены местному населению. Все жители, принявшие участие в сельских сходах, смогли проголосовать за наиболее актуальную проблему, которая требует незамедлительного решения. В общенародных обсуждениях приняли участие главы айыл окмоту, депутаты местного кене-

ша, лидеры сел, аксакалы, а также молодежь села. Всего в 29 сельских сходах приняли участие около 4 116 членов местного сообщества, однако уровень участия везде был разным. Если в одном муниципалитете в сходе участвовало 56 человек, то в другом число участников доходило до 400 представителей сообщества.

В каждом муниципалитете инициативные группы презентовали минимум по три приоритетных проекта, большинство которых касалось следующих вопросов:

- доступа к дошкольному и школьному образованию;
- вопросов молодежи (дома культуры, спортзалы);
- вывоза ТБО; ремонта внутренних дорог;
- обеспечения питьевой и поливной водой;
- освещения улиц.

Пилотные муниципалитеты заполнили формы заявок на получение грантовых средств и представили их в Проект ГППОМСУБП. Общая сумма малых грантов, выданных Проектом, составила 13 245 800 сомов. 29 партнерских муниципалитетов Проекта получили финансирование по 400 000 сомов на решение основной приоритетной проблемы села, также дополнительно было выдано по 63 300 сомов для решения второго или третьего приоритета местного сообщества.

Преимуществом участия в Проекте для муниципалитетов является возможность решить конкретные проблемы, при условии, что не только органы местного самоуправления, но и сами жители должны активно принимать участие в решении проблемы.



Выбранные приоритетные проекты и суммы малых грантов

№		Район	АА	Проект на сумму 400 000 сомов	Проект на сумму 63 300 сомов
1	Дж-А	Аксы́йский	Жаны-Жолский АА	«Улучшение кампании по информационному обмену»	«Покупка спортивного инвентаря»
2	Дж-А	Аксы́йский	Авлетимский АА	«Доходы получим от земледелия»	«Покупка мебели для зала заседаний»
3	Дж-А	Ала-Букин-ский	Ала-Букинский АА	«Дети - будущее земного шара»	«Покупка мебели для конференц-зала»
4	Дж-А	Ала-Букин-ский	Первомайский АА	«Организация свободного времени молодежи в Доме культуры»	«Мебель для клуба»
5	Дж-А	Базар-Коргон-ский	Бешик-Жонский АА	«Спорт - источник здоровья»	«Покупка мебели»
6	Дж-А	Базар-Коргон-ский	Кенешский АА	«Молодежный сад»	«Покупка насоса ЭЦВ 6-16-140»
7	Дж-А	Ноокенский	Масынский АА	«Установка детского игрового оборудования во дворе многоэтажных домов в с. Масы»	«Покупка кондиционера в ДК»
8	Дж-А	Ноокенский	Сакалдинский АА	«Культура начинается с села»	«Покупка холодильников для детских садов»
9	Дж-А	Сузакский	Багышский АА	«Создание современных условий для получения образования в школе»	«Дополнительная закупка для техники»
10	Дж-А	Сузакский	Курманбекский АА	«Если ты чист - Вселенная будет чиста»	«Покупка мебели»
11	Дж-А	Тогуз-Тороуз-ский	Кок-Иримский АА	«Спорт - это красота»	«Покупка оборудования для ДК»
12	Дж-А	Тогуз-Тороуз-ский	Тогуз -Тороузский АА	«Развитие культуры – духовное богатство народа»	«Спортвестник здоровья»
13	Дж-А	Токтогульский	Торкенский АА	«Обратим внимание на культуру»	«Покупка спортивного инвентаря»
14	Дж-А	Токтогульский	Жаны-Жолский АА	«Чистое село - чистое общество»	«Дети - наше будущее»
15	Дж-А	Чаткальский	Кок-Ташский АА	«Культура - основа нации»	«Покупка спортивного инвентаря»
16	Дж-А	Чаткальский	Сумсарский АА	«Культура - наша вторая сущность»	«Дети - наше будущее»
17	И-К	Ак-Суйский	Акчийский АА	«Кун-балдары» в селе Качыбек»	«Покупка мебели для Дома культуры»
18	И-К	Ак-Суйский	Кара-Жалский АА	«Спорт - источник здоровья»	«Инвентарь для детского сада»
19	И-К	Джети-Огуз-ский	Джети-Огузский АА	«Дети - наше будущее»	«Покупка спортивного инвентаря»
20	И-К	Джети-Огуз-ский	Липенский АА	«Талантливые люди среди народа»	«Покупка спортивного инвентаря»
21	И-К	Иссык-Куль-ский	Бостеринский АА	«Здоровье – ключ к успеху»	«Покупка инвентаря для детского садика»
22	И-К	Иссык-Куль-ский	Кумбелский АА	«Чистота - источник здоровья»	«Покупка мебели для клуба»
23	И-К	Тонский	Улахолский АА	«Где молодежь, там веселье»	«Покупка мебели»
24	И-К	Тонский	Б.Мамбетовский АА	«Тепло - для комфортного отдыха»	«Приобретение мебели для школы»
25	И-К	Тюпский	Аральский АА	«Чистая вода - источник жизни»	«Покупка мебели для детского садика»
26	И-К	Тюпский	Тогуз-Булакский АА	«Мастер спорта»	«Покупка инвентаря для детского сада ДОЦ «Бэбек»
27	Дж-А	Сузакский	Ленинский АА	«Чистая вода - источник жизни»	
28	И-К	Тонский	Торт-Кульский АА	«Дети - наше будущее»	
29	Чуй	Иссык-Атин-ский	Ивановский АА	«Со спортом дружить - здоровым быть»	

Токсоба ТОСТОКОВ, айыл башчы села Кызыл Суу Жаны-Жолского айылного аймака Токтогульского района Джалал-Абадской области так прокомментировал планы сообщества по решению проблемы мусора: «На сельском сходе мы выбра-

ли проект по покупке дополнительного оборудования для трактора, теперь надо утвердить график работы техники для всех сел, и организовать вывоз ТБО. Но если эти работы не будут выполняться согласно графику, обещаю, что буду жаловаться».



Названы победители конкурса среди НПО, вовлекающих граждан в бюджетный процесс на местном уровне

27 февраля 2015 года в Бишкеке были подведены итоги конкурса «Роль организаций гражданского общества (НПО) в вовлечении граждан в бюджетный процесс», организованного в рамках Проекта ГГПОМСУ. Согласно условиям конкурса, к участию в нем приглашались организации гражданского общества, зарегистрированные в качестве НПО и работающие на территории сельских муниципалитетов Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей. Конкурс проводился с целью выявления и поощрения организаций гражданского общества (НПО), добившихся успехов в отстаивании прав на участие граждан в принятии решений на местном уровне, бюджетном процессе, в достижении подотчетности со стороны органов местного самоуправления. Всего на конкурс поступило 12 заявок с описанием примеров реального участия граждан в бюджетном процессе и активного использования со стороны НПО разных механизмов достижения бюджетной прозрачности и подотчетности органов МСУ.

Решением конкурсной комиссии, победителями были признаны следующие участники:

- I место – «Мероприятия по вовлечению жителей села Актектир в бюджетный процесс», ОЮЛ Жамаат «Келечек», Джалал-Абадская область, с присуждением приза на сумму 100 000 сомов.
- II место - «Семинар «Прозрачность наше-

го бюджета»», ОФ «Аймира», Джалал-Абадская область, с присуждением приза на сумму 80 000 сомов.

- III место – «Проведение открытой сессии АК на тему: «Внесем свой вклад в увеличение доходной части» в целях увеличения доходной части местного бюджета АА», ОФ «ЛАРК Ала-Бука», Джалал-Абадская область, с присуждением приза на сумму 70 000 сомов.

Кроме того, решением комиссии были присуждены поощрительные призы в размере до 25 000 сомов четырем организациям:

- Проект «Молодежь Иссык-Куля за прозрачный бюджет», ОО «Атуул», Иссык-Кульская область;
- «Общественные слушания по местному бюджету», ОО «Бокотой-Барак», Иссык-Кульская область;
- «Вклад населения в бюджетный процесс», ГВ «Ак Бермет», Иссык-Кульская область;
- «Создание механизмов для обеспечения прозрачности бюджетов при сотрудничестве с инвесторами», ОО «Центр стратегирования бюджетного процесса», Джалал-Абадская область.

Все победители и призеры получили свои награды, дипломы и оргтехнику, офисное оборудование, согласно условиям конкурса по использованию призовых средств.



Благодарность СМИ – за профессионализм, креативность и верность делу

Внимание к средствам массовой информации – постоянный приоритет Института политики развития. Это вызвано тем, что при отсутствии условий для распространения финансовых, бюджетных знаний, средства массовой информации играют большую роль в повышении уровня знаний и гражданских компетенций населения. Прозрачность бюджета и эффективная борьба с коррупцией также немислимы без участия СМИ, поэтому ИПР в рамках многих проектов стремится к тому, чтобы вовлечь в процесс профессионального обсуждения бюджетных тем широкие слои общества, а особенно СМИ. Хорошим стимулом к такому обсуждению становятся профессиональные состязания – конкурсы СМИ – традиционно практикуемые Институтом политики развития на протяжении пяти лет.

Цель таких состязаний, которые повторяются из года в год, – повысить прозрачность бюджетного процесса, создать возможности для его оценки, расширить информированность людей по вопросам бюджета. СМИ могут дать большой объем информации и знаний о том, как тратятся бюджетные средства, они могут научить граждан контролировать этот процесс. СМИ могут провести журналистские расследования и вскрыть систему и отдельные факты злоупотреблений в этой сфере. А задача данного конкурса – стимулировать интерес СМИ к указанным темам, мотивировать журналистов готовить объективные, на высоком профессиональном уровне материалы.

Творческие состязания среди журналистов, ор-

ганизуемые ИПР, рассчитаны не только на столичных, но и на региональных журналистов. К участию приглашаются издания и коллективы, штатные сотрудники и фрилансеры из всех уголков республики. Все авторы имеют одинаковые шансы на победу, так как главными критериями оценки работ являются профессионализм, креативность, верность делу.

Конкурс «Местный бюджет принадлежит обществу» проходил в рамках Проекта ГГПОМСУ. Поэтому вполне объяснимо, что доминирующая тема творческого состязания была посвящена экономике Кыргызстана, освещению бюджетного процесса, участию в нем кыргызстанцев, живущих и работающих в непростых условиях, зачастую далеко от центра. В связи с этим организаторы изначально ставку делали на участие в конкурсе региональных журналистов, так как от их активности и профессионализма зависит объективное, честное, своевременное освещение всех важных событий и явлений в экономике страны.

Конкурс стартовал в июне прошлого года, но организаторы сразу объявили, что можно подавать материалы, вышедшие в свет с 1 сентября 2013 года, так как с этого времени активно начинается бюджетный процесс до 1 ноября 2014 года.

Специально для дополнительной информационной «подпитки» конкурсантов была разработана программа мероприятий для журналистов, куда вошли несколько пресс-туров по объектам социального, культурного, производственного назначе-



ния, расположенные в партнерских айылных аймаках Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей. Целью поездок было показать реальную жизнь в сообществах и работу органов местного самоуправления по обеспечению условий этой жизни.

Эти поездки, по признанию самих участников, были весьма и весьма полезны и поучительны. Так, по словам бишкекского фрилансера Азизбека ДЖАНАЛИЕВА, вдали от столицы жизнь простых людей предстает во всей реальности и глубине: «Журналисты своими глазами увидели и оценили, насколько достаточны или недостаточны средства местных бюджетов, насколько эффективно они используются». «Пресс-туры Проекта ГППОМСУ позволили журналистам своими глазами увидеть, как живет и работает народ в глубинке, какие там есть проблемы и успехи», - отметила его коллега из Джалал-Абада Анархан ЖАНЫБАЕВА.

По признанию журналистов из областных центров, а также из Бишкека, они открывали для себя малую родину и интересных создающих людей, по-настоящему трудолюбивых и талантливых, которые своими усилиями, при остром дефиците фи-

нансирования, ищут доноров, пишут проекты, чтобы строить дороги, спортивные залы, ремонтировать детские сады, открывать кукольные театры, проводить уличное освещение, ирригационные сооружения и т.д. Всего в рамках предконкурсной информационной поддержки в пресс-турах приняли участие свыше 30 журналистов из газет, радио и телевидения, информагентств.

В помощь конкурсантам были организованы более десяти пресс-сессий, из них 7 – специально в рамках проводимого соревнования. На них обсуждались такие темы, как

бюджетные слушания и законопроект о государственной и муниципальной службе, текущая ситуация в здравоохранении глазами аудитора Счетной палаты, «Грантовая помощь – это не халява, а тренажер управления инвестициями из местного бюджета». Мероприятия прошли в Бишкеке, Караколе, Джалал-Абаде.

Примечательно, что приглашения к разговору Проект ГППОМСУ рассылал не только журналистам, но и НПО, которые занимаются этими проблемами, экспертному сообществу, чтобы пишущая и снимающая братия могла услышать как можно больше точек зрения. Всего участие в пресс-сессиях приняли более 200 человек.

Извещение, напоминание о проводимом конкурсе делались постоянно, на каждом мероприятии. В результате к концу срока приема работ организаторы получили около 200 статей, репортажей, новостей, расследований более 30 авторов. Это те материалы, что были допущены для рассмотрения жюри. Но некоторые не прошли сито отбора, так как не отвечали тематике конкурса.



Большую и кропотливую работу выполнили члены жюри - начальник управления ГАМСУМО Венера ИСАЛИЕВА, независимый эксперт по бюджету и финансам Бакыт САТЫБЕКОВ, редакционный советник НТРК Тамара ВАЛИЕВА, представитель посольства Великобритании Аида АКМАТАЛИЕВА, ассистент по развитию МСУ и местных сообществ проекта Мээрим СЕЙИТОВА и медиаконсультант ИПР Лариса ЛИ. Вся повседневная, рутинная работа, связанная с кодировкой материалов, общением с авторами, административными делами, легла на плечи ассистента ИПР Айганыш КАЧАГАНОВОЙ.

Тема «Местный бюджет принадлежит сообществу» оказалась интересна как журналистам опытным, так и совсем молодым, делающим первые шаги в профессии. Работы прислали авторы из столичных и региональных СМИ – газет, ТВ, радио, интернет-изданий, среди них немало фрилансеров. Они писали и снимали репортажи и новости, аналитические статьи и ток-шоу о бюджетных слушаниях, социальном заказе, состоянии и финансировании коммунального хозяйства муниципалитетов, затрагивали бытовые проблемы – уборку мусора, проблемы инвестирования в социальные объекты, состояние муниципальной собственности и вопросы безопасности и т.д. Каждая работа оценивалась по баллам, которые выставляли члены жюри, принимавшие решение самостоятельно. Потом все баллы были просуммированы. Лучшими в итоге были признаны 16 авторов, кого жюри рекомендовало наградить почетными дипломами и денежными призами. На торжественном «круглом столе» 13 февраля дипломы и цветы из рук главы ИПР Надежды ДОБРЕЦОВОЙ и заместителя директора ГАМСУМО Михаила ХАЛИТОВА получили:

В номинации «Печатные СМИ на русском языке»:

- I место – Ольга ФЕДОТОВА, журналист газеты «Вести Иссык-Куля», Иссык-Кульская область - 500\$.
- II место – Галина ЛУНЕВА, журналист газеты «Слово Кыргызстана», и Елена ЖОЛОбОВА, журналист газеты «Чуйские известия» - по 350\$.
- III место – Игорь ГРЕКАЛОВ, журналист газеты «Вести Иссык-Куля», Иссык-Кульская область - 200 \$.

В номинации «Печатные СМИ на кыргызском языке»:

- I место – К. ЭСЕНАЛИЕВА, журналист общественной газеты «Тениртоо», Нарынская об-



ласть – 500\$.

- II место – Ж. ЖОРОЕВА, журналист общественной газеты «Алай таны», Джалал-Абадская область – 350\$.
- III место – Н. КУРМАНКУЛОВА, автор «Айыл Деми», г.Бишкек – 200\$.

В номинации «Интернет-сайты на кыргызском языке»:

- I место – К. УСУПТЕГИН, автор ИА «АКИpress», Нарынская область – 500\$.
- II место – А. ЖАНЫБАЕВА, журналист ИА «Кабар», Джалал-Абадская область – 350\$.
- III место – Р. БЕКТУРОВА, автор «Баракелде», г. Бишкек, и К. СЫРДЫБАЕВА, автор ИА «АКИpress-Turmush», Иссык-Кульская область – по 200\$.

В номинации «Интернет-сайты на русском языке»:

- III место – А. ПЯТИБРАТОВА, журналист advocacy.kg, г. Ош – 200\$.

В специальной номинации за журналистское расследование:

- А.ДЖАНАЛИЕВ, фрилансер, г.Бишкек - 1000\$.

В номинации «ТВ на кыргызском языке»:

- II место - Б.ЧАБДАРОВА, Таласское областное телевидение, г.Талас, и Ж. САДЫККАЗИЕВА, Нарынская областная телерадиокомпания, Нарынская область – по 350\$.
- III место – Н. ШАРШЕНБИЕВА, ОО «Дом журналиста», г. Каракол, и Р. КАЛМАТОВ, 7-й канал, Джалал-Абадская область – по 200\$.

Несколько слов о качестве и критериях, повлиявших на результаты: в основной массе работы конкурсантов носили информационный характер. Этим «грешили» в основном молодые журналисты. Это и понятно, сказывалось отсутствие жизненного опыта, профессионального мастерства, финансовой грамотности. Но были и серьезные аналитические статьи и даже расследования, как среди газетчиков, так и тележурналистов, которые обрадовали жюри. Но их было мало. Анализ конкурсных работ показал, что журналистам региональных СМИ не хватает экспертной оценки, в материалах доминируют либо сам автор, либо точка зрения одного героя. Такой подход, как правило, не позволяет провести сравнение или анализ позиции, события либо проблемы. Пока еще робко используются статистические данные и ссылки на нормативно-правовые акты. В отличие от своих столичных коллег региональные журналисты менее креативны и более инертны. Этот конкурс в первую очередь был нацелен на их мотивацию, так как во всех отношениях им работать гораздо сложнее, чем бишкекским авторам. Поэтому организаторы были вправе ожидать гораздо большее количество материалов от них, чем получили. Многие авторы, которые часто бывали на мероприятиях ИПР, освещали и писали о них, к сожалению, не участвовали в творческом состязании. Теперь, увидев в соцсетях и новостях радостные лица победителей конкурса «Местный бюджет принадлежит сообществу», надеемся, что отношение к подобным соревнованиям у них изменится. Конечно, каждый хочет победить, но для этого нужно в них участвовать. Любое подобное творческое состязание – это не только хороший



материальный стимул, но и возможность увидеть, как твое умение, профессиональный уровень оценивает взыскательный читатель. Конкурсы – это лесенки к мастерству и признанию.

Состоявшееся 13 февраля торжественное награждение лауреатов конкурса «Местный бюджет принадлежит сообществу» гость мероприятия, журналист-переводчица Дамира АЛЫШБАЕВА назвала феноменом: «Такое уважительное отношение к СМИ, понимание роли и значения четвертой власти в наши дни встречается крайне редко». Для ИПР в целом и для Проекта ГГПОМСУ в частности очень важно, чтобы сами журналисты не забывали о своей контрольной, образовательной миссии, не останавливались только на простой констатации фактов, стремились к анализу, расследованиям, пониманию причинно-следственных связей происходящего.

Лариса ЛИ





НОВОСТИ ИНСТИТУТА ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ

**Сельский комитет здоровья –
большая сила в сообществе.
Проект «Голос сельских комитетов здоровья
и социальная подотчетность органов местного
самоуправления по детерминантам здоровья
сельских сообществ Кыргызской Республики»
вступил в активную фазу**

Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА,

менеджер Проекта "Голос СКЗ и социальная подотчетность МСУ"

История Сельских комитетов здоровья (СКЗ) насчитывает уже 10 лет со дня основания первых СКЗ в Нарынской области. На сегодняшний день на территории Кыргызской Республики существуют около 1600 СКЗ - это означает, что в большинстве сел есть как минимум один СКЗ.

СКЗ представляет собой общинные организации по своей сути схожие с жамаатами. Они так же, как и жамааты, представляют собой добровольное объединение членов местных сообществ, прожи-

вающих на территории одной улицы, квартала или села, для совместного решения дел местного значения и под свою ответственность. Лишь некоторые СКЗ имеют юридическую регистрацию и могут выступать самостоятельно как некоммерческие организации, тогда как большинство СКЗ на территории Кыргызской Республики не имеют регистрации, что вызывает проблемы в понимании ими самих себя и восприятия со стороны других организаций, таких, как местное самоуправление. Но какой бы ни была



форма легальной организации или ее отсутствие, суть в том, что СКЗ - это активные лидеры местного сообщества, и как члены местного сообщества они имеют право быть услышанными именно местным самоуправлением в первую очередь.

Деятельность СКЗ на местах в большей степени связана с детерминантами здоровья, то есть факторами окружающей среды, которые так или иначе влияют на состояние здоровья местного сообщества. Детерминанты здоровья имеют от-

ношение не только к области общественного здравоохранения, но и тесно связаны с 22 вопросами местного значения. Тогда как в сфере общественного здравоохранения СКЗ активно привлекаются для работы с населением структурными подразделениями Министерства здравоохранения КР, то стабильного взаимодействия с органами МСУ у СКЗ так и не налажено. В большей части работа СКЗ с МСУ носит непостоянный характер и ограничивается совместной организацией общественных мероприятий небольшого масштаба. Но СКЗ понимают, что для достижения постоянного результата и улучшения детерминанта здоровья, необходима более тесная работа с МСУ.

Инициативу по участию в процессе принятия решений на местах СКЗ высказывали уже давно, однако отсутствие знаний о местном самоуправлении и бюджетном процессе вызывает трудности в понимании того, каким образом СКЗ могут

Инициативу по участию в процессе принятия решений на местах СКЗ высказывали уже давно, однако отсутствие знаний о местном самоуправлении и бюджетном процессе вызывает трудности в понимании того, каким образом СКЗ могут



влиться в деятельность местного самоуправления и стать частью бюджетного процесса. Понимая свою значимость, СКЗ пытались вступить в диалог с айыл окмоту для получения средств из местного бюджета для поддержания своей деятельности. Председатели СКЗ множество раз приходили на встречу с айыл окмоту, пытаясь наладить контакт, но каждый раз сталкивались с непониманием со стороны айыл окмоту. При этом с каждой новой попыткой напряжение между СКЗ и айыл окмоту возрастало и привело к тому, что айыл окмоту отказывался даже понять и разобраться в сложившейся ситуации. Лишь немногие СКЗ смогли найти понимание со стороны айыл окмоту и получить от него поддержку. В свою очередь айыл окмоту, ввиду ограниченных полномочий, не мог удовлетворить большую часть требований СКЗ и предоставить финансирование из местного бюджета. Согласно законодательству Кыргызской Республики, МСУ ограничено в своей деятельности 22 вопросами местного значения, на которые возможно предоставление финансирования из местного бюджета.

В 2014 году Институт политики развития совместно с Ассоциацией сельских комитетов здоровья начали реализацию Проекта «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызской Республики». Проект реализуется при поддержке со стороны Трастового фонда «Глобальное партнерство по социальной подотчетности» при Всемирном банке. Цель данного проекта - помочь пилотным 30 СКЗ повысить свой потенциал для вовлечения в бюджетный процесс, а значит, и в процесс принятия решений на местах.

В самом начале Проект столкнулся с недопониманием как со стороны органов местного самоуправления, так и самих СКЗ. Первые вопросы, с которыми столкнулся Проект, со стороны СКЗ были «Почему МСУ не поддерживает нас и не предоставляет финансирование?», тогда как со стороны МСУ звучал вопрос «А кто такие СКЗ?». Первое же мероприятие Проекта превратилось в жаркую дискуссию, и обвинения были высказаны в большей степени со стороны СКЗ, обвиняя МСУ в нежелании работать с СКЗ. Такого же рода дискуссии воз-



никали и на самых первых тренингах в регионах, куда были приглашены как представители пилотных СКЗ, так и представители органов МСУ – айыл окмоту и местного кенеша.

На тренингах участникам были разъяснены функции и полномочия органов МСУ, суть вопросов местного значения и их связь с детерминантами здоровья. Тренинги были полезны не только для представителей СКЗ, они узнали, как работает система местного самоуправления, но и для представителей органов МСУ, так как они поняли суть детерминанта здоровья и увидели, что СКЗ могут быть полезны в работе МСУ.

Сельский комитет здоровья – большая сила в сообществе. Проект «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызской Республики» вступил в активную фазу.

На последующих тренингах мы отметили, что отношения между СКЗ и МСУ стали налаживаться. Если раньше совместное обсуждение вызывало споры, то сейчас обе стороны готовы выслушивать аргументы друг друга. СКЗ отмечают пользу совместного обучения, так как они не только могут узнать что-то новое для себя в сфере МСУ, но и обсудить это с представителями МСУ. Совместный диалог помогает найти взаимопонимание, и СКЗ из оппонента превращается в союзника МСУ. Например, если раньше СКЗ обвиняли МСУ в «проедании» бюджетных средств, то после совместного обсуждения структуры доходов и расходов местного бюджета, у СКЗ появилось больше понимания ситуации. В будущем с таким отношением СКЗ и МСУ лучше смогут обсуждать сложившиеся проблемы и находить выход совместно.



Шесть тысяч детей в Кыргызстане приняли участие в Глобальной неделе денег. Из них три тысячи – ученики региональных школ

Мээрим СЕЙИТОВА, Наргиза СЫДЫКОВА,
специалисты Института политики развития

Кыргызстан впервые полномасштабно присоединился к глобальной кампании «Всемирная неделя денег» (Global Money Week), проводимой с 9 по 19 марта 2015 г. Global Money Week это – международное событие, направленное на расширение возможностей следующего поколения для уверенного и ответственного финансового будущего. Каждый год целые сообщества объединяются в работе над изменением финансовой среды для молодежи и предоставлением молодым гражданам знаний и инструментов для определения своего собственного будущего.

Празднование Global Money Week проходит каждый год на второй неделе марта. Эта инициатива

координируется Секретариатом CYFI, но сами мероприятия по всему миру организуют школы, университеты, министерства, центральные банки, финансовые учреждения, члены гражданского общества и активная молодежь. Во время этой недели по всему миру проходят различные мероприятия, посвященные темам денег, сбережений, занятости, накопления средств и прочее. Темой для финансовой недели в 2015 году был выбран девиз «Сбережения сегодня для надежного завтра. Save today. Safe tomorrow». Чтобы иметь надежное завтра, нужно начать учиться сберегать сегодня. Дети и молодежь должны учиться экономии и сбережению с раннего возраста.

«Глобальная неделя денег – это повод привлечь внимание общества и государства к проблеме тотальной финансовой безграмотности детей и молодежи, которая лишает многих шанса на достойную счастливую жизнь, хорошее образование, здоровое потомство. В наследство от Советского Союза нам досталась система, при которой учить управлять личными финансами было неприлично, поэтому до сих пор финансовые знания не даются ни в семье, ни в школе, ни в высшей школе. Ситуацию пора менять, но делать это не с точки зрения необходимости обогащения, а с точки зрения развития у детей навыков ставить жизненные цели и обеспечивать их достижение необходимыми материальными ресурсами», – уверена Надежда ДОБРЕЦОВА, председатель правления Института политики развития.

Кыргызстан участвует в кампании второй год. В прошлом году в ней приняли участие Союз банков Кыргызстана и ЗАО «МКК ФИНКА». В 2015 году в целях большего охвата населения к кампании Global Money Week-2015 в Кыргызстане под управлением Национального банка КР объединились финансовые учреждения, ассоциации и международные организации, такие как Союз банков Кыргызстана, Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве КР, Институт развития молодежи, Институт политики развития, Агентство по защите депозитов Кыргызстана, Министерство труда, миграции и молодежи КР, Университет в Центральной Азии, Учебный центр Министерства финансов КР, Управление образования мэрии г. Бишкека, Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ), Ассоциация гарантийных фондов, Кредитно-информационное бюро «Ишеним», Международная финансовая корпорация (IFC), Ассоциация микрофинансовых организаций Кыргызстана, Банк FINCA, Банк «Айыл банк», Банк «Бай-Тушум» и «Кыргызский инвестиционно-кредитный банк» (KICB). В рамках этого мероприятия по всей стране, включая даже отдаленные регионы и села, проводились интерактивные обучающие занятия, семинары, конференции, конкурсы для детей и молодежи.

Институт политики развития, верный своей миссии развивать местные сообщества, сосредоточил усилия на регионах. При поддержке ИПР 8 общеобразовательных учреждений республики с 9 по 19 марта 2015 года присоединились к Всемирной неделе денег. Школами было проведено более 50 мероприятий в форме открытых уроков, тренингов, финансовых игр, бюджетных слушаний и других занятий. Мероприятиями было охвачено более трех тысяч участников в пилотных школах. Участниками мероприятий стали не только школьники, но также учителя и родители.

Предыстория партнерства пилотных школ с ИПР уходит в Проект «Финансовая грамотность молодежи – фактор успеха страны», реализован-



ный ИПР в 2014 году, при финансовой поддержке Фонда «Сорос – Кыргызстан», и Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии, в партнерстве с Британским министерством по международному сотрудничеству. При помощи двух проектов Институтом политики развития летом 2014 года была организована летняя школа «Муниципалитет Фин-Билим-Сити». 10 педагогов и 50 учеников были отобраны конкурсной комиссией и прошли интенсивное обучение в школе. В это же время были сформированы команды, которые после участия в проекте продолжили работу по распространению финансовых знаний.

В ноябре 2014 года состоялся двухдневный семинар на тему «Бюджет школы – мой бюджет. Финансовая грамотность школьников» для самых активных выпускников летней школы. На семинаре была представлена информация о правовых основах реализации права на образование и уча-



ствия общественности в управлении школой, механизмах создания организации для управления школой родителями, общественных слушаниях по бюджету школы и т.д. Во время семинара участникам было рекомендовано провести Всемирную неделю денег в школах, включая мероприятия по прозрачности и доступности школьного бюджета. За каждой школой был закреплен куратор от ИПР, который консультировал и помогал с организационными моментами, также школам были подарены канцелярские товары (фломастеры, краски, ручки, альбомы, цветные карандаши и др.), флешки, футболки, маркерные доски, многофункциональные устройства (принтеры) и т.д.

Во всех школах до открытия Всемирной недели денег проводились подготовительные работы. Были сформированы ответственные команды, в состав которых вошли выпускники летней школы и другие активисты. Команды распределили роли, составили планы по мероприятиям, определили тренеров и лекторов уроков, согласовали планы с руководством школы, подготовили раздаточные материалы и т.д. Вся работа велась под четким руководством школьных координаторов.

Все пилотные школы 9 марта 2015 года одновременно начали Всемирную неделю денег торжественными мероприятиями. Более 3000 школьников в возрасте от семи до семнадцати лет в Баткенской, Джалал-Абадской, Ошской, Иссык-Кульской, Чуйской областях и г. Бишкеке приняли участие в



различных образовательных и просветительских мероприятиях. Мероприятия были разнообразны: от открытых уроков и интерактивных игр до экскурсий в финансовые учреждения. Например, ученики школы № 6 г. Кара-Балты посетили филиал банка «Айыл-банк», а в городе Джалал-Абаде сотрудники банков Demir Bank, «Росинбанк» и «РСК Банк» посетили школу № 14, где провели открытые уроки. Ученики смогли на практике узнать и наглядно увидеть работу финансовых учреждений, задать интересующие вопросы. Команда школы «Тамга», Джети-Огузского района, организовала семинар с банковскими служащими, где обсудили важные вопросы, касающиеся получения кредитов и их негативных последствий, кроме того, детям рассказали историю банка, объяснили виды операций, проводимых банком. В школе «Олимп» были проведены: практическое занятие «Поездка на Мальдивы», викторина для учащихся 9-10 классов, личные со-

Партнерскими школами ИПР в рамках Всемирной недели денег стали следующие:

	Пилотные школы		Педагог школы, координатор по финансовой грамотности
1	СШ "Андрак"	с. Андарак, Лейлекский район, Баткенская область	ЭРГЕШОВ Сухробжон Хакимжанович
2	Школа-лицей № 14 им. Давлетова	г. Джалал-Абад	АБДУЛЛАЕВА Шазадахан Кочкорбаевна
3	Школа-гимназия № 1 им. А. С. Макаренко	с. Акман, Базар-Коргонский район, Джалал-Абадская область	НУРАЛИЕВА Нургул Акимбековна
4	СШ №2 им. Асана Абдраимова	с. Тогуз-Торо, Тогуз-Тороузский район, Джалал-Абадская область	АРЗИЕВА Элмира
5	Школа-гимназия «Олимп»	г. Ош	КУЗНЕЦОВА Лариса Владимировна
6	Школа-гимназия № 6	г. Кара-Балта	МАСЛОВА Ирина Викторовна
7	СШ "Тамга"	с. Тамга, Джети-Огузский район, Иссык-Кульская область	ЯРОСЛАВЦЕВА Ольга Викторовна
8	Школа - гимназия № 62	г. Бишкек	



ревнования по знанию финансов и экономических вопросов, финансово-экономическая игра и т.д. Объемную работу также провела школа № 2 Тогуз-Тороузского района, где среди учеников проводились викторины, открытые уроки, игры по финансовой грамотности. Ученики школы № 62 г. Бишкек также не отставали от других пилотных школ и провели ряд тренингов.

Во всех партнерских школах состоялись бюд-

жетные слушания с участием более 500 школьников и их родителей. На бюджетных слушаниях дети и их родители узнали о школьном бюджете, о том, как распределяются деньги; обсудили вопрос, как сами участники могут повлиять на школьную жизнь, обменялись мнениями и рекомендациями. Бюджетные слушания дают хорошую возможность для всех заинтересованных лиц принять участие в бюджетном процессе. Из разговоров родителей вы-

яснилось, что часто они не знают, как управляются и на какие цели расходуются деньги. Таким образом, бюджетные слушания, проведенные в школах, помогли сделать школьные бюджеты немного прозрачнее, привлекли общественность к финансовым проблемам школы и их совместному решению. К примеру, в школе "Андарак" Лейлекского района и школе № 1 Базар-Коргонского района бюджетные слушания прошли очень активно. На слушаниях присутствовало более 200 человек, которые заранее получили приглашительные письма. Всем присутствующим были розданы брошюры с ин-





формацией о школе и бюджете школы, о всех дополнительных средствах, привлечённых в школу. Представители школ презентовали бюджет школы общественности и родителям предоставили возможность задать вопросы.

Е. Н. ДЕБЕЛЯЯ, директор школы № 6 г. Кара-Балты: «Когда родители могут проконтролировать, куда идут денежные средства, то они доверяют школе и не боятся вкладывать в нее свои деньги». Максим БОРИСОВ, ученик 8 класса: «Мне было интересно все. Я начал откладывать деньги, следить за тем, как я их трачу». Эльдияр улуу АДИ-ЛЕТ, ученик 5 класса: «Я никогда не был в банке, не знал, где работают банкиры, как считают проценты, как выдают кредит. Мне было очень интересно. Я теперь буду уговаривать маму, чтобы мне открыли счет в банке и у меня копились деньги. Я хочу получить хорошее образование. Спасибо, что нам организовали экскурсию».

Закрытие Всемирной недели денег в Кыргызской Республике состоялось 19 марта 2015 г. в Кыргызском Национальном музее изобразительных искусств им. Г. АЙТИЕВА. Ребят за участие благодарил Толкунбек АБДЫГУЛОВ, председатель Национального банка КР, и Надежда ДОБРЕЦОВА, председатель правления Института политики развития. Во время церемонии закрытия, помимо пресс-конференции, в ходе которой средствам массовой информации были представлены итоги прошедших в стране мероприятий, состоялось награждение школьников, победивших в национальном конкурсе рисунков «Сбережения сегодня для надежного завтра», а также была открыта выставка работ детей, принявших участие в этом конкурсе, организованная при финансовой поддержке Банка

«Бай Тушум». В течение данной финансовой недели организаторы смогли охватить более 6000 детей и молодежи и провести более 200 мероприятий.

Организаторы конкурса получили более 200 работ детей, из которых были отобраны 9 победителей, а 23 школьника получили специальные призы. Дети представили рисунки на темы, связанные с семейным бюджетом, карманными деньгами, финансовыми учреждениями, финансовыми потребностями и своим финансовым будущим. Нередко в качестве слогана к рисунку авторами были использованы пословицы о деньгах, во многих работах звучал призыв рационально управлять денежными средствами и накоплениями. Необходимо отметить, что дети разные, также у них разный взгляд на мир и вещи. Конкурсной комиссии было очень сложно выбирать, потому что работы детей отличались друг от друга. В основном, отличились уровнем подготовки авторов, сочетанием цветных красок и оттенков, как выразили свои чувства и мысли на бумагу ученики школ им. Германа ГМАЙНЕРА, УВК школы-гимназии № 70, школы комплекс-лицея № 13 и РУМЦЭВ «Балажан».

Победители и призеры получили в качестве специальных призов коллекционные монеты Национального банка КР, сертификаты на депозиты от 1000 до 5000 сомов в коммерческих банках, выступивших спонсорами конкурса, – ЗАО «ФИНКА Банк», ЗАО Банк «Бай Тушум», ЗАО «Кыргызский инвестиционно-кредитный банк» и ОАО «Айыл Банк». Помимо этого, все авторы получили ценные подарки от других организаторов, от Института политики развития, ОО «Институт развития молодежи», Агентства по защите депозитов КР и ОО «Клуб частных инвесторов».