

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | АПРЕЛЬ 2016 | выпуск № 4 (53)

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

## В НОМЕРЕ:

### Горячая тема

- Всемирная неделя финансовой грамотности в Кыргызстане.....2
- Паспорт прозрачности органа МСУ – это «дорожная карта», которая помогает органу МСУ бороться с коррупцией и усиливать свою подотчетность перед местным сообществом.....6

### Новости ИПР

- Сельские комитеты здоровья знакомят жителей с бюджетами и отражением в них детерминантов здоровья.....15
- Технические гранты для улучшения услуг получают органы МСУ Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей.....17

### Новости Проекта ГГПОМСУ

- 17 муниципалитетов получили гранты от Правительства Швейцарии.....18

### Финансы МСУ

- О Концепции развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы.....22
- КОНЦЕПЦИЯ развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы.....23
1. Общие положения и цель настоящей Концепции.....23
  2. Предпосылки принятия настоящей Концепции.....24
  3. Основные направления развития межбюджетных отношений и бюджетного процесса на местном уровне.....25
  4. Ожидаемые результаты.....27
  5. Механизмы реализации настоящей Концепции.....27

### Новости законодательства

- О судах аксакалов.....28
- О налогах.....28
- О Стратегии развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Кыргызской Республики до 2026 года.....29

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

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

Исполнительный редактор  
**Лариса Ли**

Редактор кыргызской версии  
**Нургуль Джаманкулова**

Верстка и дизайн  
**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 – 720001,** Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Уметалиева, д. 108, 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**



## Всемирная неделя финансовой грамотности в Кыргызстане

Мээрим СЕЙИТОВА, Институт политики развития

Финансовая грамотность – это способность человека принимать взвешенные и обоснованные решения по отношению к деньгам, вести учет доходов и расходов, правильно уметь распоряжаться ими, планировать свое будущее на долгие годы вперед и быть готовым к финансовым потерям. Сегодня мир финансов намного сложнее, чем прежде. Люди, обладающие здравым финансовым смыслом, принимают решения, которые позволяют обеспечить личную финансовую безопасность и внести вклад в экономику страны. Но, как показало исследование 2014 года агентства Standard & Poor's, лишь 19% кыргызстанцев можно было отнести к финансово грамотным. Это говорит о том, что 81% населения не имеет доступа к финансовым услугам и не понимает, как ими пользоваться на базовом и более продвинутом уровнях. Национальный банк КР тоже провел социологическое исследование по определению уровня финансовой грамотности населения Кыргызстана, результаты которого показали, что только треть населения ведет учет доходов и расходов, каждый шестой имеет смутное

представление о том, сколько денег получено и потрачено в течение месяца, а подавляющая часть граждан пользуется лишь базовыми финансовыми услугами. Большинство населения весьма редко прибегает к сравнению условий предоставления финансовых услуг различными финансово-кредитными учреждениями, прежде чем воспользоваться ими.

Учитывая, что проблема финансовой грамотности имеет общенациональное значение, Нацбанк КР инициировал разработку Государственной программы повышения финансовой грамотности населения Кыргызской Республики на 2016-2020 годы. Программа направлена на воспитание финансово грамотного молодого поколения, повышение эффективности использования личных финансов и улучшение качества использования финансовых инструментов.

Данная программа была представлена и обсуждена на «круглом столе», который состоялся 18 марта 2016 года в рамках Всемирной недели денег в Кыргызстане под девизом «Присоединяйся. Де-

лай сбережения с умом!», которая каждый год проходит в середине марта во многих странах мира<sup>1</sup>.

Хороший уровень информированности населения в области финансов способствует социальной и экономической стабильности в стране, рост финансовой грамотности приводит к снижению рисков личной задолженности по потребительским кредитам, что и было отмечено Надеждой ДОБРЕЦОВОЙ, председателем правления Института политики развития, на «круглом столе»: «Каждый родитель должен понимать, что, наряду с навыками безопасности в современном мире, детям необходимо давать хотя бы минимальный набор финансовых знаний. Мы учим детей мыть руки перед едой и правильно переходить дорогу, так же мы должны учить их правильно относиться к деньгам, разумно распоряжаться ими, уметь заботиться о своей финансовой безопасности. Более того, без финансовых знаний современный гражданин не может

быть успешным, поэтому юные граждане с ранних лет должны понимать свои права и обязанности в отношении финансов, уметь ставить финансовые цели, цели собственного развития и понимать, за счет каких ресурсов они будут их достигать. Задача Всемирной недели денег – привлечь внимание к проблеме отсутствия финансовых знаний у детей, но одной неделей жизнь не заканчивается, и очень важно, чтобы повышение финансовой грамотности населения, особенно детей и молодежи, стало ежедневной задачей каждого родителя, каждой семьи, и, конечно, государства и общества. При этом крайне важно участие государства, так как только через официальную систему образования проблему можно решать на системном уровне. Всемирная неделя денег, проведенная в Кыргызстане под руководством НБКР, имела не только информационный и воспитательный характер. Украшением и самым значимым событием стало представление обществу проекта государственной программы повышения финансовой грамотности населения, разработанной НБКР. Теперь появилась надежда, что через государственную программу повышения финансовой грамотности проблема не только получит внимание общества, но и заботу государства. И хотя документ Национальный банк только собирается вносить в Правительство КР, необходимо уже сейчас громко говорить о ее общенациональном значении. Эта программа решает не внутренние задачи финансового сектора, а вопрос о благополучии живущих и будущих поколений граждан Кыргызской Республики».

Вопрос финансовой грамотности детей и молодежи поднимался не только в столице, но также и в регионах страны. Всего в рамках Всемирной недели денег состоялось более 200 бесплатных об-

<sup>1</sup> В Кыргызстане Всемирная неделя денег прошла с 14 по 20 марта 2016 года, охватив все регионы страны, благодаря организаторам - рабочей группе, в состав которой вошли Национальный банк КР, Институт политики развития, ЗАО «ФИНКА банк», ЗАО Банк «Бай Тушум», Международная финансовая корпорация (IFC), ЗАО «Кыргызский инвестиционно-кредитный банк» (КИСБ), Фонд поддержки образовательных инициатив, ОАО «Оптимум банк», Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ), Бишкекская финансово-экономическая академия, Учебный центр Министерства финансов КР, Агентство по защите депозитов КР, Государственное агентство молодежной политики, физической культуры и спорта КР, ОЮЛ «Союз банков Кыргызстана», Финансовая компания «Сенти», Агентство инициатив развития, Университет Центральной Азии. Инициатором глобальной кампании выступает Секретариат Child & Youth Finance International (CYFI), которая направлена на повышение финансовой грамотности детей и молодежи страны, на их информирование о том, как управлять личными финансами, как правильно тратить и инвестировать, а также привлечь их внимание к необходимости задуматься о своих финансовых знаниях с юного возраста.







разовательных мероприятий, в которых приняли участие около 16 000 человек – детей и молодежи. Участники мероприятий смогли познакомиться с основными финансовыми понятиями и принципами правильного финансового поведения, смогли узнать подробнее о существующих финансовых рисках и защите своих прав в качестве потребителей финансовых услуг, а также обсудить с экспертами, как грамотно подойти к принятию своих первых финансовых решений. Всем понятно, что за финансовой грамотностью стоит общее благосостояние народа, а значит, и будущее страны. А для долгосрочного оздоровления финансовой системы страны необходимо начинать с повышения финансовой грамотности детей и молодежи. К примеру, во многих регионах у школьников была возможность посетить филиалы коммерческих банков и познакомиться с повседневной их работой. А те школьники и студенты, которые смогли посетить Нумизматический музей Нацбанка, узнали о современных и исторических монетах и банкнотах Кыргызстана и зарубежья, впервые смогли увидеть коллекционные монеты, изготовленные из серебра, золота и меди. Также было проведено более 100 лекций, тренингов, консультаций по финансовой грамотности во всех регионах страны. На встречах были затронуты темы вложений, инвестиций, банковских карт, продуктов и услуг, насколько важно иметь базовые финансовые знания в современном мире.

Интересными и яркими мероприятиями Недели стали: конкурс «Реальное участие граждан в повышении финансовой грамотности молодежи», при финансовой поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития; конкурсы видеороликов, эссе и рисунков, при финансовой поддержке ЗАО Банка «Бай Тушум», ЗАО «Финка Банка» и «Кыргызского инвестиционно-кредитного банка».

Конкурсные работы поступали из всех регионов страны на темы, связанные с семейным бюджетом, карманными деньгами, финансовыми потребностями и своим финансовым будущим. Членам трех конкурсных комиссий было сложно выбрать самые

лучшие из большого числа поступивших заявок. Пришлось немало спорить, рассуждать, внимательно рассматривать и читать работы. Наконец, лучшие были отобраны, а победителей и призеров ждали призы на официальном закрытии Недели, которое состоялось 23 марта 2016 года в Музее изобразительных искусств имени Гапара Айтиева. В этот же день состоялось открытие выставки детских рисунков «Присоединяйся. Делай сбережения с умом!»<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что в 2016 году в работу финансовой недели впервые были вовлечены дети из детских домов и интернатов. Молодежи всегда сложно начинать взрослую жизнь, а детям из детских домов и интернатов особенно, а умение разбираться в финансовых вопросах требует огромных усилий. Чтобы привлечь их внимание к теме финансовой грамотности, был объявлен конкурс эссе, состоялись выездные лекции, где дети узнали об этапах управления личными деньгами: что такое доход и расход, как ими управлять, как планировать и делать сбережения на будущее, и самое главное, как рационально их тратить.

При финансовой поддержке Проекта ГГПОМСУ проведена работа с региональными школами. Благодаря конкурсу «Участие школьников и родителей в обсуждении бюджета школы и в повышении финансовой грамотности молодежи», Институту политики развития удалось охватить почти 7 000 детей из 14 школ Ошской, Джалал-Абадской, Баткенской, Иссык-Кульской и Чуйской областей и г. Бишкека. С 14 по 18 марта 2016 г. все школы-участники провели викторины, открытые уроки, игры, конкурсы по повышению финансовой грамотности школьников и бюджетные слушания, с целью повышения уровня прозрачности и подотчетности школ перед учащимися и их родителями (охват составил в среднем по 500 детей в каждой школе).

К примеру, в средней школе «Андарак» Лейлекского района Баткенской области вот уже второй год проходят слушания по бюджету школы с целью повышения уровня прозрачности и подотчетности школы. Администрация школы провела слушание 14 марта 2016 г., когда участники, в составе которых были родители, старшеклассники, представители органов местного самоуправления, родительские комиссии школы и сельские активисты, обсудили вопрос использования школьных бюджетных средств на 2015-2016 учебный год, рассмотрели проект бюджета на 2016-2017 учебный год. У каждого участника слушания была возможность задать вопросы: на что идут денежные средства, дополнительные сборы родителей, и получить откровенные ответы. Кроме этого, участниками обсуждались вопросы об эффективном использовании средств и

<sup>1</sup> На конкурс рисунков поступило более 400 работ, на конкурс видеороликов - всего 19, хотя над каждым работала группа из нескольких детей, и на конкурс эссе поступило около 60 сочинений.



активном вовлечении общественности, в том числе и родителей, в управление школой. Ведь прозрачное ведение бюджетного процесса является залогом доверия, в данном случае, со стороны родителей. Участниками было отмечено, что проведение бюджетных слушаний способствует прозрачности финансирования и повышению эффективности использования средств в школах, в результате чего улучшается качество образования их детей и мотивация учителей.

В завершение недели все школы предоставили детальные отчеты о проведенных мероприятиях, на основе которых конкурсная комиссия, в состав которой вошли представители Министерства образования и науки КР, Национального банка КР, Института политики развития и Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», выбрала победителей конкурса. Первые два места были присуждены школам-партнерам, которые в течение последних трех лет занимались темой финансовой грамотности и на высоком уровне провели все мероприятия. Это средняя школа «Тамга» Джети-Огузского района Иссык-Кульской области и средняя школа «Андарак» Лейлекского района Баткенской области. А вот третье место было присуждено новичку – средней школе имени Р. ШАБОТОВЕВА Иссык-Атинского района Чуйской области, мероприятия которой отличались своей оригинальностью и высоким уровнем охвата аудитории. Остальные 11 школ получили поощрительные призы, стоимостью до 8500 сомов:

- средняя школа №77, ж/м «Ак-Орго», г. Бишкек;
- средняя школа №1 им. А. Абдраимова, Тогуз-Тороузский район, Джалал-Абадская область;
- средняя школа №34 им. Т. Машрапова, Узгенский район, Ошская область;
- средняя школа «Калча», Чуйский район, Чуйская область;
- средняя школа им. Д. Дооронбекова, Сокулукский район, Чуйская область;
- средняя школа №1 им. Макаренко, Базар-Коргонский район, Джалал-Абадская область;
- средняя школа №7 им. Т. Сатыбалдиева, Тогуз-Тороузский район, Джалал-Абадская область;
- средняя школа им. Н. Рахманова, Сокулукский район, Чуйская область;
- средняя школа им. К. Бобулова, Ноокатский район, Ошская область;
- школа-гимназия-интернат, г. Баткен, Баткенская область;
- средняя школа №7 имени Манаса, с. Кара-Тектир, Токтогульский район, Джалал-Абадская область.

Конечно, без внимания не остались и кураторы школ, которые проводили все мероприятия, используя заранее подготовленные промо-материалы для них: баннеры, буклеты, постеры, футболки и сертификаты, для более широкого освещения кампании «Всемирная неделя денег» на местах и максимального охвата аудитории.

# ПАСПОРТ ПРОЗРАЧНОСТИ ОРГАНА МСУ

## – это «дорожная карта», которая помогает органу МСУ бороться с коррупцией и усиливать свою подотчетность перед местным сообществом

Гуляим ШАМШИДИНОВА, специалист по лучшей практике МСУ

С октября 2015 года по март 2016 года Институт политики развития (ИПР) совместно с Фондом «Гражданское участие» (ФГУ) работали по заказу Представительства Фонда Ханнса Зайделя в Кыргызской Республике в рамках Проекта «Гражданское общество и СМИ: гаранты прозрачности местного самоуправления в Кыргызской Республике», финансируемого Европейским Союзом<sup>1</sup>. Заказ заключался в проведении цикла тренингов по наращиванию потенциала по вопросам прозрачности, подотчетности и противодействия коррупции (ПППК) и внедрению Паспорта прозрачности ОМСУ для представителей органов МСУ (сотрудники айыл окмоту, главы АО, депутаты МК) и представителей сообществ, ОГО и СМИ.

<sup>1</sup> **Основной целью Проекта** является повышение институционального потенциала путем укрепления принципов прозрачности, подотчетности и целостности гражданского общества, средств массовой информации и органов МСУ в Кыргызстане. Проект способствует развитию МСУ, укреплению правовой системы, борьбе с коррупцией, обеспечению прозрачности и свободы слова в Кыргызстане, которые являются основными приоритетами Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013-2017 гг. **Задачами Проекта являются:** содействие повышению уровня информированности общественности по вопросам верховенства права; доступ к информации в сельских районах в пределах 39 пилотных муниципалитетов; содействие созданию социального диалога и сети между гражданским обществом, местными СМИ, гражданами и местным самоуправлением.

### Что такое «Паспорт прозрачности?»

Паспорт прозрачности (далее – Паспорт) – это инструмент измерения уровня приверженности органа МСУ принципам прозрачности, подотчетности и противодействия коррупции. Паспорт представляет собой набор показателей, наличие или отсутствие которых позволяет определить уровень прозрачности, подотчетности и противодействия коррупции. Набор показателей образует своеобразный проверочный лист, заполнив который сторонний наблюдатель или сам орган МСУ может определить состояние местного самоуправления в отношении указанных принципов.

Паспорт прозрачности – это своеобразный «гид» по законодательству КР, отражающему современные требования к соблюдению принципов прозрачности, подотчетности управления и противодействия коррупции. Паспорт одновременно служит и инструментом оценки, и методическим руководством для органов МСУ по практическому применению указанных принципов.

Паспорт прозрачности становится своеобразным «знаком качества», сертификатом, который подтверждает приверженность органов МСУ принципам прозрачности, подотчетности и противодействия коррупции.

В данном случае Паспорт заполняется группой



совместного мониторинга и оценки, состоящей из представителей сообщества, ОГО, СМИ и органов МСУ, создаваемой в органах МСУ в порядке, описанном в пункте 27 Типового устава местного сообщества. Результаты заполнения Паспорта докладываются группой СМиО местному кенешу соответствующего муниципалитета. Местный кенеш рассматривает результаты оценки и заверяет Паспорт. Это решение обнародуется доступными средствами и передается уполномоченному государственному органу – Государственному агентству по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР (ГАМСУМО) либо Союзу местных самоуправлений КР вместе с заполненным Паспортом, актом группы СМиО, подтверждающими материалами и решением самого кенеша.

Важнейшим результатом применения данного инструмента – заполнения Паспорта прозрачности – должны стать меры органов МСУ, направленные на усиление прозрачности, подотчетности и борьбы с коррупцией. Необходимость принятия таких мер должна быть отражена в решении местного кенеша в виде поручения исполнительному органу МСУ.

## Структура показателей Паспорта

Как набор показателей, сведенных в проверочный лист, Паспорт подтверждает наличие или отсутствие в системе МСУ следующих принципов:

### **Прозрачность и доступ к информации (ПДИ), восемь показателей в таких сферах, как:**

- информирование граждан о работе органов МСУ;
- формирование тарифов на коммунальные услуги;
- бюджетный процесс;
- работа с запросами и обращениями граждан.

### **Подотчетность и реализация права граждан участвовать в местном самоуправлении (ППУ), 15 показателей в таких сферах, как:**

- общественный мониторинг и оценка работы местного самоуправления;
- принятие важных для сообщества решений, законодательный процесс на уровне МСУ;
- бюджетный процесс;
- планирование с учетом интересов сообщества.



### **Противодействие коррупции (ПК), 14 показателей в таких сферах, как:**

- управление муниципальной собственностью и землями;
- государственные закупки;
- управление кадрами.

## Программа и упражнения

Тренинг по теме «Паспорт прозрачности органа МСУ. Взаимодействие органа МСУ с гражданским обществом и местными СМИ» проведен для представителей 38 пилотных айылных аймаков и одного городского муниципалитета из 13 районов в семи областях Кыргызстана. Общее количество принявших участие в обучении составило 503 человека, из них 194 женщины, представителей органов МСУ – 269, представителей ОГО – 234.

Программа тренинга предусматривала трехдневное обучение для представителей трех пилотных муниципалитетов одного района, первые два дня работа велась отдельно в двух группах (представители ОМСУ и представители ОГО/СМИ), на третий день две группы объединялись в одну, которая в свою очередь была разделена по трем айылным аймакам.

Методика обучения предполагала совмещение теории с практическими занятиями, что позволило представителям органов МСУ и ОГО открыто по-



дискутировать, высказать противоположные мнения, выявить противоречия. Индивидуальное и совместно-групповое заполнение матрицы Паспорта для каждого участника стало признанием своих ошибок и недоработок в области ПППК, а для некоторых – открытием существования принципов ПППК в деятельности органов МСУ.

Результатами цикла тренингов стало то, что, во-первых, участники тренинга получили знания о принципах и законодательной основе ПППК. Во-вторых, участники тренинга получили навыки использования Паспорта прозрачности ОМСУ как инструмента самооценки. В-третьих, все 39 муниципалитетов разработали совместные планы ОМСУ, ОГО, СМИ по внедрению Паспорта прозрачности ОМСУ и план информационной кампании по обеспечению информационной открытости деятельности ОМСУ в рамках подготовки и проведения общественных слушаний. Уровень полученных знаний (объем усвояемости тренинга) по всем 39 муниципалитетам в группе ОМСУ в среднем достиг 31%, по группе ОГО – 23%.

Работа велась очень динамично, все участники без исключения были активны на протяжении всех трех дней проведения тренинга, где поднимались необходимые актуальные вопросы, по которым велись живые обсуждения, состоялись конструктивные диалоги. Максимальное применение интерактивного метода позволило построить весь про-

цесс обучения таким образом, что каждый участник смог участвовать в обсуждениях и высказать свое мнение. Тематика и содержание материалов тренинга вызвали неподдельный интерес со стороны участников обучения, это подтверждается тем, что большинство участников тренинга не покинуло обучение раньше времени.

## Оценка статьи 20 «Закона о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов МСУ КР»

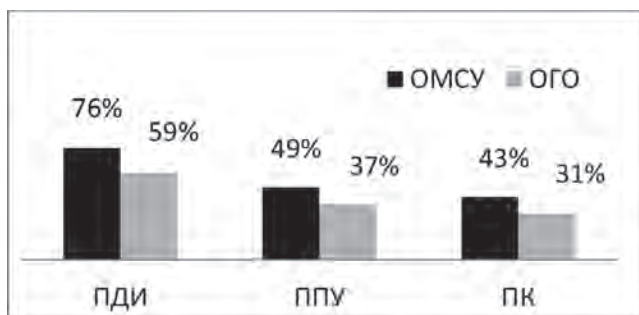
Кроме практических упражнений по заполнению Паспорта, проведена коллективная оценка (по муниципалитетам) статьи 20 «Закона о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов МСУ КР» (ЗДИ). Результаты показали, что общий объем обнародованной информации по 39 муниципалитетам в среднем составил 46%. В процессе обсуждений выяснилось, что каждый орган МСУ проводит большинство работ на основании статьи 20 ЗДИ, но проблема в том, что он не в состоянии своевременно и эффективно донести информацию о своей деятельности до населения, максимум, что получается – вывесить информацию в здании АО, но жители

**Таблица 1. Наличие разногласий между МСУ и сообществом в отношении оценки обнародования отдельных показателей Паспорта прозрачности**

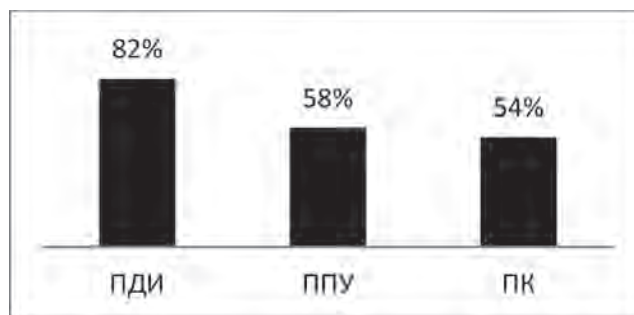
Код показателя	Описание показателя	Количество разногласий
<b>Прозрачность и доступ к информации (ПДИ)</b>		
ПДИ-2	Граждане имеют прямой и удаленный доступ к регулярно обновляемой информации о работе МСУ	8
<b>Подотчетность и реализация права участия граждан в местном самоуправлении (ППУ)</b>		
ППУ-2	Граждане реализуют возможность выразить свою оценку	6
ППУ-4	Порядок участия граждан в местном самоуправлении учитывает местные потребности и закреплён в местном акте	6
ППУ-5	Граждане информированы о порядке работы представительного органа местного самоуправления – местного кенеша	6
ППУ-8	Граждане знают о работе депутатов местных кенешей	6
ППУ-9	Граждане имеют возможность включить свои предложения в проект местного бюджета	5
ППУ-14	Граждане предлагают свои способы решения тех или иных вопросов местного значения	5
<b>Противодействие коррупции (ПК)</b>		
ПК-2	Гражданам доступна информация об объектах недвижимости, находящихся в собственности МСУ	7
ПК-6	Гражданам доступна информация о нарушениях закона в сфере управления землями	5
ПК-7	Граждане имеют возможность найти информацию о результатах конкурсов, проведенных органами МСУ, на портале: <a href="http://www.zakupki.gov.kg">www.zakupki.gov.kg</a>	6
ПК-11	Граждане знают о случаях предъявления претензий со стороны участников конкурсов к качеству и соблюдению процедур проведения конкурсов	4



**Диаграмма 1. Индивидуальное заполнение Паспорта, доля наличия показателей Паспорта в МСУ**



**Диаграмма 2. Совместное заполнение Паспорта, доля наличия показателей Паспорта в МСУ**



других сел при этом остаются в неведении. Представители органов МСУ признали свои недоработки, но были такие муниципалитеты, которые жаловались на другие обстоятельства, например, в Ат-Башынском районе, в отдаленных приграничных АА, хотели установить радио, но госорганы запретили это сделать из соображения государственной безопасности (утечка информации в приграничных территориях).

В процессе обсуждений участниками были высказаны различные мнения относительно обнародования той или иной информации о деятельности органов МСУ. Например, «ни в одном НПА не написано о том, какой период времени на информационных стендах должен висеть каждый из 36 видов информации на основании статьи 20 ЗДИ, например, мы можем вывесить в субботу, а в понедельник снять». По словам юристов, действительно такой пробел существует в законе, есть необходимость внесения изменений.

## Общие результаты заполнения Паспорта

Индивидуальное заполнение Паспорта позволило определить различия в оценке приверженности ОМСУ принципам ПППК: часто самооценка прозрачности органов МСУ завышена по сравнению с оценкой со стороны местного сообщества (Диаграмма 1). При совместном групповом заполнении Паспорта объемы обнародованной информации по всем трем разделам были выше, по сравнению с показателями индивидуальных работ, что говорит либо о возможном давлении со стороны представителей органов МСУ на мнение местного сообщества, либо желании представителей муниципалитетов представить ситуацию лучше, чем она есть на самом деле (Диаграмма 2).

По некоторым показателям Паспорта, участники разошлись во мнениях и не смогли прийти к согласию, указав двойные оценки (плюс/минус). При этом представители ОМСУ подтверждали факт обнародования информации, а местное сообщество отрицало. По словам самих же участников, основ-

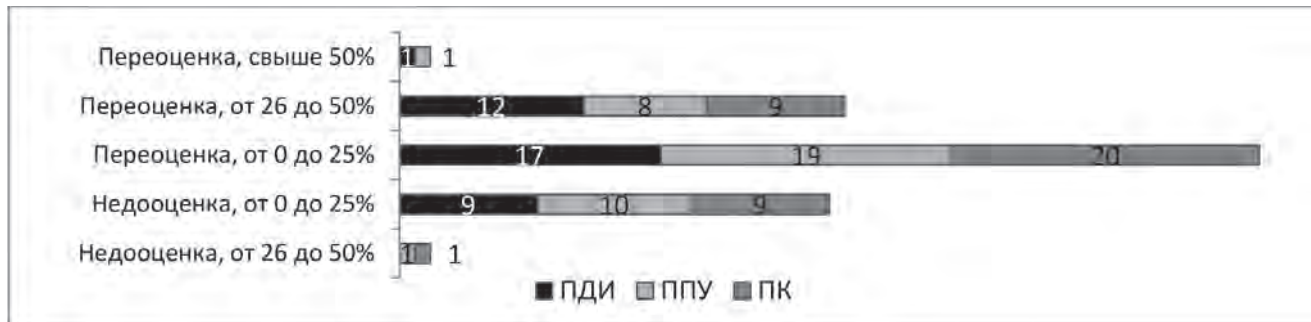
ные причины разногласия заключаются в следующем: многие виды информации есть в наличии, но не обнародованы; информированы только заинтересованные лица, которые имеют отношение к данному вопросу; депутаты АК не знают своих полномочий; АО недостаточно работает по данному вопросу; безразличие местного сообщества. Основные индикаторы Паспорта, по которым возникло наибольшее количество разногласий и споров, представлены в таблице.

Представители местного сообщества не только смогли открыто выразить свое мнение, но и отстаивать свою точку зрения в случае наличия разногласий: «Когда речь идет о наличии или отсутствии информации, в случае, если она недоступна населению, давайте фактически оценивать: раз нет – значит нет, пусть сотрудники АО болезненно не воспринимают и не обижаются на нашу критику, без критики и объективной оценки не будет развития».

Представители органов МСУ переоценили объем обнародованной информации по всем трем показателям (ПДИ, ППУ, ПК) по сравнению с мнением сообщества: свыше 50% - 1 ОМСУ, до 50% - большинство ОМСУ. Тогда как недооценили эти же показатели наименьшее количество ОМСУ: от 0-50% (Диаграмма 3). Это сравнение говорит о том, что большинство органов МСУ формально относится к исполнению закона о доступе к информации. Что же касается органов МСУ, которые недооценили свою работу, то это положительная тенденция, когда орган МСУ самокритичен и реально оценивает свою работу, а местное сообщество в этом случае, переоценив работу органа МСУ, показало незнание до конца своих прав, фиктивно поставив высокую оценку для того, чтобы их муниципалитет выглядел лучше на фоне остальных.

Деятельность органов МСУ по вопросам подотчетности и реализации права участия граждан в МСУ (ППУ) и противодействия коррупции (ПК) ограничена (т.е. работа в этой сфере недостаточна и оставляет желать лучшего), соответственно, объем переоценки этих принципов меньше, чем объем переоценки принципа «Прозрачность и до-

**Диаграмма 3. Адекватность самооценки уровня прозрачности органами МСУ (недооценка и переоценка по сравнению с мнением сообщества), в процентах**



ступ к информации (ПДИ), по которому проводится больше работы органами МСУ, и соответственно, выше переоценка.

Практические упражнения по заполнению Паспорта дали участникам возможность четко и грамотно оценить положительные стороны и недостатки в работе органов МСУ: практически на всех тренингах участники признавались и приходили к единому мнению о том, что: органы МСУ недостаточно работают в сфере распространения и обнародования информации о своей деятельности, а население недостаточно интересуется необходимой информацией.

### Доступ к информации

Наиболее высокие показатели в индикаторах Паспорта были выявлены в системе МСУ по принципу «Прозрачность и доступ к информации» (ПДИ) (Диаграмма 2), тем не менее, проблемы также были обнаружены. По итогам практических упражнений было подтверждено, что большинство видов информации находится только в здании айыл окмоту, причем в распечатанном виде в папках или же на информационных стендах. Оставшиеся виды подлежащей обнародованию информации предоставляются населению устно на общественных мероприятиях (сходы, общественные слушания, сессии местного кенеша, праздники). По словам представителей ОГО, большинство населения, которое слышало необходимую для них информацию, но наглядно не видело самого документа, объясняло это тем, что в селе привыкли полагаться на «сарафанное радио». Многие сотрудники АО жаловались на то, что сейчас такое время, когда население не интересуется информацией, даже

если она вывешивается на стенде. Поэтому тренерам приходилось все время напоминать о том, что слова забываются, а распечатанная, своевременно вывешенная информация доступна в любое время. Чтобы заинтересовать жителей, информация должна быть необходимой и понятной населению, можно использовать приемы с применением инфографики: таблиц, диаграмм, фотографий, рисунков.

В некоторых случаях показатели ОГО по индикатору ПДИ превышали оценку органов МСУ, в процессе обсуждения многие представители ОГО честно признались о завышении своих оценок.

Относительно обнародования тарифной политики: по словам участников, расчеты по тарифам осуществляются специалистами айыл окмоту, но не везде эти тарифы обнародованы через информационные стенды, а о факторах, влияющих на тарифную политику, и о регулировании тарифов ничего не говорится, это вообще закрытая тема для населения, причем во всех муниципалитетах. А причина банальна – орган МСУ не знает, что нужно обнародовать эту информацию, а населению об этом неизвестно тем более.

Со стороны участников поступили различные предложения по применению разных методов информирования: в каждом селе установить большие рупоры-колокола на столбах; по ТВ, где целыми сутками транслируют концерты, лучше распространять полезную информацию о новых законах, об изменениях в законах; в каждом АО нужен ответственный специалист за предоставление своевременной информации, тогда будет порядок; эффективно применять социальные сети в Интернете для распространения информации.

**Диаграмма № 4. Уровень переоценки собственной прозрачности органами МСУ (в разрезе разделов Паспорта)**





всему селу. В целом участники тренингов признали, что сегодня для раскрытия информации недостаточно информационных стендов, необходимо использовать современные технологии, поэтому всем муниципалитетам нужно иметь свои сайты и установить Wi-Fi на территории здания АО, где любой желающий может войти на сайт АО или портал для получения нужной информации; установить электронное табло на территории здания АО или в многолюдных местах АА, а также максимально использовать другие современные технологии для информирования населения.

### Участие граждан

В процессе обсуждений выяснилось, что все общественные мероприятия проводятся разными способами, в зависимости от возможностей и фантазий органов МСУ, в основном проводятся собрания-сходы, причем стихийно и непланово, без соблюдения требований законодательства. Большинство участников не знакомы с таким понятием, как общественные слушания.

В муниципалитетах нет налаженной системы совместного мониторинга и оценки работы исполнительного органа МСУ и качества услуг. Практически 90% участников никогда не слышали о деятельности группы СМиО, по словам участников, во многих муниципалитетах созданы оценочные комиссии, дающие оценку решению вопросов местного значения. Многих участников интересовал вопрос об официальном статусе и устойчивости деятельности группы СМиО, о возможности выделения из местного бюджета определенного

Отрадно отметить, что у нескольких муниципалитетов есть свои сайты, но как оказалось, они малоактивны. Обучение стимулировало участников активизировать свою работу с сайтами.

Нашлись и «звезды», например, Барскоонский АА хорошо «вооружен» такими инструментами распространения информации, как местное радио «Барскоон FM», мультимедийный центр, газета «Барскан Ордо», радио-рубка с системой усиления звука, интернет-сайт, 5 информационных досок по



денежного вознаграждения членам группы СМиО, что не соответствует самой идее и концепции мониторинга и оценки, согласно которой члены общества работают в группах СМиО для защиты своих интересов, и это достаточная мотивация для совместного мониторинга и оценки.

От участников поступило предложение о необходимости проведения обучения по МИБП (муниципальный индекс бюджетной прозрачности) для членов группы СМиО.

Участники тренинга часто поднимали вопросы о процедурах опубликования постановлений местного кенеша, например, достаточно ли будет предоставить в областные органы юстиции фотографии информационного стенда, где обнародовано постановление местного кенеша; могут ли областные органы юстиции принимать в электронном виде все постановления местного кенеша? На эти вопросы отвечает юрист ИПР Бектурган ОРОЗБАЕВ: «Постановление местного кенеша после подписания нужно зарегистрировать в айыл окмоту, т.е. ответственный секретарь должен поставить дату и номер. После чего зарегистрированное постановление нужно опубликовать для вступления в силу. Официальным опубликованием считается опубликование в местной (районной) газете, на сайте органа МСУ, сайте акимата, сайте губернатора, сайте ГАМСУМО».

Относительно обнародования акта проверок Счетной палаты участников беспокоило то обстоятельство, что если акт проверки Счетной палаты (СП) обнародуется через интернет-сайты, то по данной информации прокуратура и другие фискальные органы снова начнут проверки. Выяснилось, что согласно статье 20 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении госорганов и органов МСУ КР», органы МСУ могут обнародовать общие сведения (информацию) о результатах проверок СП, но обнародовать сам акт проверок не нужно, поскольку акт проверки СП не является окончательным документом, пока он не будет рассмотрен на комиссии территориального управления СП.

Наиболее обсуждаемой на каждом тренинге стала тема о порядке принятия устава МС (УМС). Практически в 80% случаев уставы МС являются формальными документами, принятыми на основании старых типовых уставов МС от 1996-го и 2009 г., тогда как новая редакция УМС от 3 марта 2014 года, утвержденного ГАМСУМО, принята и действует в 20% муниципалитетов, участвовавших в тренинге. Большинство вопросов по УМС касались процесса наложения административных санкций (штрафов), как оказалось, многие органы МСУ самостоятельно определяют размеры штрафов и налагают их. Устав МС не должен предусматривать какие-либо санкции (штрафы) по административным правонарушениям, эти санкции и виды правонарушений предусмотрены в Кодексе об

административной ответственности. Административные правонарушения могут быть рассмотрены только комиссией, созданной АО, в состав которой входят сотрудники АО, депутаты АК, активисты и другие граждане. Также подробно обсуждались процедуры внесения предложений и изменений в Устав МС, порядок вступления в члены МС и выхода из членства, были предложения о необходимости принятия специального закона, по которому будут строго соблюдаться все механизмы, разработанные в Уставе МС.

Актуальной темой для участников стал регламент местного кенеша. Говорилось о том, что уровень образования у депутатов кенеша «хромает», они не знают многие нормы законодательства, не работают постоянные комиссии, поэтому на сессию АК выносятся недоработанные сырые вопросы, что влияет на качество принимаемых на сессиях нормативных правовых актов. Многие депутаты МК не знают своих полномочий, не умеют работать с населением, не предоставляют своевременно отчеты населению. Поэтому часто депутаты МК принимают заведомо невыполнимые решения, этим самым ставя в тупиковое положение исполнительный орган – айыл окмоту.

## Противодействие коррупции

Самый низкий показатель в индикаторах Паспорта был выявлен в системе МСУ по принципу «Противодействие коррупции» (ПК) (Диаграмма № 2), причем с позиции органа МСУ и ОГО. В большинстве случаев в разделе «Управление объектами муниципальной собственности» участники поставили «минусы», т.к. нет программы приватизации из-за отсутствия объектов под приватизацию, в том числе муниципальных земель. По индикатору ПК-2 «Гражданам доступна информация об объектах недвижимости, находящихся в собственности МСУ» часто возникали споры по вопросу Реестра объектов МС, к сожалению, органы МСУ практически всех пилотных муниципалитетов, имея в наличии Реестр МС, не обнародуют эту информацию, хотя в индикаторах Паспорта показали положительный ответ, в отличие от отрицательной оценки местного сообщества. На вопрос, почему произошел большой разрыв между показателями ОМСУ и ОГО, представители одного из ОМСУ открыто заявили о том, что местное сообщество не понимает, о чем идет речь. В свою очередь представители ОГО уверенно говорили об объективности оценок по каждому показателю в индикаторах Паспорта.

В отношении предоставления объектов муниципальной собственности в аренду или частную собственность посредством конкурсов, все муниципалитеты утверждали об отсутствии таковых, за исключением единичных случаев. Но на вопрос о том, проводилась ли инвентаризация всех объек-

тов МС, в том числе муниципальных земель, никто не смог ответить, т.е. никакой работы в области эффективного управления муниципальной собственностью органами МСУ в большинстве муниципалитетов не осуществляется.

Практически все муниципалитеты жаловались на издержки закона по госзакупкам, т.к. процесс проведения всех закупок через портал по тендеру занимает достаточно большой период времени. Участники согласны проводить по тендеру большие закупы, но тендерные закупки по мелочам считают лишней и ненужной волокитой, отнимающей много времени и сил. Высказывалось желание, чтобы в тендере принимали участие только местные компании, т.к. работы выполняются под контролем, следовательно, качественно, а в случае чего, будет с кого спросить. Либо нужен другой жесткий закон, по которому подрядчики и поставщики будут отвечать за недобросовестность, например, как это случилось в одном из муниципалитетов, где за неоправданно большие средства и некачественно было построено небольшое здание детского садика. Участники высказали своё мнение: «Разрабатывая новые законы, тем более такие болезненные, как закон по госзакупкам, прежде необходимо проводить широкие обсуждения по данному вопросу, учитывать мнение органов МСУ, которые на местах сталкиваются со всеми подводными течениями и знают все нюансы, и только потом приступать к разработке нового закона и принимать решения».

Такой индикатор, как ПК-7 («граждане имеют возможность найти информацию о результатах конкурсов, проведенных органами МСУ, на портале: [www.zakupki.gov.kg](http://www.zakupki.gov.kg)») вызывал много споров, т.к. согласно требованиям действующего законодательства, ОМСУ помещают на портал необходимую информацию, но у населения нет доступа к нему из-за отсутствия компьютеров и Интернета.

Много вопросов поднималось относительно муниципальной службы, например, почему госкадровая служба так долго (более трех лет) рассматривает вопрос о получении надбавки за классный чин; по пункту ПК-14 («граждане знают о результатах конкурсных комиссий по принятию на работу в органы МСУ») информация о вновь назначенных работниках передается между гражданами только в устной форме, поэтому участники говорили о том, что достаточно вывесить приказ АО о принятии на должность нового специалиста, т.е. не нужно вывешивать протокол комиссии либо обнародовать выписку их протокола; подняли вопрос о загруженности ответственного секретаря, предлагая часть его функций передать другим специалистам. Звучали такие предложения: понятие «правопреемник» нужно узаконить: когда глава АО уходит с должности, он должен правильно и по закону все дела передать, не только имущество, но и всю документацию.

## Выгоды

В рамках сессии «Принципы ПППК органов МСУ КР» участники смогли ответить на вопросы в отношении пользы и выгоды трех основных принципов: прозрачности, подотчетности, противодействия коррупции. Ответы получились живыми, интересными и актуальными. По этим ответам можно определить, насколько хорошо люди понимают существующую реальность, настоящее социально-экономическое положение на местах и сколько еще предстоит сделать для того, чтобы жить в открытом и благополучном обществе, в экономически стабильной стране. Важный результат заключался в том, что данное упражнение позволило муниципалитетам четко определить все выгоды и пользу от соблюдения всех принципов ПППК в деятельности органов МСУ. Так, участники смогли ответить на три вопроса о том, почему органам МСУ выгодно: быть прозрачными – раскрывать всю информацию о своей работе; быть подотчетными – строить свою работу на приоритетах населения; регулярно отчитываться, исполняют они желания граждан или нет; противодействовать коррупции. Ответы представлены в обобщенном виде и подразделяются на два компонента: 1) экономическая польза; 2) политическая и социальная польза.

### Экономические выгоды:

увеличение прозрачности бюджета, что должно привести к повышению собираемости местных налогов и эффективности сбора неналоговых платежей и сборов; сокращение количества жалоб и проверок; сокращение ненужных расходов, эффективное, целевое, рациональное и правильное использование бюджетных средств; улучшение инвестиционного климата, привлечение внутренних и внешних инвестиций; развитие бизнес-среды и предпринимательства на местах; оперативное определение приоритетных направлений развития; экономия финансовых ресурсов, направляемых на выплату пособий; повышение качества предоставляемых услуг; профессиональное управление органом МСУ, улучшение инфраструктуры АА; адресное решение проблем аймака и достижение видимых результатов; справедливый доступ населения к ресурсам; эффективное выявление потребностей местного сообщества.

### Политические и социальные выгоды:

повысится ответственность ОМСУ перед населением, местная власть станет намного ближе к людям, появится доверие населения и вырастет авторитет ОМСУ; улучшится сотрудничество местной и государственной власти с местным сообществом, планирование деятельности ОМСУ; произойдет снижение уровня коррупции; появится социальная стабильность, снизится уровень социальной напряженности, будет меньше митингов;

произойдет повышение уровня жизни населения, возобновится деятельность по преодолению бедности, сохранению экологии; решится кадровый вопрос: вырастет потенциал депутатов АК и сотрудников АО, придут работать профессионалы в ОМСУ, порядочные и честные люди, появится кадровая устойчивость (снижение уровня текучести кадров в аппарате АО, приток молодых специалистов); повысятся показатели и качество решенных задач; улучшится сотрудничество ОМСУ с международными проектами и донорами; повышение активности населения и усиление сплоченности всего сообщества приведет к усилению государства в целом; улучшение возможностей для общественного сектора, включая ОГО; уменьшение проверок фискальных органов; профилактика и уменьшение уровня преступности; уменьшение миграции населения; соблюдение законности и правопорядка, улучшатся взаимоотношения между людьми, повысится уровень интеллекта и культуры населения; снизится количество незваных гостей (в курортный сезон приезжают гости из различных госучреждений, министерств, ведомств, департаментов и т.д., которых из своего кармана приходится встречать муниципальным служащим); придет осознание людей вреда взяток.

## Перспективы использования Паспорта

Самым главным достижением пятимесячных тренингов стало то, что представители органов МСУ и ОГО совместно разработали план по внедрению принципов и механизмов ПППК в каждом айылном аймаке, включая проведение информационных кампаний по обеспечению информационной открытости деятельности муниципалитета. Стороны процесса выработали меры для решения выявленных коммуникационных проблем в 39 муниципалитетах, разработали реальные совместные планы действий МСУ и сообщества по улучшению ситуации в отношении соблюдения принципов ПППК. На основании итогов совместного заполнения Матрицы ПП участники смогли четко определить все необходимые шаги по улучшению тех индикаторов ПППК, по которым были выставлены «минусы». Итогом данной сессии стала презентация каждого Плана, по которому состоялось обсуждение, наиболее частые вопросы были подняты относительно следующего: в разделе «ответственные за мероприятия» указывать не только главу АО или торага АК, нужно создавать рабочие группы, привлекать айыл башчы, сотрудников АО, а также лидеров местного сообщества; кроме создания сайта и информационных стендов, необходимо в планах учесть разработку информационных бюллетеней, как одного из доступных и эффективных инструментов процесса обнародования; отражать необходимые денежные средства на выполнение мероприятий и источники их финансирова-

ния; разработку плана деятельности группы СМиО осуществлять совместно с АО на основании плана АО. Кроме этого, с целью обеспечения информационной открытости деятельности ОМСУ, участниками составлен план подготовки организации и проведения общественных слушаний с точными датами и сроками. В основном муниципалитеты разработали план подготовки слушаний по проекту бюджета, но были планы совсем по другим набравшим темам: подготовки ОС по вопросу больших задолженностей населения по питьевой воде, по поливной воде, по проблеме сбора и вывоза ТБО и план ОС по тарифной политике.

Именно эти меры органов МСУ, направленные на усиление прозрачности, подотчетности и борьбы с коррупцией, станут важнейшим результатом применения такого инструмента, как систематическое заполнение Паспорта. Таким образом, мероприятия по распространению информации, в рамках Паспорта, могут быть проведены с большой долей вероятности в успехе, т.к. все участники высказали большую заинтересованность в наличии базы знаний по принципам ПППК. Паспорт прозрачности станет для 39 пилотных муниципалитетов не только сертификатом качества работы органа МСУ, но и инструментом работы по усилению прозрачности, подотчетности и противодействия коррупции.

## Прямая речь

**Майрам РЫСБАЕВА**, глава айыл окмоту Сосновского АА:

*«Наша команда с первого дня тренинга активно обсуждала эту тему, у нас открылись глаза, как работать с населением, мы обязательно будем действовать по плану совместных действий, понравились все материалы тренинга, буквально ошеломлены потоком такой важной для нас информации. Я поняла, что мы мало делаем в этой сфере, и ошибочно обвиняем свое население в том, что они равнодушны и ничем не интересуются.»*

*Мы стараемся, но не можем справиться с проблемой прозрачности, с предоставлением информации населению. Раньше только задумывалась, но теперь точно знаю, что нужно использовать радиозвонки, понравилась идея по выпуску информационного бюллетеня, это эффективный метод, когда каждой семье будет предоставлена необходимая красочная информация. И мы уверены, что обязательно будем заполнять Паспорт.»*

**Абдырашид МОЛДОБАЕВ**, глава айыл окмоту Жаны-Алышского АА:

*«Я уже дал задание сотрудникам АО начать вывешивать всю необходимую информацию на основании ЗДИ на информационных досках. Относительно показателей по борьбе с коррупцией в Паспорте предлагаю проводить экскурсии по СИЗО, где наглядно демонстрировать взяточников и коррупционеров.»*



# НОВОСТИ ИНСТИТУТА ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ



## Сельские комитеты здоровья знакомят жителей с бюджетами и отражением в них детерминантов здоровья

Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА, менеджер Проект "Голос КСЗ"



GLOBAL  
PARTNERSHIP FOR  
SOCIAL  
ACCOUNTABILITY

**Д**ӨНУКТҮРҮҮ САЯСАТ ИНСТИТУТУ  
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ  
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE



С 28 марта по 29 апреля 2016 года по инициативе пилотных сельских комитетов здоровья и муниципалитетов Таласской, Джалал-Абад-

ской, Ошской, Баткенской и Чуйской областей проведены информационные кампании по местному бюджету на 2016 год.

Муниципалитет	Количество участников информационных кампаний
с. Ак-Коргон, Омуралиевский АА (Таласский район)	25
с. Ынтымак, Шадыканский АА (Бакай-Атинский район)	32
с. Манас, Кырызстанский АА (Манасский район)	32
с. Кызыл-Кыштак, Массынский АА (Ноокенский район)	30
<b>с. Бешик-Жон, Бешик-Жонский АА (Базар-Коргонский район)</b>	<b>52</b>
с. Орто-Сай, Ленинский АА (Сузакский район)	34
с. Бабыр, Мырза-Акинский АА (Узгенский район)	25
<b>с. Савай, Савайский АА (Кара-Суйский район)</b>	<b>39</b>
<b>с. Тескей-Кожоке, Н.Исановский АА (Ноокатский район)</b>	<b>74</b>
с. Жайылма, Курама АА (Панфиловский район)	29
с. Сырт, Бирликский АА (Кадамджайский район)	40

Информационные кампании были организованы органами МСУ и СКЗ с целью информирования населения об источниках доходов и расходов местного бюджета на 2016 г., а также обеспечения прозрачности и подотчетности органов МСУ перед населением. Общее количество участников из числа представителей местных сообществ, принявших участие в информационных кампаниях, составило 412 человек (см. таблицу)

«Вниманию участников местные бюджеты были представлены в формате инфографики, данные отличаются простотой и доступностью, – рассказывает Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА, менеджер проекта. – Кроме этого, в ходе мероприятий представители органов МСУ смогли дать ответы участникам на интересующие их вопросы по распределению средств на нужды села, а также другие вопросы организационного характера».

Мероприятия были проведены в рамках Проекта «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызской Республики», выполняемого Институтом политики развития и Ассоциацией «Кыргызстан айылдык ден-соолук комитеттери» (АСКЗ) при финансовой поддержке Глобального партнерства по социальной подотчетности (GPSA-Всемирный банк).

Майрамбек КОШАЛИЕВ, председатель СКЗ с.Ак-Коргон, Омуралиевского АА, Таласского района, Таласской области: «*Результат совместной работы между ОМСУ и СКЗ показал, что приоритетные проблемы села можно и нужно решать в обязательном порядке с участием населения. СКЗ выступает в роли моста между населением и местной властью. Сейчас СКЗ достиг уровня помощника органов МСУ по распространению информации по местному бюджету*».

Айти ТОЙЧУЕВ, депутат АК Ленинского АА, Сузакского района, Джалал-Абадской области: «*Спасибо СКЗ, главе АО и Проекту, что провели данное мероприятие по бюджету, которое обеспечивает еще большую прозрачность и подотчетность органов МСУ. На мой взгляд, информационная кампания прошла очень успешно, в особенности нам понравился метод разъяснения статей дохода и расхода местного бюджета в виде инфографики. Хотелось бы, чтобы жители также не оставались в стороне и принимали участие в жизни села*».

Алибай МАТАЕВ, староста с. Бабыр, Мырза-Акинский АА, Узгенский район, Ошская область: «*Мы не сможем решать наши проблемы, пока не начнем участвовать в мероприятиях села, таких, как планирование местного бюджета, коллективное выявление проблем и их совместное решение. Все решенные сегодня вместе с ОМСУ проблемы дадут*



результаты в будущем нашему поколению. Мы должны понять, что увеличение местного бюджета зависит от нас самих, чем мы будем патриотичнее и ответственнее, тем больше создадим благ для себя».

Аман ШАКИРОВ, житель с. Сырт, Бирликский АА, Кадамджайский район, Баткенская область: «Очень понравился метод и формат представления информации о местном бюджете. Очень простой и понятный. Надеюсь, что АО продолжит информировать нас и далее, а СКЗ помогать им в этом. Спасибо АО за открытость и прозрачность, это говорит о том, что АО нечего от нас скрывать, а мы, население, в свою очередь постараемся поддерживать главу и СКЗ в их непростой работе».

Миталип КАРЫМШАКОВ, зав. детским садом с.Тескей-Кожоке, Н.Исановский АА, Ноокатский



район, Ошская область: «Подобной информационной кампании по бюджету раньше никогда не было. Участвуя в тренингах Проекта, я изменился, стал принимать участие в сходах, собраниях и открытых сессиях АК. Думаю, всем жителям надо стать активнее, чтобы поменять жизнь к лучшему».

## Технические гранты для улучшения услуг получают МСУ Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей

Правительство Швейцарии выделило 1,75 миллионов сомов для шести айылных аймаков Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей и г. Балыкчы. Каждый муниципалитет получит технический грант, в размере 250 тысяч сомов, для улучшения услуг на муниципальном уровне.

Данная помощь оказана в рамках Проекта «Улучшение государственных услуг на местном уровне» при финансовой поддержке Правительства Швейцарии, который реализуется консорциумом организаций, состоящим из швейцарской организации «Хельветас Свисс Интеркооперейшн» и Института политики развития.

Особенность проекта заключается в том, что он помогает местным органам власти разработать комплексный план по улучшению приоритетных услуг для населения. В целом проект направлен

на улучшение условий жизни в сельской местности и решение проблем местного значения, таких, как вывоз мусора, уличное освещение, жилищные и коммунальные услуги, доступ к питьевой воде и многое другое.

За счет грантовых средств органы МСУ смогут привлекать специалистов, тестировать инновационные подходы в сфере услуг, самостоятельно проводить обучение для своих сотрудников и других заинтересованных граждан. Особое значение будет уделяться предоставлению услуг уязвимым слоям населения.

Планируется, что в течение последующих четырех лет проект будет работать в тесном сотрудничестве с муниципалитетами Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей, чтобы обеспечить население качественными услугами.



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



## 17 муниципалитетов получили гранты от Правительства Швейцарии

**Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА,**  
специалист по связям с общественностью Проекта ГГПОМСУ

**20 апреля 2016 года 17 муниципалитетов Чуйской области получили сертификаты на получение грантовой помощи для решения вопросов местного значения. Сертификаты, на сумму 1 миллион сомов каждый, вручила заместитель главы миссии Посольства Швейцарии в КР г-жа Даниэль МЕВЛИ МОНТЕЛЕОН.**

Открывая официальную часть мероприятия, руководитель Проекта Бекболот БЕКИЕВ поздравил победителей конкурса и выразил восхищение успехам органов МСУ, использующим новые подходы в работе с населением. «Цель нашего Проекта заключается в том, чтобы помочь органам МСУ управлять государственными финансами более прозрачно и эффективно посредством усиления подотчетности перед местными сообществами и

вовлечения граждан в процесс принятия решений. Подотчетность подразумевает под собой решение органами МСУ многих вопросов местного значения, о которых заявляют жители сел и городов. В помощь муниципалитетам Проект на конкурсной основе предоставляет грантовую помощь для решения приоритетных проблем местного значения. Правительство Швейцарии через этот Проект использует разные возможности для повышения уровня знаний сотрудников и депутатов органов МСУ, степени активности участия жителей в жизни своего муниципалитета. Для того чтобы в полной мере использовать эти возможности, необходимо ваше активное участие», – сказал он, обращаясь к представителям чуйских муниципалитетов.

Заведующий сектором МСУ отдела организа-



ционно-инспекторской работы и МСУ из Аппарата Правительства КР Жетиген БАКИРОВ в свою очередь отметил механизм обеспечения прозрачности в рассмотрении и оценке поступивших проектных заявок. «Мы (члены конкурсной комиссии – примечание автора статьи) до последнего не знали, какая из заявок откуда поступила, потому как в представленных нам сотрудниками Проекта конкурсных материалах нигде не было упоминания ни о географии, ни тем более название муниципалитетов, – делился он своим опытом в качестве члена конкурсной комиссии. – Поэтому я был максимально объективным, оценивая заявки. Мне бы хотелось, чтобы подобный механизм оценки был использован во всех конкурсах. Из поступивших данных, с которыми я ознакомился в процессе, я узнал, что на местах проводится большая работа. Вместе со своими поздравлениями я искренне желаю вам успешной реализации ваших проектов, которые действительно направлены на решение проблем местного населения. Наряду с этим я хочу выразить благодарность нашему давнему партнеру, который помогает нам в развитии нашей страны, в лице Правительства Швейцарии».

Статс-секретарь Государственного агентства по делам МСУ и межэтнических отношений (ГАМСУ-МО) при Правительстве КР ИКРАМОВ Санжар также приветствовал всех собравшихся и назвал местное самоуправление основой государства. «Мы поздравляем всех вас с сегодняшней победой! Желаем вам дальнейших успехов! Также благодарим одного из наших давних партнеров, который помогает нам в развитии именно этого сектора – сектора местного самоуправления – на протяжении уже многих лет – Посольство Швейцарии в КР. Мы также желаем вам успехов и развития!» – сказал он.

«Швейцария оказывает финансовую помощь данному проекту с 2011 года, – отмечает заместитель главы миссии Посольства Швейцарии в КР г-жа Даниэль МЕВЛИ МОНТЕЛЕОН. – Мы ожидаем, что с нашей помощью органы местного самоуправления смогут решить такие проблемы, как отсутствие чистой питьевой воды, уборка мусора, плохие условия в школах, а также улучшить иные условия людей в своих сообществах. И мы рады

видеть успехи и достижения партнерских органов местного самоуправления в Кыргызстане».

Далее главы победивших 17 муниципалитетов подписали грантовые соглашения, в которых описана дальнейшая работа по реализации победивших проектов. До того как органы МСУ-миллионеры приступят к реальной работе, им предстоит провести все предписанные законодательством КР процедуры проведения государственных закупок, т.к. средства грантов поступают непосредственно в местный бюджет.

Поставив свою подпись в документе, глава Александровского айыл окмоту Московского района Шамиль СУШАНЛО подождал заместителя главы айыл окмоту, сказав при этом: «Это – наш общий успех. Без помощи своего заместителя, я бы не справился».

С просьбой высказать несколько слов благодарности обратились представители некоторых муниципалитетов, участвующих в мероприятии. Глава Буранинского айыл окмоту Чуйского района Мирлан ИБРАГИМОВ вкратце изложил историю сотрудничества с Проектом и достигнутые успехи: «Мы многое сделали совместно с Проектом. Но еще многое нам нужно успеть реализовать, пока ваш Проект еще работает на территории нашего аймака. От имени всего нашего муниципалитета мы выражаем вам искреннюю признательность за ваш вклад». ДЖЕКШЕМБИЕВ Бек, глава Юрьевского муниципалитета Иссык-Атинского района, также отметил положительные стороны сотрудничества с Проектом. «Я знаю эту команду экспертов в сфере местного самоуправления уже около восьми лет, – начал он свое повествование. – И за это время они сделали очень много для развития местного самоуправления в Кыргызстане. Я рад, что наш муниципалитет был включен в список целевых партнерских муниципалитетов Проекта в Чуйской области. На сегодня мы уже достигли многого. Особый акцент во всем этом процессе я хочу сделать на разработку Плана совместных действий, который помог нам выявить наши актуальные проблемы, расставить их по приоритетам, указать пути поиска ресурсов для их решения. Благодаря ПСД мы смогли систематизировать наши действия и развиваться после-



довательно». Выступили представители и других присутствующих муниципалитетов, они также поблагодарили Проект, сотрудников организации – исполнителей Проекта – за проводимую ими работу по повышению знаний и навыков представителей органов МСУ и местных сообществ,

за неформальное отношение к партнерству и достижению результатов в сообществах, за поддержку МСУ в стране в целом.

Следующие действия в этом направлении прокомментировал специалист по грантам Проекта Султан МАЙРАМБЕКОВ: «Представители всех 17 ОМСУ пройдут пятидневное обучение по управлению госзакупками в Учебном центре Министерства финансов КР. На сегодняшний день все 17 муниципалитетов готовят конкурсные документы для организации и проведения конкурса по своим проектам. Проект также предоставит помощь органам МСУ в проведении технической экспертизы документации, связанной с необходимыми ремонтно-строительными и другими работами по улучшению физической инфраструктуры, обеспечивающей условия жизни в этих 17-ти местных сообществах Чуйской области Кыргызстана. Работы много и у органов МСУ, и у местных сообществ этих муниципалитетов, включая активных жителей, которым предстоит проводить мониторинг реализации грантовых проектов, и у нас – сотрудников ИПР, реализующих данный Проект».

№	Район	Наименование муниципалитета	Название проекта	Проект
1	Аламудунский	Грозденский АА	«Все в наших руках»	Улучшение условий получения школьного образования путем оснащения материально-технической базы Грозденской школы. Запланирован закуп школьной мебели, компьютерного оборудования, проекторов, принтеров и др.
2	Аламудунский	Таш-Мойнокский АА	«Дети - наше будущее»	Улучшение условий получения дошкольного образования путем покупки оборудования и мебели (стулья, кровати, столы, ковровые покрытия, постельное белье) в трех детских садах аймака
3	Жайылский	Ак-Башатский АА	«Мы за чистый аймак»	Создание условий для очистки и вывоза мусора на территории Ак-Башатского айылного аймака посредством покупки специальной техники и организации работы по сбору и вывозу ТБО
4	Кеминский	Боролдойский АА	«Вода – это жизнь»	Улучшение обеспеченности чистой питьевой водой жителей села путем частичного ремонта системы водоснабжения и запуска скважин
5	Кеминский	г. Кемин	«Чистота - залог здоровья»	Создание условий по организации вывоза ТБО путем покупки спецтехники «МАЗ» на дизельном топливе, и оптимизации графика вывоза ТБО; будут обсуждены и утверждены тарифы за вывоз ТБО
6	Кеминский	Кызыл-Октябрьский АА	«Замена деревянных окон детского сада»	Улучшение условий получения дошкольного образования путем замены старых деревянных окон на новые пластиковые (62 шт.) в детском саду «Келечек»
7	Московский	Александровский АА	«Хорошие дороги – путь к решению многих проблем»	Улучшение состояния внутренних дорог путем гравирования 1000 м и прокладки 36 м водоотводных труб (диаметром 0,5 м)
8	Московский	Первомайский АА	«Здоровое питание – залог хорошей учебы»	Создание условий для приготовления горячего питания школьникам путем оснащения школьной столовой необходимым оборудованием



9	Панфиловский	Фрунзенский АА	«Капитальный ремонт большого актового зала»	Проведение капитального ремонта большого актового зала здания на 500 мест с целью создания условий для проведения общественных мероприятий с большим количеством людей – представителей местного сообщества
10	Сокулукский	Кызыл-Тууский АА	«Строительство искусственного мини-футбольного поля в с. Кызыл-Туу»	Строительство мини-футбольного поля, размером 42 x 22 м
11	Сокулукский	Кун-Тууский АА	«Чистый и благоустроенный аймак»	Создание условий по организации вывоза ТБО путем покупки спецтехники и утверждения графика и тарифов работы спецтехники
12	Чуйский	Буранинский АА	«Дети – наше будущее»	Улучшение условий получения школьного образования путем ремонта школы им. Калча (ремонт котельной и ремонт козырька здания) и ремонта канализационной системы школы
13	Иссык-Атинский	Кочкорбаевский АА	«Чистая вода - залог здоровья»	Обеспечение чистой питьевой водой жителей села путем установки новой водозаборной башни, объемом 31 куб.м, установка 80 штук железобетонных плит, четырех светильников и колючей проволоки
14	Иссык-Атинский	Узун-Кырский АА	«Реконструкция водозаборной башни»	Улучшение доступа к чистой питьевой воде путем реконструкции насосной станции, замены насосов и установки бактерицидной установки
15	Иссык-Атинский	Юрьевский АА	«Развитие культуры – залог успеха»	Улучшение условий для повышения культуры населения аймака посредством проведения ремонта кровли и косметического ремонта здания Дома культуры
16	Иссык-Атинский	Кен-Булунский АА	«Здоровье – залог успеха»	Улучшение условий для получения медицинских услуг путем ремонта здания ГСВ (группа семейных врачей): замена системы отопления (площадь 506 кв. м), оконных и дверных блоков (102 кв.м)
17	Иссык-Атинский	Жээкский АА	«Установка уличного освещения села»	Улучшение условий жизни путем установки уличного освещения, протяженностью 1500 м, на ул. Бр. Пиндюриных и капитального ремонта системы уличного освещения на ул. Ленина, протяженностью 1500 м



# О Концепции развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы

10 марта 2016 года постановлением Правительства КР №116 утверждены «Концепция развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы», а также План мероприятий по реализации данной Концепции.

Настоящая Концепция разработана в целях реализации реформ в развитии местного самоуправления и финансовой децентрализации в Кыргызской Республике, совершенствования системы управления государственными финансами и реализации Программы деятельности Правительства КР, утвержденной Постановлением Жогорку Кенеша КР от 5 ноября 2015 года, № 10-VI.

Целью Концепции является создание благоприятных и стабильных условий по обеспечению финансовыми ресурсами местных бюджетов айылных аймаков и городов КР, вне зависимости от географического расположения и особенностей развития территории.

## Задачи настоящей Концепции:

- а) совершенствование взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления в межбюджетных отношениях;
- б) создание мотивационных факторов для органов местного самоуправления и местных сообществ при укрупнении айылных аймаков и районов в рамках реализации административно-территориальной реформы в КР;
- в) определение основных направлений по повышению доходного потенциала органов местного самоуправления;
- г) создание эффективного механизма финансирования государственных программ на местном уровне за счет средств республиканского и местных бюджетов;

д) совершенствование трансфертной политики, основанной на формировании стимулов для органов местного самоуправления к увеличению собственных доходов и оптимизации расходов.

Основными принципами настоящей Концепции являются:

- баланс и единство интересов государственных органов и органов местного самоуправления в бюджетном процессе;
- единство бюджетной политики в КР;
- направленность на стимулирование органов местного самоуправления по совершенствованию бюджетного процесса;
- повышение ответственности и подотчетности органов местного самоуправления перед населением за результаты своей деятельности.

В рамках реализации данной Концепции постановлением Правительства поручено министерствам и административным ведомствам, а также органам местного самоуправления (по согласованию), задействованным в реализации Плана мероприятий:

- принять исчерпывающие меры по обеспечению реализации Плана мероприятий в установленные сроки;
- ежегодно до 25 января года, следующего за отчетным, предоставлять информацию о ходе реализации Плана мероприятий в Министерство финансов КР.

Министерству финансов КР поручено осуществлять мониторинг и ежегодно, до 5 февраля, предоставлять информацию о ходе реализации Плана мероприятий в Аппарат Правительства КР.

Приложение 1

Утверждена  
постановлением Правительства  
Кыргызской Республики  
от 10 марта 2016 года № 116

# КОНЦЕПЦИЯ развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы

## 1. Общие положения и цель настоящей Концепции

Система межбюджетных отношений в Кыргызской Республике, сформированная в ходе реализации политики финансовой децентрализации, несмотря на имеющиеся проблемы, в целом соответствует основным требованиям, предъявляемым к бюджетному процессу на местном уровне, для обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления. Органам местного самоуправления созданы базовые условия для реализации прав граждан, определенных Конституцией Кыргызской Республики, управления территорией и удовлетворения запросов на услуги.

Дальнейшее развитие реформ местного самоуправления требует создания новых форматов взаимоотношений государственных органов и органов местного самоуправления для обеспечения эффективного формирования и исполнения местных бюджетов. Необходимы новые условия по развитию бюджетного процесса на уровне местного самоуправления, что нашло отражение в настоящей Концепции развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы (далее - Концепция).

Настоящая Концепция разработана в соответствии с национальными государственными стратегическими документами: Программой по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 декабря 2013 года, № 3694-V, и Программой деятельности Правительства Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 5 ноября 2015 года № 10-VI.

Целью Концепции является создание благоприятных и стабильных условий по обеспечению финансовыми ресурсами местных бюджетов айылных

аймаков и городов Кыргызской Республики, вне зависимости от географического расположения и особенностей развития территории.

Задачи настоящей Концепции:

- а) совершенствование взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления в межбюджетных отношениях;
- б) создание мотивационных факторов для органов местного самоуправления и местных сообществ при укрупнении айылных аймаков и районов в рамках реализации административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике;
- в) определение основных направлений по повышению доходного потенциала органов местного самоуправления;
- г) создание эффективного механизма финансирования государственных программ на местном уровне за счет средств республиканского и местных бюджетов;
- д) совершенствование трансфертной политики, основанной на формировании стимулов для органов местного самоуправления к увеличению собственных доходов и оптимизации расходов.

Основные принципы настоящей Концепции:

- баланс и единство интересов государственных органов и органов местного самоуправления в бюджетном процессе;
- единство бюджетной политики в Кыргызской Республике;
- направленность на стимулирование органов местного самоуправления по совершенствованию бюджетного процесса;
- повышение ответственности и подотчетности органов местного самоуправления перед населением за результаты своей деятельности.



## 2. Предпосылки принятия настоящей Концепции

Начало реформ по финансовой децентрализации в Кыргызской Республике связано с принятием законов Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2007 год» установлен новый формат межбюджетных отношений, основанный на следующих положениях:

- введение системы двухуровневого бюджета, исключая областные и районные бюджеты;
- начало установления разграничений расходных обязательств республиканского и местного бюджета на уровне области, района, города и айылного аймака;
- закрепление доходных источников за каждым уровнем бюджета;
- запрет на изъятие средств местных бюджетов в республиканский бюджет;
- выравнивание бюджетной обеспеченности территорий для покрытия гарантированных государством минимальных расходов.

Новая система межбюджетных отношений имела, безусловно, позитивный характер. Только за 2007 год рост собственных доходов органов местного самоуправления составил 30,5%, при этом объем выравнивающих грантов уменьшился на 75,4%. У органов местного самоуправления появилась мотивация развивать местные бюджеты и обеспечивать реализацию запросов граждан по текущим проблемам.

Вместе с тем необходимость оказания поддержки органам местного самоуправления, которые имели дотационную зависимость от республиканского бюджета и ограниченные собственные ресурсы, потребовала вновь сформировать районные бюджеты. Источники доходов районных бюджетов были определены, в том числе за счет источников, ранее закрепленных за местными бюджетами городов и айылных аймаков, что привело к определенному застою в развитии реформ финансовой децентрализации. Период 2008-2012 годов характеризовался ростом дотационных айылных аймаков с 320 до 393, а также ростом выравнивающих грантов от 141,1 млн. сомов до 948,8 млн. сомов.

В 2012-2015 годах система межбюджетных отношений была вновь изменена в соответствии с принципами, установленными на первом этапе реформ. Система расщепления общегосударственных налогов стала единой для всех групп местных бюджетов, повысился доходный потенциал мест-

ных бюджетов, начата передача администрирования отдельных видов налогов органам местного самоуправления.

Вместе с тем до настоящего времени наблюдается разрыв между запросами граждан, которые в последние годы приняли устойчивый характер и выражены в виде местных программ развития, а также инициатив в рамках социальной мобилизации населения, и реальным потенциалом органов местного самоуправления. Данный разрыв особенно ощутим в отношении дотационных айылных аймаков и отдельных городов. Существующая практика, когда для вышеназванной группы имеющиеся бюджетные ресурсы покрывают только минимальные расходы, уже не отвечает требованиям текущего периода. Ситуация усугубляется имеющимся разрывом в доходной базе между отдельными самодостаточными и дотационными городами и айылными аймаками. Рост доходного потенциала в последние годы в большей степени коснулся городов, районных центров и айылных аймаков, имеющих более развитую экономику.

Значительные опасения вызывают риски, которые могут возникнуть при реализации административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике. Речь идет как о факторах, стимулирующих укрупнение айылных аймаков и районов, так и о факторах, компенсирующих возможные потери доходного потенциала отдельных айылных аймаков.

Ключевой проблемой в сфере межбюджетных отношений является наличие существенных рисков, связанных с тем, что развитие реформ децентрализации и местного самоуправления в Кыргызской Республике не будет сопровождаться адекватным наполнением финансовыми ресурсами.

Последствием данной проблемы могут стать возникновение в обществе социальной напряженности, разочарование в реализуемых реформах.

Вышеназванная проблема характеризуется следующими причинами:

- а) существующая система межбюджетных отношений не в полной мере мотивирует органы местного самоуправления к повышению эффективности бюджетного процесса;
- б) имеющаяся практика формирования среднесрочного прогноза местного бюджета не отражает перспективы местного экономического развития;
- в) формирование доходной части местного бюджета не обеспечивается объективными экономическими и статистическими показателями, что снижает обоснованность доходной части местного бюджета;
- г) потенциал органов местного самоуправления не в полной мере отвечает выполнению задач по совершенствованию бюджетного процесса.

### **3. Основные направления развития межбюджетных отношений и бюджетного процесса на местном уровне**

Обновленная система межбюджетных отношений должна основываться на гармоничном сочетании вертикального и горизонтального взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления по бюджетным правоотношениям и бюджетному процессу.

Вертикальный уровень взаимодействия включает в себя следующие задачи:

- а) сохранение баланса интересов государственных органов и органов местного самоуправления при распределении долей расщепления общегосударственных налогов, формировании трансфертной политики;
- б) формирование новых условий бюджетных правоотношений в рамках реализации административно-территориальной реформы;
- в) формирование условий, при которых все органы местного самоуправления, в том числе получающие выравнивающие гранты, будут мотивированы формировать бюджеты развития;
- г) завершение работ по разграничению расходных обязательств и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления;
- д) финансирование делегированных государственных полномочий.

Вышеназванные направления должны решаться комплексно, в привязке к достижению общей цели по укреплению местных бюджетов.

Горизонтальный уровень взаимодействия включает в себя задачи по вовлечению в бюджетный процесс на местном уровне, помимо самих органов местного самоуправления и государственных органов. На горизонтальном уровне необходимо развивать межмуниципальное сотрудничество, в том числе в бюджетной сфере, для более рационального и эффективного использования средств местных бюджетов. Взаимодействие должно основываться на партнерстве и взаимной ответственности органов местного самоуправления и государственных органов за достижение конечных результатов в развитии регионов.

#### **§ 3.1. Совершенствование нормативной правовой базы в сфере межбюджетных отношений**

Деятельность по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере межбюджетных отношений будет основываться на приведении ее в

соответствие с положениями настоящей Концепции. Необходимо сконцентрировать внимание на снятии противоречий в сфере межбюджетных отношений и выработке единых подходов в рамках бюджетного законодательства Кыргызской Республики. Прежде всего, в отраслевых законах, определяющих передачу государственных полномочий органам местного самоуправления.

Дальнейшее развитие межбюджетных отношений в рамках настоящей Концепции потребует принятия новых нормативных правовых актов, направленных на совершенствование межбюджетных отношений.

#### **§ 3.2. Повышение доходного потенциала органов местного самоуправления**

Приоритетом настоящей Концепции в части повышения доходного потенциала местных бюджетов является обоснованное распределение общегосударственных налогов по уровням бюджетов и усовершенствованная трансфертная политика.

Основой принятия решений по структуре налоговых доходов в составе местных бюджетов будут данные анализа обоснованности расщепления того или иного вида налога в пользу местных бюджетов. За основу будет принят принцип «один налог - один бюджет». Необходимо рассмотреть возможность поэтапного увеличения доли расщепления подоходного налога до 100% в пользу местных бюджетов, что важно в условиях ожидаемых нестабильных поступлений налогов с продаж и услуг, а также снижения уровня применения. Повышение доли расщепления подоходного налога, который более равномерно распределен по группам местных бюджетов, сыграет позитивную роль в части роста доходного потенциала местных бюджетов, а также в части предупреждения рисков и уменьшения объемов доходов местных бюджетов. В целях повышения доходного потенциала местных бюджетов, а также более эффективного использования месторождений полезных ископаемых, до 100% будет увеличена доля расщепления налога на недра (роялти) в пользу местных бюджетов.

Обновленная система бюджетного выравнивания должна предоставить органам местного самоуправления дополнительные средства на покрытие бюджетной обеспеченности. Результатом этих изменений должно стать наличие бюджетов развития во всех органах местного самоуправления независимо от наличия дотаций.

Наличие выравнивающего гранта в составе доходов местных бюджетов не должно быть признаком «бедности» муниципалитета. Основой для выравнивания бюджетной недостаточности должен стать расчет доходного потенциала местных бюджетов, базирующийся на показателях развития местной

экономики. Такой подход мотивирует органы местного самоуправления к повышению сбора доходов и потребует от них оптимизации расходов.

Будут внесены изменения и дополнения в действующее бюджетное законодательство в части изменения порядка предоставления средств, передаваемых из вышестоящего на нижестоящий уровень, в случае принятия нормативных правовых актов Кыргызской Республики, влияющих на увеличение объемов расходных обязательств органов местного самоуправления. Будет установлен порядок ежегодного поэтапного снижения объемов вышеназванного трансферта для самодостаточных айылных аймаков, что значительно снизит риски перехода их в статус дотационных.

### **§ 3.3. Бюджетные правоотношения в рамках административно-территориальной реформы**

Будут созданы следующие стимулирующие факторы для тех айылных аймаков, которые изъявляют желание добровольно объединиться:

- а) компенсированы возможные расходы, связанные с процедурами объединения;
- б) компенсированы возможные потери доходного потенциала айылных аймаков в новых административных границах;
- в) применены новые подходы к межбюджетным трансфертам, которые будут учитывать особенности обновленных территорий.

### **§ 3.4. Совершенствование бюджетного процесса на уровне местного самоуправления**

Бюджетный процесс на уровне местного самоуправления должен обеспечивать эффективную реализацию программ развития городов и айылных аймаков. Необходимо создать условия, при которых процессы формирования и исполнения местных бюджетов будут в максимально полной мере соответствовать нормам законодательства и требованиям времени. Необходимо обеспечить поэтапный переход процессов формирования местного бюджета на программную основу, при этом эффективность бюджетного процесса будет оцениваться через достижение конкретных результатов программ местного развития.

Рост доходов местных бюджетов должен одновременно сопровождаться институционализацией механизмов прозрачности, подотчетности и ответственности органов местного самоуправления. В целях обеспечения подотчетности органов местного самоуправления по бюджетным вопросам перед населением и наибольшего соответствия потребностям граждан, необходимо сформировать правовую основу для проведения общественных

слушаний по местному бюджету, публикации проекта местного бюджета, утвержденного местного бюджета и отчета об его исполнении.

Ключевые положения настоящей Концепции:

#### **а) Обеспечение единства деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам формирования и исполнения местного бюджета.**

Формирование единой базы данных по экономическим и статистическим показателям местных бюджетов повысит достоверность и обоснованность при формировании доходной части местных бюджетов. Необходимо создать условия и регламентировать действия, закрепленные нормативным правовым актом, при которых государственные органы будут ответственны за предоставление достоверных данных для формирования доходной части местного бюджета и нести солидарную ответственность с органами местного самоуправления за эффективное исполнение расходной части местного бюджета. Будут значительно снижены влияние человеческого фактора и, соответственно, коррупционный риск при определении контрольных показателей параметров местного бюджета.

#### **б) Необходимость скоординированных действий по финансированию государственных программ на территориальном уровне и местных программ развития за счет средств республиканского и местного бюджетов.**

В рамках реализации настоящей Концепции административно-территориальной реформы необходимо обеспечить гармоничное сочетание децентрализации финансовых ресурсов республиканского бюджета и процессы финансовой децентрализации.

Сформированные на региональном уровне средства республиканского бюджета для реализации отраслевых государственных программ развития в сочетании с финансированием из местных бюджетов местных программ развития в целом окажут влияние на развитие региона и повышение качества жизни граждан.

В основе такого подхода - партнерские отношения территориальных подразделений государственных органов и органов местного самоуправления.

#### **в) Поддержка инициатив местного сообщества по развитию территории посредством дополнительного целевого финансирования из республиканского бюджета по обновленному формату.**

В целях стимулирования процессов вовлечения граждан в реализацию программ развития в бли-



жайшие годы будут активизированы действия по реализации новых форм предоставления долевого (стимулирующих) грантов и средств фондов развития регионов.

Акцент будет сделан на реализацию истинно приоритетных проектов, инициированных сообществами. Кроме этого, особое значение будет уделено эффективности расходования средств долевого (стимулирующих) грантов и, прежде всего, в части ремонта, реконструкции и строительства новых инфраструктурных объектов.

#### **г) Обеспечение реализации права органов местного самоуправления по налоговым правоотношениям в целях максимальной мобилизации налоговых доходов.**

Скоординированные действия заинтересованных сторон обеспечат реализацию полномочий органов местного самоуправления в налоговых правоотношениях. Достижение результата будет основываться на следующих факторах:

- мотивация для налоговых служб и органов местного самоуправления к выполнению прогнозных показателей по сбору налогов;
- создание комфортных условий бизнесу по уплате налогов;
- предоставление органам местного самоуправления возможности увеличения доходов местного бюджета.

Будут приняты нормативные правовые акты, расширяющие возможности и полномочия органов местного самоуправления по сбору неналоговых платежей, прежде всего сбору за использование пастбищ, за вывоз и утилизацию мусора, административные штрафы и другие.

#### **д) Внедрение электронного формата коммуникаций и финансовой отчетности органов местного самоуправления.**

Дальнейшая автоматизация и переход на электронный формат согласования финансовых документов и принятия отчетов повысит в целом качество бюджетного процесса, позволит оптимизировать рабочее время государственных и муниципальных служащих и в значительной степени повлияет на снижение рисков коррупции.

Органы местного самоуправления будут поэтапно обеспечены необходимым оборудованием и программным обеспечением по внедрению электронного формата составления и предоставления отчетности посредством внедрения современных информационных технологий.

### **4. Ожидаемые результаты**

Реализация основных направлений настоящей Концепции позволит комплексно решить среднесрочные и долгосрочные задачи по дальнейшему

развитию финансовой децентрализации в Кыргызской Республике. Реформы местного самоуправления и регионального развития получат финансовое наполнение.

Все города и айылные аймаки получат равные шансы на развитие, население и органы местного самоуправления будут мотивированы на достижение результатов.

Органы местного самоуправления и местные сообщества будут заинтересованы в объединении территорий в рамках административно-территориальной реформы, что повысит эффективность государственного и муниципального управления.

Установлены ключевые индикаторы успешности реализации настоящей Концепции:

а) количественные индикаторы:

- количество дотационных органов местного самоуправления;
- темп роста доходного потенциала местных бюджетов, в том числе рост собственных доходов местного бюджета;
- показатель реализации программ развития органов местного самоуправления (в % плана);
- темп роста инвестиционных доходов;
- количество новых объединенных айылных аймаков;

б) качественные индикаторы:

- количество органов местного самоуправления, имеющих статистическую базу данных социально-экономических показателей (определяется по результатам опроса);
- рост удовлетворенности населения качеством предоставляемых услуг;
- количество органов местного самоуправления, самостоятельно планирующих местный бюджет (определяется по результатам опроса).

### **5. Механизмы реализации настоящей Концепции**

Фактором успеха в реализации настоящей Концепции является наличие устойчивых механизмов реализации. Общая координация действий по реализации этапов настоящей Концепции будет осуществляться Правительством Кыргызской Республики.

В реализацию направлений настоящей Концепции будут вовлечены соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления, экспертное сообщество. Важное значение будет иметь участие международных донорских организаций в части предоставления технической помощи.

Индикаторы реализации настоящей Концепции будут учитываться при определении показателей деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

# НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Подготовил **Бектурган ОРОЗБАЕВ**

## О судах аксакалов

19 апреля 2016 года Президент Кыргызской Республики Алмазбек АТАМБАЕВ подписал Закон КР «О внесении изменений в Закон КР «О судах аксакалов». Закон принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 10 марта 2016 года.

Цель принятого Закона – добиться, чтобы в состав суда аксакалов входили люди с незапятнанной репутацией, безупречным поведением, а также создать соответствующие материально-технические условия для обеспечения деятельности судов.

Так, принятым Законом:

- в части 1 статьи 9 действующего Закона к требованиям, предъявляемым к членам судов аксакалов, добавлено дополнительное требование – в состав теперь могут быть избраны только граждане, не имеющие судимости;
- статья 29 действующего Закона изложена в новой редакции:

теперь денежные штрафы, налагаемые судом аксакалов, зачисляются в местный бюджет, 70 процентов из которых направляются на обеспечение осуществления деятельности суда аксакалов.

## О налогах

22 апреля 2016 года Президент Кыргызской Республики Алмазбек АТАМБАЕВ подписал Закон Кыргызской Республики «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении».

Подписанный Закон был разработан и принят в целях приведения в соответствие нормы пункта 12 части 6 статьи 20 Закона КР «О местном самоуправлении» с Налоговым кодексом КР.

Согласно пункту 12 части 6 статьи 20 Закона КР «О местном самоуправлении», к основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления в части налогообложения, относится только сбор налогов, пошлин и страховых взносов.

Тогда как, согласно статье 52-1 Налогового кодекса КР, органы местного самоуправления и их должностные лица имеют право, в рамках исполнения делегированных государственных полномочий:

1) осуществлять сбор налогов (налог на имущество, земельный налог, налог на основе добровольного патента и налог на основе обязательного патента);

2) проводить налоговый контроль в соответствии с пунктами 4 и 5 части 2 статьи 93 настоящего Кодекса (рейдовый налоговый контроль и установление налогового поста);

3) требовать устранения выявленных нарушений налогового законодательства и контролировать выполнение указанных требований;

4) получать информацию от органов налоговой службы и других государственных органов, связанную с объектами налогообложения и исчисления налоговых обязательств по налогам;

5) получать у налогоплательщика копии документов в ходе осуществления налогового контроля в порядке, определенном Налоговым кодексом;

6) передавать в соответствии с законодательством материалы в правоохранительные органы, а также подавать в суд иски.

Кроме этого, органы местного самоуправления осуществляют рейдовый налоговый контроль соблюдения требований налогового законодательства, предусмотренных пунктами 1 и 3 части 1 статьи 108 Налогового кодекса (факт налоговой и учетной регистрации налогоплательщика в налоговом органе; проверка факта уплаты налога и физических показателей плательщика налога на основе патента).

Также органы местного самоуправления имеют право, в случае делегирования им соответствующих государственных полномочий:

- при осуществлении налогового контроля требовать от налогоплательщика представления документов по уплате налогов по вышеуказанным видам налогов;

- в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах, где отсутствуют учреждения банка, принимать от налогоплательщиков наличные денежные средства в счет уплаты налогов в порядке, установленном Правительством КР.

Помимо вышеуказанных полномочий, органы местного самоуправления впредь, в соответствии со статьей 534-1 Кодекса КР об административной ответственности, имеют право налагать административные штрафы за невыполнение законных требований должностных лиц

органов местного самоуправления. В этой связи принятым Законом предусматривается расширить полномочия органов местного самоуправления в сфере налоговых правоотношений для полноценного выполнения делегированных им государственных полномочий.

## О Стратегии развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Кыргызской Республики до 2026 года



28 марта 2016 года постановлением Правительства КР, №155 утверждены «Стратегия развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Кыргызской Республики до 2026 года», а также План реализации данной Стратегии.

Настоящая Стратегия разработана и принята в целях обеспечения населения питьевой водой, улучшения систем водоотведения Кыргызской Республики, а также реализации Национальной стра-

тегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

Данным постановлением Государственному агентству архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве КР поручено по итогам каждого полугодия, не позднее 1 августа и 1 февраля, представлять в Аппарат Правительства КР обобщенный отчет о ходе реализации Плана.

Стратегия разработана в рамках поддержки Всемирного банка, в целях реализации Целей развития тысячелетия, исполнения Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

Стратегия направлена на улучшение качества предоставляемых услуг по водоснабжению и водоотведению, решение главных проблем, определение перспективных направлений, задач и функций заинтересованных министерств, административных ведомств и органов местного самоуправления.

В Стратегии используются основные понятия, где «водоснабжение» понимается как совокупность мероприятий по бесперебойному обеспечению безопасной питьевой водой населения и других пользователей в необходимом количестве, в соответствии с санитарными требованиями по безопасности.

Понятие «водоотведение» предусматривает совокупность мероприятий и технических объектов, обеспечивающих удаление сточных вод с территории домохозяйств и промышленных предприятий безопасным для населенных пунктов способом и отвечающих стандартам качества воды при ее возвращении в окружающую среду.

В настоящее время в республиканском бюджете не имеется достаточных средств для капитальных вложений в данный сектор, вследствие чего в перспективе необходима поддержка международных доноров.

Ориентировочный объем инвестиций, требуе-



мых для повышения уровня состояния водоснабжения и водоотведения, предварительный. По оценке независимых внешних и национальных экспертов, размер инвестиций, необходимых для улучшения доступа сельского населения к услугам водоснабжения, составляет более 26 млрд. 420 млн. сомов (таблица 1).

В период до 2026 года, в соответствии с настоящей Стратегией, предусматривается выполнить работы по строительству и реабилитации систем водоснабжения в 425 селах республики на сумму 8 млрд. 882 млн. сомов (таблица 2), а также систем водоотведения - в 27 районных центрах на сумму 4 млрд. 048 млн. сомов.

Согласно предварительной оценке предприятий по водоснабжению и водоотведению городов, объем требуемых инвестиций для реабилитации систем питьевого водоснабжения городов республики (за исключением городов Бишкек и Ош)

превышает 9,79 млрд. сомов. В сельской местности улучшение систем водоснабжения обострило проблемы с водоотведением и привело к увеличению объема сточных вод, а очистка и обеззараживание требуют технического решения, во избежание дальнейшего загрязнения водных источников. Общий объем необходимых инвестиций в инфраструктуру водоснабжения и водоотведения сельской местности, по данным оценочных расчетов профильных специалистов, составляет в пределах 64,7 млрд. сомов.

Исходя из вышеизложенного и учитывая текущую ситуацию, необходимо предусмотреть строительство и реабилитацию систем водоотведения в 27 районных центрах. По предварительным расчетам, составленным профильными специалистами, требуемая сумма на строительство и реабилитацию систем водоотведения в этих населенных пунктах составляет 4 млрд. 048 млн. сомов.

**Таблица 1. Общий ориентировочный объем инвестиций в строительство/реабилитацию сельских систем водоснабжения**

Мероприятия	Количество сел (ед.)	% сел от общего количества	Расчетная стоимость на одно село (млн. сомов)	Общая сумма требуемых инвестиций (млрд. сомов)
Села, где проведены реабилитационные работы (объекты СВС построены/реабилитированы в рамках проектов), финансируемые Азиатским банком развития и Всемирным банком	553	30,19		
Села, в которых требуется строительство новых систем	657	36,40	25,1	16,49
Села, в которых требуется реабилитация систем	595	33,41	16,7	9,93
Всего:	1805	100	41,8	26,42

**Таблица 2. Объем требуемых инвестиций в строительство и реабилитацию систем питьевого водоснабжения сел до 2026 года, из расчета в среднем 20,9 млн. сомов на одно село (в разрезе областей)**

Наименование областей	Количество сел		Стоимость на одно село (млн. сомов)	Общая сумма (млн. сомов)
	Всего	Требуются строительство и реабилитация до 2026 года		
Баткенская	191	61	20,9	1274,9
Джалал-Абадская	409	104	20,9	2173,6
Иссык-Кульская	176	55	20,9	1149,5
Нарынская	134	36	20,9	752,4
Ошская	474	93	20,9	1943,7
Таласская	90	25	20,9	522,5
Чуйская	331	51	20,9	1065,9
Всего:	1805	425	20,9	8882,5