

МУНИЦИПАЛИТЕТ

ДПИ ӨНУКТҮРҮҮ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ИЮЛЬ-АВГУСТ 2016 | выпуск № 7-8 (56-57)

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

**Можно ли сегодня менять
Конституцию? Кому верить?**

Стр. 3

**Коммерциализация власти – опасный
поворот в местном самоуправлении**

Стр. 16

**Система сбора и утилизации мусора
в Цюрихе**

Стр. 23

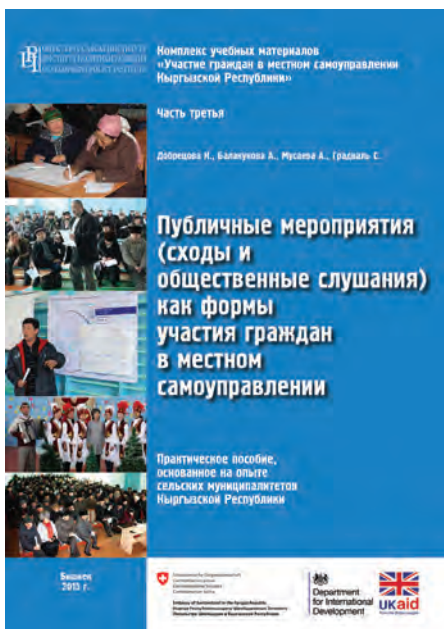
**ЖИТЕЛИ СЕЛА
ГОЛОСУЮТ ЗА ГСЗ!**

**Социальный заказ экономит
средства и доставляет
услугу.**

Но нужен новый закон! стр. 6



Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики» (кыргызский, русский языки)



- Учет приоритетов местного сообщества в процессе принятия решений по вопросам местного значения (ISBN 978-9967-11-502-6).
- Планирование совместных действий местного сообщества и органов МСУ по решению вопросов местного значения (ISBN 978-9967-11-534-7).
- Публичные мероприятия (собрания, сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении (ISBN 978-9967-11-509-5).
- Плановый мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ (ISBN 978-9967-11-507-1).
- Муниципальный индекс бюджетной прозрачности как инструмент участия граждан в бюджетном процессе местного самоуправления (ISBN 978-9967-11-535-4).

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ИЮЛЬ-АВГУСТ 2016 | выпуск № 7-8 (56-57)

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

В НОМЕРЕ:

Горячая тема

- Можно ли сегодня менять Конституцию? Кому верить?.....3
- Социальный заказ экономит средства и доставляет услугу. Но нужен новый закон!...6
- Коммерциализация власти – опасный поворот в местном самоуправлении.....16

Международный опыт МСУ

- Албания – реформы по развитию продолжаются.....20
- Система сбора и утилизации мусора в Цюрихе.....23

Финансы МСУ

- Новшества Бюджетного кодекса Кыргызской Республики в части регулирования бюджетного процесса органов МСУ.....25
- Муниципалитеты преодолевают сложности государственных закупок.....29
- Кампания общественных слушаний по проектам бюджетов на 2017 год.....32
- Учимся проводить слушания по бюджету на примере соседей.....36

Новости ИПР

- Минфин заключил меморандумы с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.....38
- Социально-экономическое развитие района приобретает новый формат.....38
- Результаты партнерства Сельских комитетов здоровья и органов местного самоуправления: движемся вперед!.....39
- Эксперты в сфере МСУ обсудили "Видение МСУ-2030".....40

Новости Проекта ГГПОМСУ

- Делегация из Монголии знакомится с опытом кыргызстанского НПО в сфере гражданского участия в бюджетном процессе.....41
- Органы МСУ 12 муниципалитетов Чуйской области получили оборудование на общую сумму 840 816 сомов.....42
- Ответсекретарь знает все о работе МСУ, но считает полезным учиться снова. Даже учиться заполнять информационные стенды.....42
- Состоялось обсуждение проектов нормативных актов в сфере государственной и муниципальной службы.....43

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, 108,
Институт политики развития;
электронные – office@dpi.kg,
NDobretsova@dpi.kg**

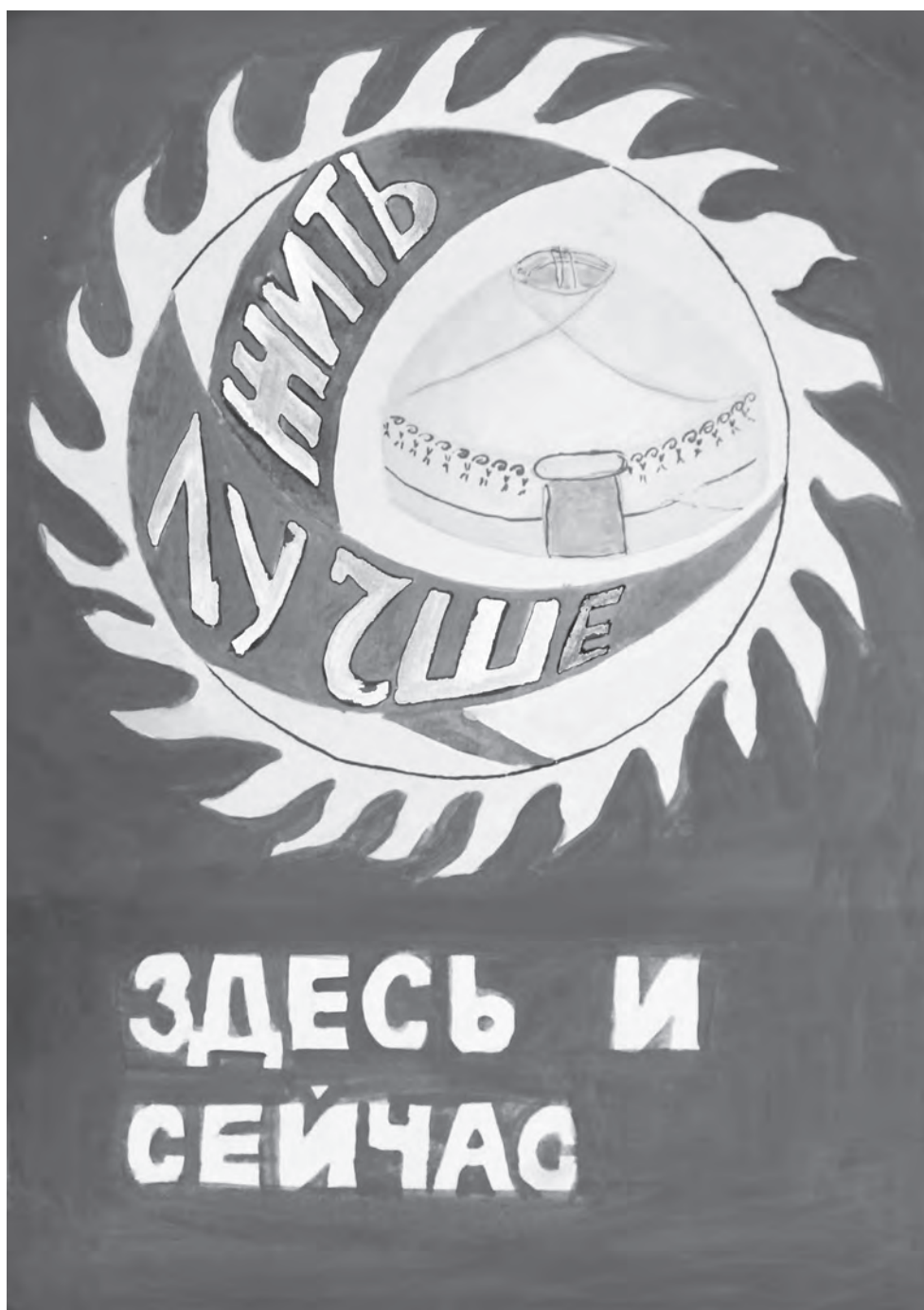
Телефоны: (0312) 97-65-30
(31, 32, 33, 34)

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



Осенью 2016 года ожидаются бурные общественные и политические дискуссии в отношении изменения действующей Конституции Кыргызской Республики, принятой на референдуме 27 июня 2010 года. В связи с высоким уровнем общественного интереса к данной теме, а также учитывая чрезвычайную важность вопроса, журнал «Муниципалитет» начинает публикацию ряда статей, посвященных правовой стороне вопроса, которые помогут читателям разобраться в процессе и понять, чего ждать от его результатов.

Мы приглашаем всех читателей журнала, особенно представителей органов местного самоуправления, а также политиков и экспертов отвечать на данные статьи, присылать в редакцию свои комментарии и выступления.

Можно ли сегодня менять Конституцию? Кому верить?

Анарбек ИСМАИЛОВ,
заместитель полномочного представителя
Президента Кыргызской Республики
в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики -
заведующий отделом правового обеспечения
Аппарата Президента Кыргызской Республики

В связи с вынесением некоторыми депутатами Жогорку Кенеша на общественное обсуждение проектов законов «О назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» и приложенного к нему проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» в обществе начались активные дискуссии.

Существует ли в законодательстве полный запрет на любое изменение Конституции до 2020 года?

Часть дискуссий посвящена вопросам соблюдения процедур внесения поправок в Конституцию. Особенно остро стоит вопрос о правомерности инициирования поправок: можно ли до 2020 года менять Конституцию или нет? Не прояснив этот вопрос, не стоит лезть в смысл и содержание самих поправок, предложенных депутатами. В этом вопросе читатели во многом полагаются на мнение экспертов, не особенно задумываясь над их политическими представлениями. Любой эксперт, так или иначе, придерживается какой-либо политической линии. Те эксперты, которые выступают против изменений Конституции, занимают одну политическую позицию. Другие – те, которые выступают за изменение – другую. Но всех их объединяет одно – неравнодушие к политическим и правовым процессам в нашей стране. Однако, при всем уважении политических взглядов экспертов, они должны обосновывать свои слова и заключения точным и полным анализом правовых фактов. Когда же политики или эксперты намеренно или по незнанию публично выражают взгляды, основанные на неполной или неточной интерпретации норм закона, они рискуют быть уличенными в обмане или некомпетентности. Давайте попробуем проанализировать законодательство без политических предпочтений и без передергивания, без умолчания «невыгодных» статей законодатель-

ства. Для начала следует вспомнить, каков общий порядок внесения изменений в Конституцию. Общие положения о порядке изменения Конституции содержатся в статье 114 самой Конституции, принятой на референдуме 27 июня 2010 года.

«Статья 114.

1. Закон о внесении изменений в настоящую Конституцию может быть принят референдумом, назначаемым Жогорку Кенешем.
2. Изменения в положения третьего, четвертого, пятого, шестого, седьмого и восьмого разделов настоящей Конституции могут приниматься Жогорку Кенешем по предложению большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе не менее 300 тысяч избирателей.
3. Жогорку Кенеш принимает закон о внесении изменений в настоящую Конституцию не позднее 6 месяцев со дня его внесения на рассмотрение Жогорку Кенеша. Закон о внесении изменений в настоящую Конституцию принимается Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша после проведения не менее трех чтений с перерывом между чтениями в 2 месяца. По инициативе не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша закон о внесении изменений в настоящую Конституцию может быть вынесен на референдум.
4. Запрещается внесение изменений в настоящую Конституцию во время чрезвычайного и военного положения.

5. Принятый закон о внесении изменений в настоящую Конституцию подлежит подписанию Президентом».

Как видим, статья 114 Конституции устанавливает перечень субъектов, которые могут изменять Конституцию, а также определенные требования к процедуре изменения Конституции. Согласно вышеприведенной статье 114, Конституция может изменяться двумя субъектами:

- **НАРОДОМ** (путем проведения референдума, назначаемого Жогорку Кенешем); при этом для того, чтобы референдум был назначен, требуется инициатива не менее двух третей (не менее 80) депутатов Жогорку Кенеша;
- **САМИМ ЖОГОРКУ КЕНЕШЕМ**, путем принятия закона о внесении изменений в Конституцию. При этом Жогорку Кенеш принимает закон о внесении изменений в настоящую Конституцию не позднее 6 месяцев со дня его внесения на рассмотрение Жогорку Кенеша. Закон о внесении изменений в настоящую Конституцию принимается Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша после проведения не менее трех чтений с перерывом между чтениями в 2 месяца.

После того, как мы освежили в памяти порядок изменения Конституции, можно переходить к решению нашего главного вопроса: действительно ли до 2020 года запрещается изменение Конституции и где, то есть в каком официальном документе этот запрет содержится? Для того чтобы ответить на этот вопрос, мы должны обратиться к Закону «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики». Этот Закон был принят на референдуме 27 июня 2010 года одновременно с Конституцией Кыргызской Республики. Статья 4 указанного Закона гласит: «Положения части второй статьи 114 Конституции Кыргызской Республики, предусматривающей порядок внесения изменений в Конституцию Кыргызской Республики Жогорку Кенешем, вступают в силу 1 сентября 2020 года».

Торопливый читатель, увидев вышеприведенную норму Закона, воскликнет: «Вот видите! Оказывается, закон запретил изменения в Конституцию до 2020 года! Все! Вопрос закрыт!». Читатель, который подумает так, будет и прав, и не прав. Почему? Читатель будет прав в том, что существует запрет. Но этот запрет установлен только для Жогорку Кенеша. Причем этот запрет Жогорку Кенешу изменять Конституцию не является полным и абсолютным. Запрет касается лишь некоторых положений Конституции, а именно - Жогорку Кенеш не может изменять лишь разделы 3-8 этой Конституции. По другим разделам Конституции (разделы 1 и 2) Жогорку Кенеш может вносить изменения. Таким образом, получается, что запрет на изменение Конституции есть, но он, во-первых, установлен не для всей Конституции, а лишь для ее части, и, во-

вторых, установлен только для одного субъекта – Жогорку Кенеша.

Между тем, Конституцию может менять не только Жогорку Кенеш, но и сам народ Кыргызстана. А запрета на изменение Конституции народом Законом не установлено. Если бы Закон «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» установил мораторий на всю статью 114 Конституции и (а не на ее часть 2), то и разговора о возможности изменения Конституции не было бы. Но поскольку этот Закон не содержит нормы о том, что народ ограничен изменять Конституцию, то он (народ) вправе это сделать. Однако для этого установлен определенный порядок. Для того, чтобы народ мог высказать свое мнение по вопросу об изменениях Конституции, парламент должен принять закон о назначении референдума с вынесением на него законопроекта о внесении изменений в Конституцию. Назначение референдума может произойти либо по инициативе самих депутатов (не менее двух третей, то есть 80 депутатов от общего числа депутатов согласно абзацу третьему части 3 статьи 114 Конституции), либо по инициативе 300 000 человек (статья 10 конституционного Закона «О референдуме Кыргызской Республики»).

Инициатива о назначении референдума по законопроекту о внесении изменений и дополнений в Конституцию созрела в недрах Жогорку Кенеша. Законопроект о назначении референдума опубликован на официальном сайте Жогорку Кенеша вместе с текстом проекта Закона «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» для общественного обсуждения. Однако сам факт опубликования этих законопроектов для общественного обсуждения еще не означает, что эти законопроекты официально внесены в Жогорку Кенеш. Для того, чтобы эта инициатива стала официальной, требуется сперва провести общественное обсуждение, длительностью не менее одного месяца. Лишь после того, как законопроекты «провисят» на сайте Жогорку Кенеша не менее одного месяца, депутаты, имеющие желание продвигать эти законопроекты, могут официально внести их в Жогорку Кенеш в порядке законодательной инициативы. Для того, чтобы воспользоваться правом законодательной инициативы, разработчики и будущие инициаторы законопроекта должны официально внести его в Жогорку Кенеш для рассмотрения. Для этого надо соблюсти требования Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша», а именно положения статьи 47. Эта статья требует, что: «1. К проекту закона, вносимому субъектом права законодательной инициативы в Жогорку Кенеш, прилагаются следующие сопроводительные документы:

- 1) сопроводительное письмо инициатора;
- 2) справка-обоснование к проекту закона, которая должна содержать информацию:
 - а) о целях и задачах законопроекта;
 - б) о возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных,

- экологических, коррупционных последствий действия закона;
- в) о результатах парламентского слушания, общественного обсуждения;
 - г) о соответствии проекта закона законодательству;
 - д) об источниках финансирования;
- 3) сравнительная таблица, если законопроект вносятся поправки в действующий закон;
 - 4) проекты законов, вытекающие из вносимого проекта закона (далее – пакет проектов законов);
 - 5) анализ регулятивного воздействия проектов законов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности.»

Кроме того, требуется также приложить текст проекта Закона «О внесении изменений в Конституцию (часть 1 статьи 66 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»).

Именно на этом этапе должны быть соблюдены правила Конституции о количестве депутатов, предложивших вынесение на референдум закона об изменении Конституции (сопроводительное письмо о внесении на рассмотрение Жогорку Кенеша закона «О назначении референдума по Закону «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» должно быть подписано не менее чем 80 депутатами). И только после того, как будут проверены полнота пакета необходимых документов и правильность соблюдения процедуры внесения законопроекта, этот законопроект регистрируется Жогорку Кенешем и становится официальным документом, подлежащим рассмотрению Жогорку Кенешем, его комитетами и депутатами. Если же представленные законопроекты и сопроводительные документы не отвечают требованиям статей 45 (о субъектах законодательной инициативы и их количестве) и 47 (требования к сопроводительным документам), то Торага Жогорку Кенеша в соответствии со статьей 49 Закона «О Регламенте Кыргызской Республики» возвращает инициатору законопроект и приложенные к нему документы (например, если нет сведений о результатах общественного обсуждения).

Поэтому утверждение о том, что инициатива об изменении Конституции неправомерна, не соответствует действительности.

Нужно ли предварительное заключение Конституционной палаты?

Некоторые эксперты и политики также утверждают, что до внесения в Жогорку Кенеш проекта закона о внесении изменений в Конституцию и назначении референдума инициаторам необходимо получить заключение Конституционной палаты при Верховном суде. Нужно ли заключение Конституционной палаты по проекту Закона о поправках в

Конституцию? Как быть с конституционным полномочием Конституционной палаты по даче заключения? В самой Конституции мы ответа не найдем. Следовательно, мы должны обратиться к другому законодательству.

Приведенная выше статья 47 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не требует, чтобы при внесении на рассмотрение Жогорку Кенеша проекта Закона о поправках в Конституцию к нему прилагалось заключение Конституционной палаты. То есть, при официальном инициировании законопроекта разработчики не обязаны предварительно получить заключение Конституционной палаты. Лишь после того, как законопроект будет официально внесен в порядке законодательной инициативы Жогорку Кенеш должен направить законопроект в Конституционную палату. Отмечу, что это обязательно лишь для тех случаев, когда изменение в Конституцию производится самим Жогорку Кенешем. А когда изменения в Конституцию проводятся референдумом, то это не обязательно. Почему?

Потому, что никто не вправе ограничивать народ в его власти принимать законы. Даже Жогорку Кенеш, напрямую избранный народом, не властен этого делать. Это бесспорное и исключительное полномочие народа, как источника государственной власти. Именно из этого принципа исходит статья 66 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», которая говорит о том, что «При обсуждении проекта закона о назначении референдума не допускается внесение изменений в текст проекта закона о внесении изменений в Конституцию». То есть, Жогорку Кенеш не рассматривает проект изменений в Конституцию по существу. Жогорку Кенеш рассматривает по существу лишь законопроект о назначении референдума. И в этом контексте Жогорку Кенеш является лишь «привратником», который уполномочен «открыть» законопроекту о поправках в Конституцию дверь к народу. А уже народ решает принимать ли закон о поправках в Конституцию или нет.

Безусловно, Жогорку Кенеш либо депутатская фракция могут направить законопроект в Конституционную палату для получения заключения. Однако это заключение юридической силы для народа иметь не будет. Заключение Конституционной палаты будет иметь лишь дополнительный агитационный характер, побуждающий избирателя проголосовать «за» или «против» поправок в Конституцию.

Таким образом, усвоив вышеизложенное, а еще лучше, еще раз прочитав Конституцию и Закон «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики», читатель сможет критически относиться к любым утверждениям политиков и всевозможных экспертов, независимо от того позитивно или негативно высказываются они об инициативе вынесения на референдум вопроса об изменении Конституции.



Социальный заказ экономит средства и доставляет услугу. Но нужен новый закон!

Ирина МУКАМБАЕВА, Надежда ДОБРЕЦОВА

*Резюме аналитического доклада
«Экономическое воздействие применения механизма государственного социального заказа в Кыргызской Республике»
по заказу Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики
по социальным вопросам, науке, культуре и здравоохранению.*

*Необходимость подготовки доклада
возникла в ходе рассмотрения проекта новой редакции
закона «О государственном социальном заказе».*

*Главная цель данного исследования – ответить на вопрос:
а есть ли экономическая польза государству
от внедрения государственного социального заказа
как механизма предоставления социальных услуг?
Не проще ли, не дешевле ли организовать предоставление
социальных услуг только силами самого государства?*

Общий вывод

Механизм государственного социального заказа (ГСЗ) – это необходимый и обусловленный общими реформами государственного управления в Кыргызской Республике элемент системы социального развития и рынка социальных услуг. Механизм ГСЗ оказывает существенное экономическое воздействие на получателей услуг, государство и поставщиков услуг за счет 10 основных факторов, позволяющих с помощью ГСЗ снижать издержки, повышать эффективность и уровень удовлетворенности услугами, расширять перечень и географию предоставления услуг, выявлять неучтенных нуждающихся в услугах и предоставлять им комплексные социальные услуги, экономить текущие и будущие расходы и создавать более благоприятные условия получателям услуг и их семьям. При этом наибольшие выгоды от внедрения ГСЗ получают потребители услуг – самые уязвимые граждане и государство.

Предпосылки развития ГСЗ: государственная политика и международные обязательства

Кыргызская Республика признает международные соглашения в сфере социальной защиты и допускает, что субъектом социальной защиты являются не только государственные органы и органы местного самоуправления, но также бизнес, неправительственные некоммерческие организации и международные партнеры по развитию при координирующей роли государства¹. Стратегические документы в сфере развития социальной защиты населения Кыргызской Республики основаны на многостороннем участии и межсекторном взаимодействии², в рамках которого негосударственные поставщики услуг (НГПУ) в лице бизнеса и общественного сектора могут участвовать не только в процессе усовершенствования законодательства, но и в непосредственном выполнении социальной политики, включая оказание социальных услуг. Международные соглашения, к которым присоединилась Кыргызская Республика, устанавливают, что социальная поддержка заключается не только в преодолении бедности, борьбе с голодом и удовлетворении базовых потребностей социально уязвимых слоев населения, но и, в большей степени, в обеспечении равного доступа к базовым социальным услугам, своевременной психосоциальной помощи, реабилитационным услугам и др. Конвенция о правах ребенка, Международный пакт об экономических, социальных и культурных

правах указывают на необходимость соблюдения прав на семейное окружение и развития социальных услуг, альтернативных интернатным учреждениям, которые одним словом называются нестационарными или полустационарными социальными услугами. В современном понимании социальное развитие направлено не на помещение уязвимых в учреждения закрытого типа – детские дома, дома престарелых, дома инвалидов и другие подобные учреждения, а на создание условий для их проживания в семьях или самостоятельного проживания. Это во много раз выгоднее государству и обществу, как с точки зрения текущих затрат, так и с точки зрения перспектив развития. Далее, реализуемая в последнее время в Кыргызской Республике концепция государственных и муниципальных услуг предоставляет государству возможность передавать услуги на исполнение негосударственным поставщикам. Это дополнительная возможность для развития рынка услуг и повышения их качества за счет растущей конкуренции. Один из лучших механизмов для этого, многократно доказавшим свою социальную и экономическую эффективность, является государственный социальный заказ.

Таким образом, необходимость расширения ГСЗ вызвана международными обязательствами Кыргызстана, приверженностью к межсекторному сотрудничеству и следованием концепции государственных и муниципальных услуг.

Обзор рынка социальных услуг

Потребности (спрос) в нестационарных социальных услугах

Основными группами получателей социальных услуг являются: дети и семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации (ТЖС); лица с инвалидностью; пожилые граждане. Потребность в социальных услугах и защите испытывают более 300 тысяч детей в ТЖС, но достоверных данных о том, какая часть этой потребности удовлетворяется, не существует. Потребность в социальных услугах (реабилитация, социализация, специальное обучение и др.) испытывают почти 30 тысяч детей с инвалидностью, но потребность в социальных услугах данной группы покрывается не более, чем на 10%. Потребности в социальных услугах среди взрослых с инвалидностью и пожилых могут составлять 10 тысяч и 50 тысяч человек соответственно, а покрываются они не более, чем на 5%. Отсутствуют достоверные данные о потребностях в социальных услугах лиц без определенного места жительства (БОМЖ), жертв насилия и др. категорий. Косвенное предположение можно сделать лишь в отношении жертв домашнего насилия, число которых в 2014 году превысило 8 тысяч человек.

Таким образом, спрос, потребности в соци-

¹ Программа развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 февраля 2015 года, № 85.

² НСУР, 2013-2017 гг., стр. 53.

альных услугах в Кыргызской Республике испытывают от 100 до 400 тысяч человек, однако эти потребности удовлетворены в самой минимальной степени.

Способность граждан самостоятельно оплачивать социальные услуги и государственные расходы на социальное развитие

Уязвимые граждане Кыргызской Республики не способны оплачивать социальные услуги самостоятельно, а потому нуждаются в адресной поддержке государства и расширении спектра нестационарных социальных услуг. Уровень бедности составляет около 30% и продолжает расти, поэтому расходы государственного бюджета на социальную защиту за период с 2011 по 2016 гг. увеличились почти в два раза. Но несмотря на рост удельного веса этих расходов в ВВП, их удельный вес в общих расходах с 2012г. начал устойчиво снижаться. При этом существующая система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя, в основном, социальные выплаты и денежные компенсации, а система интернатов, доставшаяся в наследство от СССР, до сих пор остается доминирующей формой оказания социальных услуг. Так, по сравнению с 2010г. число мест в домах-интернатах в 2014г. выросло на 12,8% (для престарелых и взрослых лиц с инвалидностью – на 11,1%, для детей с инвалидностью – на 20,5%). Наполняемость по престарелым и взрослым с инвалидностью составила в 2014г. 83,6%, а по детям с инвалидностью – 75,9%. Этот факт не говорит в пользу того, что государство выполняет свои обязательства по деинституционализации социальных услуг и развивает альтернативные стационарным формы их оказания. Более того, государство несет излишние расходы, финансируя стационарные учреждения, невзирая на их неполную заполняемость.

Фактически, все социальные услуги, альтернативные стационарным, оказываются государством только в рамках ГСЗ, но доля финансирования ГСЗ в общих расходах государственного бюджета за период 2011-2015гг. никогда не превышала 0,1%. По сути, динамика объемов финансирования ГСЗ отражает невыполнение государством собственных обязательств в отношении деинституционализации социальных услуг, расширения перечня услуг, альтернативных интернатным.

С внедрением механизма ГСЗ в 2008 году Кыргызская Республика сделала только первый шаг в направлении оказания широкого спектра социальных услуг, выйдя за рамки советской доктрины стационарных социальных учреждений, содержание в которых детей, лиц с инвалидностью и престарелых препятствовало их социализации, лишало возможности быть полноценными членами общества, создавало колоссальную нагрузку на государственный бюджет без получения какого-ли-

бо социально-экономического эффекта от их деятельности. Единственным заказчиком социальных услуг в рамках закона от 2008 года было и остается Министерство труда и социального развития КР (МТСР). Получателей услуг при реализации ГСЗ в МТСР можно распределить следующим образом: дети и семьи в трудной жизненной ситуации (дети без опеки и попечительства: беспризорные, безнадзорные, сироты, социальные сироты, работающие дети, дети из малообеспеченных семей, дети, не посещающие школу, дети в конфликте с законом, дети-жертвы насилия, дети в зонах конфликта, чрезвычайных ситуациях и др.); дети с инвалидностью; взрослые с инвалидностью; пожилые люди; лица из группы риска (лица БОМЖ, жертвы насилия, жертвы природных и социальных потрясений и т.д.). Услуги, оказываемые в рамках ГСЗ, группируются по типам: социально-бытовые (проживание, питание, одежда, обувь и др.); социально-правовые (восстановление документов, консультирование, представление в судах, представление в правоохранительных органах и др.); социально-медицинские (измерение АД, сахара в крови и др.); социально-психологические (консультирование психолога, в том числе индивидуальное и групповое, группы самопомощи и др.); психолого-педагогические (консультации логопеда, дефектолога и др.).

Таким образом, ГСЗ помогает государству удовлетворить колоссальный спрос на различные виды социальных услуг, направленных на социализацию и улучшение условий жизни самых уязвимых групп без помещения их в стационарные учреждения закрытого типа.

Поставщики социальных услуг

Из 189 поставщиков социальных услуг 39% являются государственными, 51% – негосударственными, около 10% – муниципальными. Негосударственные поставщики услуг играют самую значительную роль в организации и предоставлении нестационарных социальных услуг, предоставляя 72% таких услуг в стране. Государственные поставщики, напротив, предоставляют почти 66% стационарных – интернатных социальных услуг. Учитывая государственную политику, направленную на развитие именно нестационарных социальных услуг, в интересах государства предпринять усилия для развития рынка негосударственных нестационарных услуг, что невозможно без расширения возможностей и усовершенствования процедур размещения и реализации государственного социального заказа. Это продиктовано насущными потребностями получателей социальных услуг и необходимостью развития социальных услуг, в чем государство играет политическую роль, за что оно несет ответственность. Но государство не в состоянии взять на себя все обязательства по организации и предоставлению услуг. Например, чтобы

**Влияние факторов экономического воздействия
на участников механизма государственного социального заказа**

Фактор	Уязвимые граждане – получатели услуг	Государство и обще- ство в целом	Поставщики социаль- ных услуг
1. Софинансирование услуг третьими сторонами, в дополнение к государственному финансированию, в размере от 20 до 40%	■	■	■
2. Минимизация затрат до 30%	■	■	■
3. Усиление конкуренции, снижение индекса концентрации	■	■	■
4. Развитие рынка социальных услуг (расширение количества и перечня)	■	■	■
5. Усиление адресности – выявление до 25% неучтенных потребителей	■	■	■
6. Доставка услуг в отдаленные местности	■	■	■
7. Рост удовлетворенности услугами на 10%	■	■	■
8. Экономия до 50% административных затрат при оказании комплексных услуг	■	■	■
9. Косвенные выгоды для семей: время, доходы	■	■	■
10. Косвенные выгоды государства и общества: экономия будущих затрат, устойчивое развитие	■	■	■

заменить сегодня 77 работающих негосударственных центров социальных услуг, государству потребуются не менее полумиллиарда сомов.

Оценка экономического воздействия государственного социального заказа

Экономическое воздействие любого инструмента государственной политики должно быть направлено на то, чтобы: результат соответствовал поставленным целям развития; народно-хозяйственные издержки, связанные с достижением поставленных целей, были минимизированы; был достигнут лучший из возможных компромисс между потребностями и возможностями.

Экономическую эффективность механизма ГСЗ следует оценивать с точки зрения того, кто получает конечную выгоду. Выгоды от внедрения механизма ГСЗ следует оценить, во-первых, с позиции государства, отвечающего за социальную политику и производящего затраты государственного бюджета на ее реализацию; во-вторых, с позиции получателей услуг, оказываемых в рамках ГСЗ; в-третьих, с позиции исполнителей ГСЗ – негосударственных организаций, поставщиков социальных услуг.

С учетом интересов трех сторон, факторы экономического воздействия распределяются, как показано в таблице, где насыщенность цвета заполнения ячейки означает степень влияния фактора на заинтересованную сторону: черный – сильное воздействие, серый – умеренное воздействие; бе-

лый – слабое воздействие. Как видно из таблицы, наибольшее воздействие факторы ГСЗ оказывают на уязвимых граждан – получателей услуг – 6 факторов или 60 процентов. 4 фактора или 40% крайне важны для государства. И только 2 фактора или 20 процентов имеют важное значение для самих поставщиков услуг – исполнителей ГСЗ в лице НГПУ.

Это позволяет сделать вывод, что механизм ГСЗ работает в интересах, в первую очередь, получателей услуг, во вторую очередь – в интересах государства, и только в третью очередь – в интересах поставщиков услуг и исполнителей заказа.

1. Увеличение финансирования социальных услуг на 20-40% по сравнению с оказанием этих услуг бюджетными учреждениями

Внедрение механизма ГСЗ неизбежно ведет к более широкому вовлечению общественных ресурсов в оказание социальных услуг на всех уровнях – национальном, а особенно на местном, муниципальном. Это обеспечивается условиями конкурсов для НГПУ на право стать исполнителем ГСЗ, которые предусматривают максимальную мобилизацию собственных ресурсов НГПУ и привлечение дополнительных внебюджетных средств на выполнение заказа и решение социальных проблем. Причем легче сделать это на местном уровне, буквально на глазах у сообщества – в большинстве своем граждане Кыргызской Республики равнодушны к

уязвимым группам и готовы помочь, если видят реальный проект и реальные результаты.

Экспертная оценка практики применения ГСЗ от имени МТСП показала, что в среднем дополнительное финансирование, привлеченное НГПУ в процессе выполнения ГСЗ, составляет от 20 до 40%. Анализ 10 проектов ГСЗ, выполненных в разные годы по заказу МТСП, показал, что в этих случаях средняя доля софинансирования составила 37%. Иными словами, на каждый миллион, потраченный государством на предоставление социальных услуг через ГСЗ, НГПУ-исполнители дополнительно привлекают средства других организаций либо вкладывают собственные средства в размере 370 тысяч сомов. Анализ 11 ГСЗ, выполненных на муниципальном уровне, показал долю софинансирования в объеме 20%. Основными источниками софинансирования проектов становятся: органы местного самоуправления (МСУ), которые часто предоставляют помещения или оплачивают частично или полностью коммунальные расходы и приобретения; родители бенефициаров или сами бенефициары, которые оплачивают питание и небольшие приобретения; спонсоры, которые предоставляют товары, одежду, технику, производят ремонт и оплачивают другие расходы для оказания услуг; а также сами НГПУ-исполнители ГСЗ, которые вносят самый существенный вклад в софинансирование проектов, беря на себя расходы по заработной плате, накладные и транспортные расходы организаций, привлекая труд волонтеров, предоставляя помещения и др.

2. Минимизация затрат до 30% (снижение издержек)

В большинстве НГПУ уровень административных и накладных расходов ниже, чем в государственных и муниципальных учреждениях, так как НГПУ работают по принципу проектного подхода, распределяя накладные расходы между проектами с наибольшей эффективностью, они не обременены необходимостью содержания большого постоянного штата работников, имея широкие возможности привлечения временно занятых специалистов. Кроме того, уровень оплаты труда персонала негосударственного поставщика услуг жестко не регламентирован и, как правило, ниже, чем в государственных или муниципальных учреждениях, предоставляющих аналогичные услуги. При рассмотрении реального примера организации полустационарных услуг в Баткенской области путем размещения ГСЗ и путем организации государственного социального учреждения, было обнаружено, что НГПУ в рамках ГСЗ только по заработной плате экономит более 35% за счет того, что штат НГПУ легко переходит из проекта в проект, не требует дополнительных социальных гарантий и доплат.

3. Создание условий для справедливой конкуренции и противодействие коррупции

Участие НГПУ в конкурсах проектов ГСЗ дает им навыки поведения в условиях конкурентной среды. Для того чтобы выиграть конкурс, необходимо уметь четко спланировать свою будущую деятельность, грамотно составить смету предполагаемых расходов, суметь продемонстрировать свои преимущества перед конкурентами. Все это позволяет организаторам конкурсов ГСЗ выбрать действительно достойных на данный момент исполнителей социального контракта и, таким образом, лучше застраховаться от неэффективного расходования средств, выделенных на решение социальных проблем. На практике в период с 2010 по 2012 год наблюдалось падение значений индекса концентрации рынка социальных услуг, предоставляемых через ГСЗ, что означало усиление конкуренции, а в период с 2012 по 2014 год уровень конкуренции снижался. Это означает, что НГПУ теряли интерес к участию в конкурсах ГСЗ, в первую очередь, из-за несовершенства законодательства. В результате анализа деятельности МТСП, экспертная группа Совета обороны выявила 8 коррупционных зон с 22 коррупционными рисками, включая и механизм ГСЗ. Однако в проекте новой редакции закона о ГСЗ данный механизм, напротив, способен обеспечить открытость всех процедур разработки и реализации целевых социальных программ и оказания социальных услуг. Новая редакция Закона «О государственном социальном заказе» улучшает конкурентную среду, что неизбежно окажет позитивное воздействие на качество предоставления социальных услуг в рамках ГСЗ. Создавая барьер коррупции, проект новой редакции закона о ГСЗ содержит множественные нормы, требующие полной прозрачности всех процедур формирования, размещения и выполнения ГСЗ. Законопроект включает нормы по публичной разработке и обсуждению программы государственного социального заказа, создание баз данных и специального портала по ГСЗ, привлечение независимой экспертизы для изучения потребностей, проведение оценки проектных предложений, проведение мониторинга и оценки выполнения государственных социальных заказов. В целом все аспекты прозрачности детально расписаны в законопроекте, поэтому его объем составляет 34 страницы¹.

4. Развитие рынка социальных услуг (расширение количества и перечня услуг)

Из 107 организаций, оказывающих в 2016 году полустационарные услуги, только около 19% (20 организаций) являются государственными, остальные имеют или муниципальную (10 организаций) или

¹ Тогда как действующая редакция закона имеет объем 7 страниц, так как закон содержит много пробелов.

9%), или частную (77 организаций или 72%) форму собственности. Иными словами, от наличия или отсутствия ГСЗ в той или иной степени зависит устойчивость функционирования двух третей организаций, оказывающих полустационарные социальные услуги самым уязвимым группам граждан Кыргызской Республики. Государству потребовалось бы не менее 77 миллионов сомов¹, чтобы открыть такие центры, и это без учета капитальных расходов на здания и сооружения, с учетом зданий сумма могла бы составить до полумиллиарда сомов. И государству придется потратить эту сумму, если допустить сегодня закрытие этих центров, что неизбежно произойдет в условиях отсутствия устойчивого финансирования со стороны государства, в том числе через механизм ГСЗ. При этом наблюдается тенденция (выявленная в ходе экспертного обследования практики финансирования таких центров в Тюпском и Джеты-Огузском районах), при которой доноры и МТСП стремятся возложить обязанности по содержанию центров на органы МСУ и местные бюджеты. Эта практика незаконна, так как социальные услуги, согласно Конституции КР, являются вопросами государственного значения, ответственность за решение которых несут государственные органы. Органы МСУ смогут финансировать центры только при условии делегирования им полномочий со стороны государства, причем делегирования, сопровождаемого финансами.

Что касается расширения перечня социальных услуг, то здесь преимущества ГСЗ очевидны перед государственной формой предоставления, так как НГПУ априори более мобильны, легче перестраиваются, легче воспринимают и транслируют социальные инновации. Собственно, перечень государственных социальных услуг ограничен государственным реестром, который включает 21 бесплатную и две платные услуги. Перечень социальных услуг, оказываемых НГПУ, в том числе через ГСЗ, ничем не ограничен, и именно НГПУ первыми вводят прогрессивные, инновационные услуги, технологии и методики, при этом предоставляют одному бенефициару целый комплекс услуг. Примером может служить ЦДП Балыкчы, где комплекс предоставляемых социальных услуг включает социально-бытовые, социально-правовые, социально-медицинские, социально-психологические и другие услуги.

Однако в развитии рынка социальных услуг, особенно в части ГСЗ, существует проблема устойчивости данных услуг. Календарный срок исполнения ГСЗ в текущем законодательстве ограничен одним годом, и множество уже основанных и успешно предоставляемых услуг и организаций, их оказывающих, сталкиваются с проблемой от-

сутствия средств на продолжение, несмотря на сохраняющуюся в течение многих лет явную потребность в обществе в этих услугах. А государство, в свою очередь, сталкивается с необходимостью ежегодно проводить новый конкурс и искать нового поставщика, что во многих случаях неоправданно увеличивает административные издержки, а также позволяет государству вообще отказаться от оказания услуги, хотя высокая потребность в данной услуге сохраняется, а ее отсутствие даже представляет угрозу жизни отдельных категорий граждан. Попытка же возложить ответственность за предоставление услуг на органы МСУ, как сказано выше, является незаконной.

Пример со знаком «-». В 2013 году в Караколе силами местного отделения Общества Красного полумесяца в рамках ГСЗ был открыт приют для лиц БОМЖ. Проект был успешно реализован при активном участии и софинансировании мэрии города, которая после окончания ГСЗ взяла центр на содержание за счет средств местного бюджета. Однако такое расходование средств местного бюджета без делегирования государственных полномочий и финансовых ресурсов было признано Счетной палатой КР нецелевым расходованием средств, и приют был закрыт. В результате зимой 2015-2016 годов в городе, оставшемся без приюта для лиц БОМЖ, замерзли насмерть 12 человек. Эти смерти могли бы быть предотвращены двумя способами: через продление срока выполнения ГСЗ или через делегирование мэрии Каракола полномочий МТСП по финансированию такого центра.

Решение проблемы содержится в новом законопроекте о ГСЗ. Части 13-14 статьи 8 законопроекта гласят, что проект программы может предусматривать возможность заключения договоров на реализацию государственного социального заказа сроком до 5 лет.

5. Усиление адресности оказания социальных услуг на 25%, включая выявление граждан, не охваченных программой социальной защиты

Многочисленные примеры доказывают, что ГСЗ действительно усиливает адресность оказания социальных услуг, причем усиливает до такой степени, которой государственная система социального развития в ее нынешнем состоянии достичь не может. В отдельных случаях ГСЗ позволяет довести уровень выявления лиц, нуждающихся в социальных услугах, до 100%, а в среднем усиливает адресность оказания услуг примерно на 25%. И главным преимуществом НГПУ, работающих через ГСЗ, становится их способность выявлять не охваченных системой лиц, нуждающихся в социальных услугах, предоставляя им реальный шанс улучшить условия жизни.

¹ Исходя из расчета, что содержание полустационарного социального центра локального значения, обслуживающего потребности одного-трех муниципалитетов, обходится, по оценкам экспертов и существующей практики, примерно в 1 миллион сомов без учета софинансирования и капитальных расходов.

6. Организация оказания (создание) услуг в отдаленных местностях (доставка социальной услуги до потребителя без организации государственного учреждения)

Чрезвычайно важно то, что полустационарные социальные услуги силами НГПУ, в том числе через ГСЗ, оказываются в горных и отдаленных районах Кыргызской Республики: Нарынском, Ат-Башыном, Жумгалском, Кочкорском, Лейлекском, Кадамджайском, Тогуз-Тороузском, Аксыском, Алайском районах, не говоря уже про центральные и равнинные местности.

Пример со знаком «+». В Тогуз-Булакском айылном аймаке Лейлекского района социальный заказ позволил выявить 20 «латентных» детей с инвалидностью, о которых система государственной социальной защиты просто не знала и которые не имели никаких шансов на социализацию и полноценную жизнь.

Пример со знаком «-». В селе Кызыл-Суу Жеты-Огузского района через открытие муниципального центра реабилитации около 180 детей с инвалидностью получили доступ к социальным услугам по реабилитации по месту жительства. Однако центр был закрыт по решению местного кенеша, так как расходы на него были признаны не соответствующими требованиям бюджетного законодательства, поскольку полустационарные социальные услуги являются сферой ответственности и финансирования государства, а не местного самоуправления. В отсутствие ГСЗ 180 детей с инвалидностью, проживающих в Кызыл-Суйском айылном аймаке, лишились доступа к реабилитационным услугам и шанса жить полноценной жизнью. Многие из них, особенно имеющие тяжелую степень инвалидности, включая спинальных инвалидов-колясочников, никогда не выйдут за пределы родительского двора.

Наличие или отсутствие ГСЗ на территории зачастую становится важнейшим фактором, определяющим наличие или отсутствие доступа к нестационарным услугам в принципе. Однако при этом очевидной становится и роль МСУ в этом процессе. При условии делегирования полномочий по оказанию данных услуг от государства органам МСУ, последние могли бы самостоятельно организовать предоставление услуги или передать ее оказание НГПУ через ГСЗ. Таким образом, механизм ГСЗ, опираясь на разветвленную сеть НГПУ, позволяет государству с минимальными затратами доставлять социальные услуги до нуждающихся потребителей по всей территории Кыргызской Республики. При условии делегирования данных полномочий органам МСУ, эта задача может быть решена в кратчайшие сроки.

7. Повышение эффективности оказания социальных услуг и рост удовлетворенности услугами на 10%

Применение технологии ГСЗ может действительно повышать качество предоставления социальных услуг. Степень удовлетворенности клиентов услугами, полученными от исполнителей ГСЗ, в среднем на 10% превышает соответствующую степень удовлетворенности тех клиентов, которые получают аналогичные услуги в режиме текущего сметного финансирования государственного поставщика. Выводом оценки является и то, что НГПУ вполне могут конкурировать с бюджетными учреждениями социального обслуживания по качеству и результативности оказания услуг. При сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими в организациях, оказывающих одинаковые услуги, было выяснено, что доля клиентов НГПУ, очень довольными услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов бюджетного учреждения. В отличие от бюджетного учреждения, у НГПУ отсутствовали клиенты, которые были бы недовольны услугами, – у учреждения их доля составляла в среднем 6%.

Пример со знаком «+». В Балыкчы усилиями негосударственного центра реабилитации детей в ТЖС получен впечатляющий результат: за 10 лет ни один ребенок из города Балыкчы не был отправлен в детский дом, все попавшие в центр дети были либо возвращены в семьи, либо переданы усыновителям и опекунам.

Однако повышение эффективности оказания услуг возможно только в том случае, если тема ГСЗ формируется на базе тщательного изучения потребностей. В существующем законодательстве не описан механизм выявления потребностей, поэтому ГСЗ, размещенный от имени МТСР, вызывает вопросы в отношении актуальности указанных тем заказа. Однако в Кыргызской Республике существует практика размещения ГСЗ от имени органов МСУ, при этом тема ГСЗ формируется на базе тщательно изученных, приоритетных потребностей местных сообществ.

Пример со знаком «+». В выявлении потребностей в услугах, которые законодательство Кыргызстана позволяет предоставлять через ГСЗ, на муниципальном уровне приняло участие более 3000 человек или примерно по 250 заинтересованных лиц в каждом муниципалитете (от 149 в Чаткальском и Кок-Ойском айылных аймаках до 396 в г. Кара-Куле). Важно, что выбор темы ГСЗ производился в два этапа или на двух уровнях. Сначала через совместное изучение нужд сообщества был выявлен ранжированный список про-

блем, а затем во время сходов граждан голосованием была выбрана самая важная, остро стоящая проблема. Широкий срез общественного мнения, совместное изучение нужд сообщества в социальной сфере, двухуровневый процесс выбора темы позволили заказчику – органу МСУ – достичь уверенности, что услуга действительно необходима или проблема действительно нуждается в первоочередном решении.

Соблюдение стандартов услуг, эффективность их оказания и результативность проектов в рамках ГСЗ возможны при наличии у государственного органа-заказчика развитой системы мониторинга и оценки услуг. При этом мониторинг и оценка должны проводиться как силами специалистов, так и с учетом мнения бенефициаров. В настоящее время в МТРС отсутствует такая система, и ее построение является первоочередной задачей министерства, однако задача не выполняется в силу отсутствия у ведомства достаточных финансовых и человеческих ресурсов.

Решение проблемы содержится в новом законопроекте о ГСЗ. Статья 4 законопроекта гласит, что ГСЗ формируется и размещается на основе участия граждан в выявлении наиболее значимых социальных проблем, требующих решения. Статья 7 гласит, что граждане и организации имеют право направлять свои предложения для включения в базу данных социальных проблем и общественно-полезных целей. Пункт 4 статьи 8 законопроекта обязывает уполномоченный государственный орган или орган МСУ, в целях подготовки проекта программы ГСЗ, проводить исследование по определению нужд населения в социальных услугах, которые можно предоставить через ГСЗ. Статья 37, описывающая договор о реализации общественно-полезного проекта, требует включения в договор следующих существенных условий: цели и показатели, которые должны быть достигнуты в результате реализации общественно-полезного проекта; порядок осуществления проверки государственным заказчиком деятельности исполнителя общественно-полезного проекта по предоставленным грантовым средствам и реализации общественно-полезного проекта. Пункт 4 статьи 11 законопроекта позволяет уполномоченному органу финансировать, в том числе расходы по организации и проведению мониторинга и оценки (не более 5% от суммы, выделенной государством для финансирования ГСЗ).

Таким образом, механизм ГСЗ демонстрирует способность повышать эффективность оказания услуги, однако для этого необходимо выполнение как минимум двух условий: во-первых, внедрение нового механизма определения темы заказа, основанного на реальных потребностях; во-вторых, внедрение системы мониторинга и оценки результатов выполне-

ния ГСЗ. Данные вопросы в полной мере решаются только в проекте новой редакции закона о государственном социальном заказе. Быстрее и шире услуги могут быть организованы при условии делегирования полномочий органам МСУ.

8. Комплексное решение межсекторных социальных проблем и экономия до 50% административных издержек

Экономическая эффективность может быть измерена в отношении центров, оказывающих комплексные и превентивные услуги, занимающихся комплексными межсекторными социальными проблемами, например, проблемой насилия в семье, которая имеет не только социальные, но и правовые, и финансовые последствия для государства и общества. С учетом административных расходов, в условиях межведомственного взаимодействия государственных органов, которые должны заниматься этими проблемами (как минимум, МТРС, МВД, МЗ, органы прокуратуры и суда), решение данных проблем обходится государству дороже не менее, чем в 2 раза, по сравнению с ситуациями, когда социальными проблемами и предотвращением их последствий занимается НГПУ через ГСЗ.

9. Косвенные экономические выгоды для получателей услуг и их семей

Косвенные выгоды членов семей возникают, например, за счет следующих факторов: высвобождения времени у родителей ребенка с инвалидностью, которое они могут использовать для доходоприносящей деятельности; обучения получателя услуги (ребенка, взрослого с инвалидностью) навыкам самообслуживания, что также влечет за собой высвобождение времени родителей или лиц, осуществляющих уход; обучения получателя услуги (ребенка, взрослого с инвалидностью) профессии, с помощью чего получатель услуги приносит дополнительный доход в семью; приближения услуги к потребителю, что снижает расходы семьи на проезд и проживание для получения удаленной услуги; снижения напряжения и минимизации эмоциональных и психических расстройств членов семьи, что повышает их трудоспособность; других факторов, оказывающих косвенное влияние на положение семьи. Косвенные экономические выгоды могут составлять от 1000 до 5000 сомов ежемесячно на одного получателя услуги.

Пример со знаком «+». Когда в Кара-Куле в рамках ГСЗ открылся реабилитационный центр для детей с инвалидностью, родители Нуркыз сразу же перевели ее из столичного специализированного учреждения в Кара-Куль, радуясь, что ребенок здесь сможет получить необходимые знания и навыки, а семье станет материально легче.

Мама Нуркыз: «Для меня, как матери, очень важно, что она стала такой жизнерадостной из-за появившейся возможности выучиться на швею, она с огромным желанием ходит на занятия и мечтает стать профессионалом». Нуркыз родилась здоровым ребенком, но после перенесенного менингита перестала говорить, лечение оказалось безрезультатным. Пришлось взять направление в специализированную школу в Бишкеке, и с шести лет, вплоть до окончания 8 класса, девочка была в интернате. Нуркыз всегда хотела стать швеей, но у семьи не было финансовой возможности для обеспечения дальнейшего образования Нуркыз в столице. Семья почувствовала улучшение материального положения сразу же после перевода дочери в реабилитационный центр в Кара-Куле.

10. Косвенные экономические выгоды для государства и общества

Государство и общество получают косвенные выгоды под влиянием следующих обстоятельств: вовлечения получателя услуг в социальное и экономическое развитие сообщества, что повышает его потенциал; снижения нагрузки на бюджет по социальным выплатам вследствие роста благосостояния семьи; уменьшения количества детей, пожилых, лиц с инвалидностью, помещенных в дорогостоящие условия интернатных учреждений; снижения количества суицидов; снижения уровня преступности среди выпускников интернатных учреждений; профилактики бездомности; уменьшения государственных расходов на содержание дорогостоящих интернатных учреждений; снижения социального напряжения в сообществах; повышения устойчивости социальных отношений; эффективного управления государственными расходами на предоставление социальных услуг в условиях дефицита бюджета; усиления доверия населения к власти и большие возможности для осуществления реформ.

Дополнительно

Рост доверия и уровня удовлетворенности работой власти на 15-20% как рост социального и политического капитала. Внедрение механизма ГСЗ является одной из самых эффективных форм социального партнерства и достижения социального согласия в обществе. НГПУ в лице НКО и бизнеса становятся равноправными партнерами власти в решении социальных проблем местных сообществ. Широкое привлечение НГПУ в лице НКО и бизнеса к участию в публичных конкурсах и реализации ГСЗ устраняет подозрение широких слоев населения в нерациональном использовании средств, выделяемых на социальные нужды, в коррупции и протекционизме государственных и муниципальных служащих. Внедрение механизма ГСЗ влечет

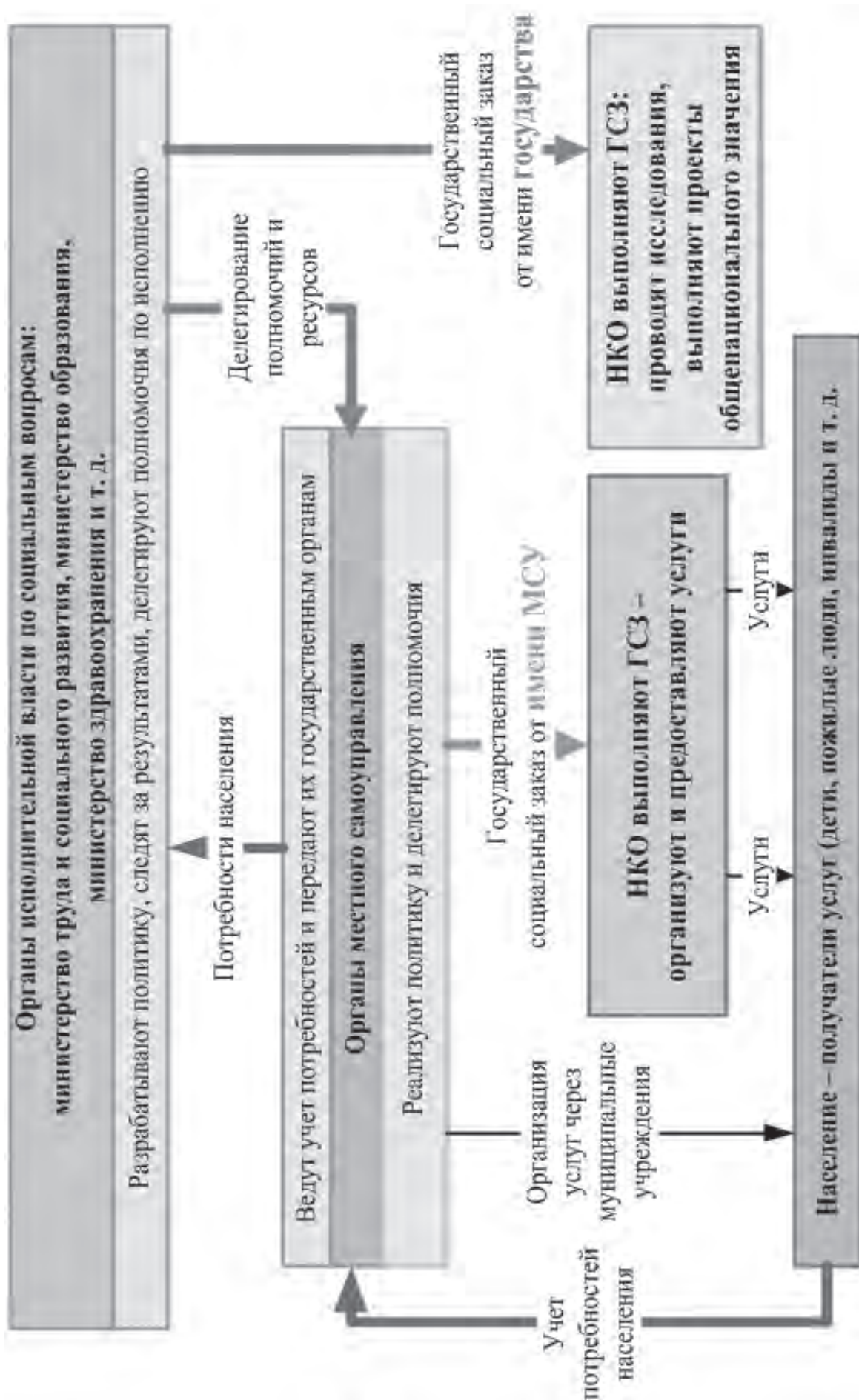
за собой более адекватное перераспределение социальной ответственности между властью и обществом. В рыночной экономике функция оператора на рынке социальных услуг не является необходимой для государства. Функция государства в этих вопросах заключается в создании правовой базы, позволяющей НГПУ, в соответствии с установленными социальными стандартами, на конкурентной основе предоставлять потребителям социальные услуги согласно их материальным возможностям, в том числе бесплатно. Внедрение механизма ГСЗ является реальным и эффективным шагом в этом направлении.

Заключение

Изучение ситуации в рамках исследования позволило сделать вывод, что механизм ГСЗ целиком и полностью встраивается в систему правоотношений государства, бизнеса и общественного сектора, соответствует нескольким общим долгосрочным тенденциям и концепциям, реализуемым в политике государственного управления в Кыргызской Республике, а именно: концепции деинституционализации социальных услуг; концепции государственных и муниципальных услуг; концепции государственно-частного партнерства, сотрудничества государства с бизнесом и общественным сектором.

В соответствии с указанными концепциями, в Кыргызской Республике создан рынок социальных услуг. Роли участников рынка распределены следующим образом. Население в лице уязвимых групп – детей и семей в трудной жизненной ситуации, детей и взрослых с инвалидностью, пожилых, бездомных, жертв насилия и др. – является основным получателем социальных услуг, однако в силу объективных причин, связанных с уровнем доходов, уровнем бедности, не в состоянии платить за социальные услуги самостоятельно. Поэтому государство определяет политику и предоставляет гарантии бесплатного предоставления социальных услуг, беря на себя обязательства по их финансированию. Некоммерческие и коммерческие негосударственные организации, а также органы МСУ, должны помогать государству в изучении спроса на социальные услуги и одновременно должны выполнять функции операторов социальных услуг на местах. Механизм ГСЗ является важной частью данной системы взаимоотношений и позволяет с минимальными издержками и максимальной эффективностью организовать предоставление нестационарных социальных услуг на всей территории Кыргызской Республики. Рисунок 1 наглядно демонстрирует место и роль механизма ГСЗ в процессе предоставления нестационарных социальных услуг населению, оказывая при этом существенное экономическое воздействие на сферу социального развития.

Рисунок 1. Место ГСЗ в системе предоставления социальных услуг



Учет потребностей населения

Организация услуг через муниципальные учреждения

Государственный социальный заказ от имени МСУ

Государственный социальный заказ от имени государства

Потребности населения

Делегирование полномочий и ресурсов

Органы исполнительной власти по социальным вопросам:
 министерство труда и социального развития, министерство образования, министерство здравоохранения и т. д.

Разрабатывают политику, следят за результатами, делегируют полномочия по исполнению

Органы местного самоуправления
 Реализуют политику и делегируют полномочия

НКО выполняют ГСЗ – организуют и предоставляют услуги

НКО выполняют ГСЗ:
 проводят исследования, выполняют проекты общенационального значения

Население – получатели услуг (дети, пожилые люди, инвалиды и т. д.)

Услуги

Услуги



КОММЕРЦИАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ – опасный поворот местного самоуправления

Асылбек ЧЕКИРОВ, Институт политики развития

На пути реформирования системы государственного управления и местного самоуправления были периоды подъема, сдерживания реформ, откатов назад или сворачивания не в ту колею.

В ряду таких отклонений - появившаяся в последние годы тенденция со стороны органов МСУ заниматься несвойственной им функцией, а именно, прямым зарабатыванием денег посредством производственно-коммерческой деятельности. Повсеместно айыл окмоту стали строить теплицы, покупать

специальную технику для бизнеса (экскаваторы, трактора, грузовые машины и т.д.), создавать муниципальные предприятия по выпуску строительных материалов, швейные цеха, пекарни. Кроме этого, в значительной степени намерение заняться бизнесом основано на требованиях со стороны местной государственной администрации, зачастую губернаторов, всеми силами выводить айылные аймаки из дотаций. Для этого настоятельно рекомендуют создавать муниципальные предприятия для развития экономиче-

ской деятельности. Это явление в последнее время приняло уже угрожающие масштабы, отвлекаются значительные средства местного бюджета, дискредитируется само предназначение местного самоуправления, значительны коррупционные риски в такого рода схемах.

Чтобы разобраться в этой проблеме, необходимо оценить ее правовые и экономические аспекты.

Законом «О местном самоуправлении» определен перечень задач в рамках исполнения вопросов местного значения, и непосредственно занятие бизнесом не входит в этот перечень. Есть положение п.1 части 1 статьи 18, которая включает в обязательства органов МСУ «обеспечение экономического развития соответствующей территории». Однозначно, что непосредственно ОМСУ или муниципальное учреждение не может заниматься бизнесом на основании Закона «О государственных и муниципальных услугах». Остается вариант создания муниципального предприятия или акционерного общества, порядок и процедура создания которых прописаны в ст. 22 и 23 Закона «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Безусловно, ключевой характеристикой устойчивой деятельности любого хозяйствующего субъекта является наличие прибыли, что и указано в статье 22 вышеназванного Закона. Это касается и муниципального предприятия, и акционерного общества. Но есть разница в действиях муниципального и частного предприятия по отношению к клиенту. Частное предприятие оказывает услуги на договорной основе, и источником дохода являются средства клиента, которые он оплачивает за услугу, при этом если услуга заказана органами МСУ, то источником финансирования могут быть и средства местного бюджета. Но если по каким-то причинам частнику или заказчику что-то не понравилось, контракт может быть расторгнут, и частник будет искать новые заказы.

Ситуация с муниципальным предприятием другая. В соответствии с ст. 22 Закона «О финансово-экономических основах МСУ» муниципальные предприятия создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления, то есть это те виды услуг, которые определены Законом «О местном самоуправлении».

На практике органы МСУ стали в массовом порядке заниматься прямым бизнесом, как было указано в начале статьи. Что же побудило или мотивировало органы МСУ напрямую заняться бизнесом? Во многих случаях и на первый взгляд объяснение выглядит вполне логично, например, что органы МСУ, находясь на дотациях, не имеют материальной возможности решать запросы граждан. Поэтому они пытаются всеми способами самостоятельно

заработать деньги, в том числе посредством коммерческой деятельности. Есть еще другое объяснение, что на их территории предприниматели не оказывают подобного рода услуги, поэтому айыл окмоту открывает бизнес, чтобы удовлетворить запросы граждан, особенно для уязвимых групп, оказывая услуги по более низкой цене. Насколько эти желания на практике реализуются?

Чтобы иметь возможность направлять прибыль муниципального предприятия в местный бюджет, ее надо прежде всего заработать. Причем доходы должны быть получены в условиях конкуренции с частным бизнесом. В основе конкуренции стоит мотивация руководителя, сотрудников предприятия улучшать свою работу, получать прибыль или эффективно исполнять уставные задачи.

Мотивация частника понятна, это получение прибыли. Ради получения прибыли частник будет оптимизировать расходы, поддерживать технику в рабочем состоянии, удерживать работников хорошей зарплатой, искать дополнительные источники доходов для своего предприятия и т.д.

Есть ли такая мотивация у сотрудников муниципального предприятия, которые имеют фиксированную зарплату с определенными ограничениями, которая им начисляется, как правило, даже при отсутствии объема работ?

Есть ли мотивация руководителя муниципального предприятия на длительный срок составить программу развития предприятия, заниматься сохранностью техники, если он не гарантирован находиться в этой должности длительное время?

Практика деятельности такого рода муниципальных предприятий в Джеты-Огузском районе показала, что никаких средств от их деятельности в местный бюджет в течение 2015 г. не поступало. При этом, например, только на закупку двух комбайнов, причем далеко не новых, в айыл окмоту Джеты-Огузского района потрачено более 400 000 сомов, из них более 200 000 сомов - за счет средств местного бюджета и 200 000 сомов - за счет средств Фонда развития Иссык-Кульской области.

Техника требует дополнительных средств на ремонт, а сотрудники муниципального предприятия не приступают к работе, пока им не купят запчасти и не сделают ремонт, при этом самим комбайнерам зарплата начисляется, как сотрудникам предприятия, и у них нет особой мотивации ускорять процесс ремонта. Норма обработки комбайном площади зерновых за сезон составляет 200 га для условий Кыргызстана¹. То есть при максимальной работе комбайны могут обработать 400 га посевных земель. По информации руководителя айыл окмоту, стоимость обработки составляет 1500 сом/га, но стоимость услуги муниципально-

¹ Механизация ферм и продуктивность сельского хозяйства в Кыргызской Республике, 2009. Всемирный банк и Инвестиционный центр ФАО.

го предприятия на 10% меньше, т.е. жители села экономят $150 \times 400 = 60\,000$ сомов в год. Возникает первый вопрос: кто будет иметь доступ к более дешевым услугам, если площадь зерновых составляет в данном айылном аймаке 10 000 га? Второй вопрос: есть ли смысл затрачивать более 400 000 сомов (без учета текущих расходов), чтобы оказать помощь отдельным категориям граждан на сумму 60 000 сомов в год. Анализ показывает, что с годами расходы будут только увеличиваться, эффективность работы муниципального предприятия только падать. Какой результат в итоге получен?

- Из бюджета отвлечены средства в размере более 400 000 сомов, за счет которых должны были бы решаться вопросы местного значения.
- Доходы муниципального предприятия неполнили местный бюджет.
- Создалась нездоровая конкуренция с местными частными комбайнерами.

Если действительно в этом айылном аймаке хотели оказать жителям более дешевую услугу по уборке зерновых, то, наверное, правильней было бы определить социально-уязвимые группы, и для них решением местного кенеша утвердить сумму в размере 60 000 сомов в год на компенсацию стоимости уборки зерновых, т.е. эти же 10%. При этом саму работу выполняли бы частные комбайнеры, и органы МСУ сняли бы с себя обременение по содержанию и управлению неустойчивым муниципальным предприятием.

Аналогичные примеры можно было бы привести в отношении других муниципальных предприятий, которые занимаются прямым бизнесом. Можно допустить, что на селе не хватает сельскохозяйственной техники, а купить новую - у фермеров нет возможности, но эта проблема выходит за рамки полномочий органов МСУ, этими вопросами должно заниматься правительство, Министерство сельского хозяйства, но никак не органы МСУ, и денежные средства не должны отвлекаться на несвойственные органам МСУ функции.

Что касается вывода айылных аймаков из дотаций, то это в большей степени вопрос межбюджетных отношений, умения администрировать доходы, развивать местную экономику, оптимизировать собственные расходы, но ни в коем случае - прямое занятие бизнесом.

Рассмотрим другую ситуацию, когда муниципальное предприятие действительно создается для решения вопросов местного значения: благоустройство, вывоз ТБО, организация подачи питьевой воды, содержание канализационных систем и т.д., но при этом также оказывает платные услуги населению.

У муниципального предприятия может быть 2 основных вида получения дохода: (1) оплата тарифов по определенным видам услуг, которые у-

верждаются местным кенешем и (2) средства местного бюджета в рамках исполнения муниципального заказа. Идеальной является ситуация, когда доходы от деятельности муниципального предприятия, как минимум, покрывают все расходы по исполнению его обязательств, т.е. обеспечен необходимый сбор тарифов (стоимость которого соответствует реальной себестоимости), имеется полная загрузка по объему муниципального заказа, и он полностью оплачивается.

На практике обеспечить полное поступление по этим источникам проблематично, так как стоимость тарифов, как правило, является зачастую инструментом спекуляций местных депутатов перед гражданами, и, кроме этого, население зачастую отказывается платить стоимость тарифа, ссылаясь на низкое качество услуг или пользуясь безнаказанностью, за отказ от уплаты.

Кроме этого, до сегодняшнего дня так и не закрепились в полной мере практика финансирования деятельности муниципального предприятия посредством оплаты стоимости муниципального заказа. До настоящего времени муниципальные предприятия, как и в советские времена, финансируются по сметному принципу, фактически как муниципальные учреждения, и оплата их работы зачастую не зависит от объема выполненных работ. Как «самодостаточные», и особенно «дотационные», муниципалитеты не всегда имеют собственные средства, чтобы обеспечить устойчивость поставщика услуг.

Если бы эта ситуация касалась частного предприятия, то оно прервало бы контракт и искало новые рынки для освоения. Но с муниципальным предприятием ситуация сложнее. Задачей органов МСУ является необходимость организовать процесс исполнения вопросов местного значения и предоставления доступных и качественных услуг населению. Прерывание деятельности муниципального предприятия может грозить неказанием услуги со стороны местной власти гражданам. Ситуация может усугубиться, если на территории муниципалитета отсутствуют возможные частные поставщики услуг и другой альтернативы нет.

В таких случаях перед главой МСУ стоит непростая задача, как обеспечить устойчивость предоставления услуги? Поэтому руководители органов МСУ и самих муниципальных предприятий оправдывают необходимость занятия бизнесом, исходя из потребности получить дополнительный источник дохода.

Что можно посоветовать органам МСУ в такой непростой ситуации? Прежде всего, проанализировать саму проблему и задать себе вопрос: каким методом ее решить?

По результатам анализа руководитель органа МСУ должен принять решение из двух возможных вариантов: (1) создать муниципальное предприятие/учреждение для оказания услуги, (2) передать

услугу на аутсорсинг частной организации (частному лицу) или некоммерческой организации.

Для принятия решения необходимо изучить данные, на основе которых можно было бы говорить о будущей устойчивости поставщика услуг:

- Количество абонентов или пользователей услуги, которые должны оплачивать за услугу.
- Возможность обеспечить максимальный сбор тарифов.
- Состояние местного бюджета и наличие средств на финансирование муниципально-го заказа.
- Наличие собственной техники, оборудования, инфраструктуры для выполнения необходимых работ.

Существуют специальные методики, которые позволяют провести расчет рентабельности будущего или существующего предприятия. Если расчеты показывают способность поставщика услуги быть устойчивым и эффективно оказывать услуги, то больших вопросов не возникает. Тогда обе альтернативы имеют право на существование, и выбор будет зависеть от дополнительных факторов: ожидаемого объема работ, квалификации поставщика услуг, возможных дополнительных затратах со стороны органа МСУ. На практике такая ситуация больше подходит городам или крупным айылным аймакам. На основе анализа ситуации руководители органов МСУ могут заранее спрогнозировать будущее развитие муниципального предприятия.

Рассмотрим более распространенную ситуацию, когда численность населения небольшая, муниципалитет «дотационный», и средств на решение вопросов местного значения недостаточно. Руководитель органа МСУ стоит перед непростым выбором: создать муниципальное предприятие или передать услугу на аутсорсинг.

Создание муниципального предприятия - это определенные дополнительные обязательства, которых может избежать частный предприниматель:

- содержание руководителя и бухгалтера муниципального предприятия,
- обязательное исполнение налоговых обязательств, ограниченность в маневре по формам и процедурам налоговой отчетности. Например, частный предприниматель может работать по упрощенной системе налогообложения без привлечения бухгалтера,
- необходимость обязательной выплаты заработной платы сотрудникам муниципального предприятия, независимо от наличия объема работ. Как правило, это является основной причиной внутренней кредиторской задолженности. Частный предприниматель более оперативно может решать вопросы оплаты, диверсифицируя бизнес, в крайнем случае, замораживая деятельность.

Наличие таких обязательств, при отсутствии достаточных источников дохода, как правило, заранее обрекает муниципальное предприятие на банкротство. Но несмотря на это, органы МСУ затрачивают значительные средства (как правило донорские) на приобретение техники, оборудования, строительство инфраструктуры, не доверяя частному поставщику услуг. Что можно рекомендовать органам МСУ в такой ситуации для организации системы предоставления услуг?

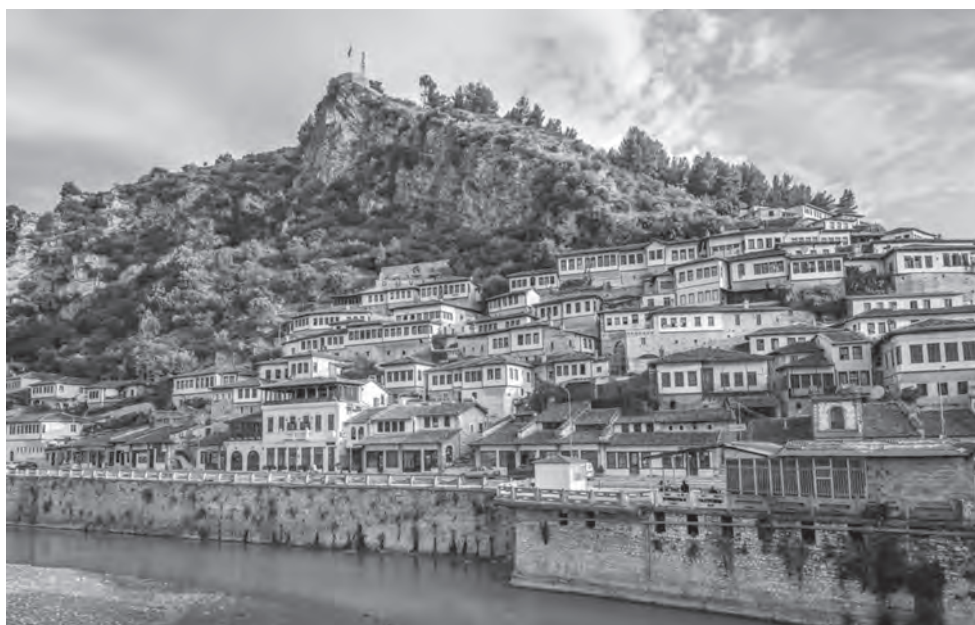
Если решение о создании муниципального предприятия уже принято и другие варианты не рассматриваются, то важно в уставном документе и положении предусмотреть нормы, которые могли бы способствовать устойчивости предприятия:

- 1) материальная и моральная мотивация руководителя и работников улучшать показатели своей работы,
- 2) определить стоимость и объем муниципального заказа минимум на 1 год,
- 3) определить возможный перечень платных услуг для населения, которые могут оказываться не в ущерб исполнению муниципального заказа. Важно сформировать оптимальную модель управления муниципальным предприятием для снижения издержек по его содержанию.

Если принято решение о передаче услуги на аутсорсинг, рекомендуется предусмотреть следующие положения в рамках договорных отношений:

- 1) соблюдение положений Закона «О государственных закупках» при отборе поставщика услуг,
- 2) обоснованный расчет муниципального заказа, с обязательствами по исполнению со стороны поставщика услуги и обязательства по оплате со стороны органа МСУ,
- 3) строгие договорные отношения по эффективному использованию муниципального имущества, если оно передается поставщику услуг, а также по мониторингу эффективности использования имуществом,
- 4) разумная денежная политика в части определения стоимости тарифа, ответственности за их сбор, а также по правилам и порядку формирования муниципального заказа.

К сожалению, вопросы организации предоставления услуг в рамках решения вопросов местного значения достаточно редкая тема в сфере местного самоуправления, и многие вопросы до настоящего времени являются спорными. Но это лишний раз подчеркивает необходимость обсуждения этих вопросов, чтобы избежать крупных ошибок.



АЛБАНИЯ: административно- территориальная реформа, услуги и бюджет – реформы продолжают

Нурбек ИМАКЕЕВ, Институт политики развития

В период начала реформ по децентрализации представители Кыргызстана часто обращали свое внимание на небольшую балканскую страну Албанию, где с 1992 г. начались перемены, связанные с переходом от социалистической системы хозяйствования к рыночным отношениям. При этом особый интерес вызывали реформы в развитии местного самоуправления, местных сообществ.

Албания по многим параметрам имеет сходство с Кыргызстаном: преобладает горная местность, территория 28,7 тыс. кв. км (в Кыргызстане 200 тыс. кв. км), плотность населения 96 чел. / кв. км (в Кыргызстане 30 чел. / кв. км).

До 2015 г., т.е. до начала административно-территориальной реформы, в Албании было 12 регионов (областей), 36 округов (районов) и 373 муниципалитета, что также делало эту страну похожей на Кыргызскую Республику.

Сходные стартовые условия в развитии между нашими странами, изучение опыта в реформах,

возможность использовать лучшую практику в Кыргызстане стали главными интересами команды Проекта «Улучшение услуг на местном уровне», реализуемого консорциумом организаций, представленным филиалом Ассоциации ХЕЛВЕТАС «Свисс Интеркооперейшн» в Кыргызской Республике и Институтом политики развития при посещении Албании.

Согласно Конституции Республики Албания от 1998 г., местное самоуправление в Албании строится на основе принципа децентрализации власти и местной автономии. Общие положения, касающиеся местного самоуправления, описаны в Законе «Об организации и функционировании местного самоуправления». Местное самоуправление в Албании до 2015 г. осуществлялось на региональном, окружном уровнях, в городских муниципалитетах и сельских коммунах. При этом система местного самоуправления на региональном уровне была во многом формальной, например, в число депутатов

регионального парламента автоматически входили все мэры городов, находящихся на территории области. На практике префект (представитель правительства в регионе) имел более реальную власть на уровне региона по сравнению с региональным Советом.

Бюджетная система была сверх централизованна, практически все органы МСУ не имели самостоятельности по управлению финансами. Значительное количество муниципалитетов имело малую численность населения, но при этом на содержании государства находилась большая армия чиновников.

Все эти причины побудили Албанию начать административно-территориальную реформу в 2014 году. В результате реформы осталось 3 региона, которые объединили в себе 61 муниципалитет, где центрами стали города. В 2015 г. прошли выборы в органы местного самоуправления новых административно-территориальных единиц, в том числе мэров, которые избираются населением путем прямых выборов. Реформа только началась и, наверное, еще рано делать какие-то выводы, но некоторые полезные для Кыргызстана наблюдения можно сделать уже сейчас.

Система предоставления государственных услуг

В целях повышения качества предоставления государственных услуг, ответственности государственных органов перед гражданами, в 2016 г. был принят Закон «О порядке предоставления публичных (общественных) услуг через фронт-офисы в Республике Албания». Закон определяет правила, по которым публичная услуга должна быть предоставлена гражданину, минуя административные барьеры, и с высоким качеством.

Закон дает определение публичной (общественной) услуги как услуги, предоставляемой государственными, независимыми учреждениями и органами местного самоуправления. Услуги предоставляются по запросам граждан, и продуктом являются документы в виде: справки, сертификата, лицензии, разрешительных документов и т.д. Важно обратить внимание, что, в отличие от Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», в Албании пока не применили термин «муниципальная услуга», сделав общие критерии по определению «публичной услуги», которые в целом совпадают с критериями аналогичного кыргызстанского Закона.

Правительство Албании уделяет большое значение реализации реформ в сфере предоставления публичных услуг, поэтому создано специальное государственное Агентство по предоставлению публичных услуг с широкими административными полномочиями, которое координирует систему предоставления услуг по принципу «Единое окно»,

состоящую из «фронт-офиса», где принимают заявления на услуги, и «бэк-офиса», где эти услуги исполняются. Перед гражданином, который обращается в фронт-офис, обязательство по исполнению услуги несет Агентство, даже если услуга оказана некачественно со стороны «бэк-офиса» (государственного органа). Разбирается с таким государственным органом не гражданин, а Агентство, вплоть до обращения в суд. Законодательно запрещено гражданину напрямую обращаться в государственный орган за получением услуги.

Реформа только начала реализовываться и, конечно, есть много вопросов, которые необходимо решить, а также улучшить сам Закон о публичных услугах. В частности, в процессе обсуждения реализации этого Закона с Проектом «Программа децентрализации и местного развития» и мэрией г. Шкодра, где начало функционировать «Единое окно», специалисты Албании сообщили о намерении инициировать включение в Закон термина «административная муниципальная услуга», так как на практике выявлено 63 вида публичных услуг, которые находятся исключительно в компетенции органов МСУ и не в полной мере описаны действующим Законом.

Представителями нашей делегации был задан вопрос об их видении по включению в структуру услуг, в рамках решения вопросов местного значения (освещение, вывоз ТБО, подача питьевой воды, канализация и т.д.). По мнению коллег из Албании и в соответствии с действующим законодательством, порядок предоставления этих услуг описан в отраслевых законах (по мусору, питьевой воде и т.д.), а обязательства органов МСУ по этим вопросам в Законе «Об организации и функционировании местного самоуправления». Поэтому вопрос о включении такого рода услуг в понятие «административная муниципальная услуга» не стоит.

Сам подход Албании по организации предоставления публичных (общественных) услуг представляется крайне полезным для Кыргызстана, так как именно сейчас идет активная работа по реализации Закона КР «О государственных и муниципальных услугах».

Бюджетная система на уровне местного самоуправления

Конституция и законодательство Албании декларируют финансовую самостоятельность органов МСУ и развитие финансовой децентрализации. По ключевым положениям бюджетного процесса на местном уровне и межбюджетным отношениям нормативно-правовая база аналогична положениям бюджетного законодательства в Кыргызской Республике.

Но на практике реформы по финансовой децентрализации идут невысокими темпами. Несмотря на, казалось бы, большой перечень источников до-



ходов (более 15), они все носят местный локальный характер и занимают незначительную часть доходов местного бюджета. При этом законодательство предусматривает возможность расщепления общегосударственных налогов, но на практике эти налоги так и не стали доходами местного бюджета. По итогам 2014 г. объем трансфертов из республиканского бюджета составил 94% от общего объема местных бюджетов, фактически все муниципалитеты страны являются дотационными. Нас удивил пример курортного, внешне благополучного г. Шкодра, который, несмотря на развитую систему услуг, является также дотационным городом. В этих условиях городские власти даже не могут самостоятельно содержать мусорный полигон, и в настоящее время он стал практически бесхозным.

Интересным опытом представляется система налогового администрирования по местным доходным источникам. В 2007 г. были приняты нормативно-правовые акты, которые предоставили органам МСУ исключительные права и полномочия по формированию фискальной политики на уровне местного самоуправления в отношении местных налогов и сборов. При этом указано, что если органы МСУ решением местного парламента берут на себя осуществление такого права, то у них наступает ответственность в соответствии с налоговым законодательством. К сожалению, позитивная мотивация по увеличению доходов местного бюджета снижается из-за порядка расчета безусловного трансферта (аналога выравнивающего гранта), значение которого зависит от сбора доходов.

Во время обсуждения этого вопроса албанские коллеги сообщили, что назрела необходимость реформ в части межбюджетных отношений, в противном случае темп развития местного самоуправления замедлится.

Очень интересным представляется опыт внедрения программного бюджета, как на центральном уровне, так и на уровне МСУ. Еще на заре реформ в 2000 г. была принята Программная бюджетная классификация, где обязывает государственные органы и органы МСУ предоставлять бюджет в программном формате. Конечно, в условиях ограниченных ресурсов сложно получить полноценный

программный бюджет, но создана методологическая основа, и сформирован определенный потенциал среди государственных и муниципальных служащих.

Административно-территориальная реформа

В период 2014-2015 гг. в Албании началась административно-территориальная реформа. Во введении статьи были показаны некоторые цифровые показатели реформы. Из позитивных аспектов реформы можно отметить следующее:

- Повысилась эффективность государственного управления. Был исключен региональный уровень управления, больше полномочий стало у местного самоуправления, которое сконцентрировано в новых границах муниципалитетов и перестало «расплываться» между округом и регионом.
- Значительно снижены затраты на чиновничий аппарат, так как штат новых органов МСУ увеличился незначительно.
- Реформа подтолкнула государство ускорить реформы в части услуг, развитии местных бюджетов, развитии местных сообществ.

В то же время были отмечены определенные трудности, которые важно учесть Кыргызстану при реализации АТР:

- Гражданин оказался отдален от нового центра оказания услуг, так как альтернативы бывшим муниципальным центрам предоставлено не было. На начальном этапе реформ новым органам МСУ предложено эту проблему решать самостоятельно.
- Реформа не была обеспечена дополнительными бюджетными вливаниями, что создало угрозу «растекания» доходов новых муниципальных центров по всей территории.
- Были ликвидированы муниципальные предприятия, которые ранее предоставляли услуги на местах, а техника, как правило, в изношенном состоянии, передана в новый муниципальный центр. Возникла проблема предоставления услуг отдаленным селам, где также отсутствует возможность передать ее на аутсорсинг.

Вместе с тем в Албании понимают эти проблемы и рассматривают АТР как толчок для решения этих вопросов.

В целом опыт реализации реформ в региональном развитии и развитии местного самоуправления очень познавателен и интересен для Кыргызской Республики и, наверное, есть необходимость периодически делиться опытом, так как в Кыргызстане есть что показать и есть чем поделиться с коллегами из других стран.



Система сбора и утилизации мусора в Цюрихе

Лидия БУДИСА, Советник по Управлению и Миру, ХЕЛВЕТАС в КР

До поездки в Швейцарию команда Проекта «Улучшение услуг на местном уровне» изучила много публикаций, которые касались организации вывоза и утилизации мусора в этой стране, которая справедливо признана одной из самых эффективно действующих систем в мире. Поэтому очень интересно было получить информацию «из первых рук» - от директора мусоросжигающего завода в Цюрихе и одного из руководителей муниципально-го предприятия по вывозу мусора.

Немного предыстории. В 80-х годах XX века в Швейцарии сложилась крайне сложная экологическая ситуация, связанная с загрязнением почвы, воды, воздуха из-за бессистемной работы мусорных полигонов (свалок). Ситуация усугублялась ростом потребления гражданами различных продуктов и услуг, в условиях высокой плотности населения, и, соответственно, увеличением выброса мусора. Есть известная закономерность, что динамика роста ВВП сопровождается динамикой роста объема мусора. Необходимо было коренным образом поменять политику в «мусорных вопросах», поэтому в Швейцарии комплексно подошли к формированию эффективной системы вывоза и утилизации мусора.

Было сформировано видение и поставлены стратегические цели в вопросах сбора и утилизации мусора. Швейцария должна стать страной, в которой вопросы экологии и сохранения окружающей среды должны стать приоритетами развития. В вопросах сбора и утилизации мусора было принято решение достичь максимального уровня вторичной переработки мусора и свести к минимуму

возможность использования мусорных полигонов.

В 2000 г. был принят Закон о мусоре, который установил правила поведения граждан, государственных органов, органов МСУ и поставщиков услуг в вопросах сбора и утилизации мусора. В основе новой схемы по решению «мусорной» проблемы были заложены следующие положения:

- Мотивировать граждан сортировать мусор и обеспечить максимальную вторичную переработку мусора.
- Максимально вовлекать частный сектор в реализацию «мусорной» политики при контроле со стороны государственных и муниципальных органов.
- Создать жесткую систему административного воздействия на нарушителей правил вывоза и утилизации мусора.

Технологически проблема должна быть решена следующими методами: (1) максимальная сортировка и вторичная переработка мусора, (2) сжигание мусора, который не подвергается переработке, (3) захоронение на мусорном полигоне на основе жестких административных правил и под контролем государственных и муниципальных органов.

На практике в г. Цюрихе данная система выглядит следующим образом. Сбором и вывозом мусора занимаются как частные, так и муниципальные предприятия. Причем для частных компаний эта деятельность является лицензируемой. Частные предприятия работают с организациями, где численность работающих превышает 250 человек. Стоимость услуги по вывозу мусора частными ком-

паниями устанавливается на договорной основе без согласования с городскими властями. Частные компании ставят условия клиентам по сортировке мусора, устанавливая соответствующие контейнеры и урны. Надо признать, что не все компании добросовестно сортируют мусор по контейнерам, поэтому частные компании дополнительно самостоятельно проводят и реализуют полученное вторсырье перерабатывающим заводам. Таким образом у частных компаний 2 источника получения дохода: оплата услуг от клиента и продажа вторсырья. Тот мусор, который уже не подлежит сортировке, вывозится на мусоросжигающий завод, который имеет статус муниципального предприятия. За привезенный мусор частник оплачивает заводу услуги по сжиганию в размере 140 франков за тонну (1 франк примерно 70 сомов).

Населению и небольшим предприятиям (численностью менее 250 человек) вывоз мусора обеспечивает муниципальное предприятие, которое входит в структуру мусоросжигающего завода. При этом населению предложены варианты: либо бесплатно сложить мусор в сортировочные контейнеры, либо вынести несортированный мусор в платных мусорных мешках. Стоимость мусорных мешков в зависимости от объемов варьируется от 0,75 до 2,6 франков (от 52 до 182 сомов). Фактически это есть косвенная система оплаты за сбор мусора. Таким образом стимулируется желание граждан максимально сортировать мусор. Интересно, что продажей мешков занимается само муниципальное предприятие по утилизации мусора, как бы выполняя роль фискального органа. Возникает резонный вопрос: а если я не буду покупать эти специальные мешки, а применю контрафактные мешки или любую другую тару? Дело в том, что в Швейцарии существует специальная мусорная полиция, которая отслеживает такие факты, проводит по ним расследование, находит нарушителя и налагает на него крупные штрафы, которые за данное нарушение могут достигать до 10 000 франков. Сама система наложения административного взыскания за нарушение «мусорного» законодательства очень строгая, а сами штрафы значительные - от 30 франков (за выброшенный в неположенном месте окурок) до 20000 франков за сброс крупногабаритного груза в неположенном месте.

Очень интересным даже для самих руководителей мусоросжигающего завода стало обсуждение вопроса о ценообразовании стоимости услуги. Надо отметить, что муниципальные и частные предприятия находятся не совсем в равных условиях по вопросам конкуренции. Источником дохода муниципального предприятия на 50% является продажа мешков, что является обязательством гражданина и в меньшей степени рыночным механизмом. Вторым источником дохода является оплата частными компаниями услуг по утилизации по ценам, которые устанавливают муниципальные

власти, что также нельзя рассматривать как рыночный механизм. Третьим источником (до 20%) является продажа вторсырья после сортировки мусора самим муниципальным предприятием. Сами руководители муниципальных предприятий признали, что, несмотря на большую долю частных компаний на этом рынке (до 60%), вся их деятельность осуществляется под координацией и контролем со стороны муниципальных органов. Риски муниципальных предприятий могут быть скомпенсированы стоимостью мешков (т.е. сборов), что не может позволить себе частная компания. Более того, муниципальное предприятие половину своей прибыли направляет в городской бюджет Цюриха (до 200 млн. франков) на поддержание благоустройства города, и эти деньги также вкладываются в стоимость услуги. Еще важно отметить, что на мусоросжигающем заводе не считают отдельно себестоимость электроэнергии, которая получена от сжигания мусора, а эти расходы в общей сумме затрат завода и муниципального предприятия по вывозу мусора закладывают в стоимость услуги. Фактически эти затраты покрывают сами налогоплательщики. При этом заработная плата работников муниципального предприятия выше заработной платы работника частной компании, и эти затраты также регулируются стоимостью услуги (в том числе стоимостью мешков). Как признали наши коллеги, стоимость мешков в первые годы реформ стремительно росла, так как надо было покрывать расходы, связанные со строительством новых заводов, и только в последние годы их цена стабилизировалась. Руководители муниципального предприятия в конце встречи также признали наличие коррупционных рисков во взаимоотношениях с частными «мусорными» компаниями, так как именно муниципальное предприятие принимает решение принимать мусор или нет, а другой альтернативы у частника нет. Монополией вывоза некондиционного мусора на полигон обладает только муниципальное предприятие.

Этот пример показывает, что за фасадом внешнего благополучия стоит непростая кропотливая работа, имеющая свои проблемы и сложности. Но люди готовы платить достаточно высокие сборы, так как уверены, что за эти деньги получают качественные услуги. Конечно же, большую роль играет менталитет горожан, которые трепетно относятся к собственному городу и сами поддерживают в нем чистоту. Можно сказать, что успех Швейцарии в решении «мусорной» проблемы основывается на мудрых управленческих решениях и ответственности самих граждан.

В целом система показала свою эффективность, что выводит Швейцарию в мировые лидеры в части сохранения природы. Кыргызстану обязательно надо перенимать такой опыт, с учетом всех имеющихся трудностей.

Новшества Бюджетного кодекса Кыргызской Республики в части регулирования бюджетного процесса органов МСУ

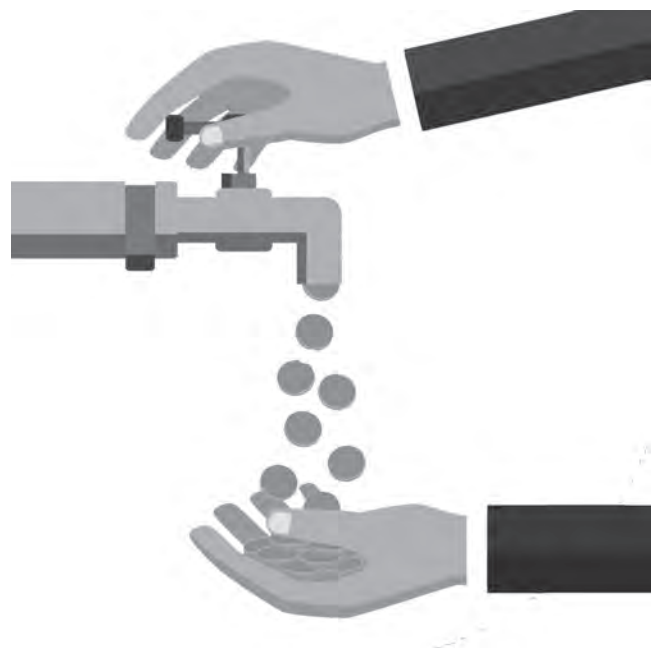
Назира ТЮЛЮНДИЕВА, Институт политики развития

Важнейшими положениями любого бюджетного законодательства являются нормы, регулирующие бюджетный процесс. Практика установления основных дат в законодательстве в том или ином виде используется в разных странах. В Кыргызстане, как в действующем законодательстве (Законы КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» и «О финансово-экономических основах местного самоуправления»), так и в принятом Бюджетном кодексе Кыргызской Республики (БК КР), определены основные этапы формирования проекта местного бюджета и представления отчета по нему.

В БК КР изменены сроки и порядок формирования проектов местных бюджетов (МБ), их рассмотрения и утверждения, предоставления отчета по следующим позициям:

- Министерство финансов не позднее 15 июля (в действующем законодательстве - до 30 мая) направляет органам МСУ: календарный план бюджетного процесса; методические рекомендации по формированию местных бюджетов; прогнозы и обоснования политики по объему общегосударственных доходов, по нормативам отчислений от общегосударственных доходов, межбюджетным трансфертам;
- проекты местных бюджетов, сформированные исполнительными органами местного самоуправления (ОМСУ) и согласованные с местными кенешами, представляются в Министерство финансов не позднее 1 сентября (в действующем законодательстве – проект доходов МБ представлялся в срок до 1 июля, расходов – до 1 августа);
- Министерство финансов после утверждения республиканского бюджета в течение 10 дней должно направить органам МСУ показатели уточненных объемов и нормативов отчислений от общегосударственных доходов, размеров межбюджетных трансфертов. В соответствии с действующим законодательством, Министерство финансов доводит уточненные показатели до ОМСУ

после представления правительством проекта республиканского бюджета в Жогорку Кенеш. На практике данная норма не исполняется, и Министерство финансов доводит уточненные цифры после утверждения республиканского бюджета. Казалось бы, замечательно, что привели закон и практику в соответствие. Однако если мы «углубимся» в Кодекс, то обнаружим, что проект закона о республиканском бюджете рассматривается и принимается Жогорку Кенешем в срок не позднее, чем за один месяц до начала нового бюджетного года (статья 99), т.е. до 30 ноября. Тогда как дата внесения уточненных проектов местных бюджетов исполнительными органами МСУ на рассмотрение и утверждение местными кенешей - не позднее 1 ноября года, предшествующего очередному бюджетному году. Следовательно, в новом бюджетном календаре изначально заложена несогласованность дат, и требуется их изменение для приведения в соответствие друг с другом;



- местные кенешы должны утвердить местные бюджеты в срок не позднее одного месяца после утверждения республиканского бюджета. Затем утвержденные местные бюджеты должны представляться в Министерство финансов в течение 14 календарных дней после их принятия. По действующему законодательству утвержденные в установленном порядке местные бюджеты представляются в Министерство финансов не позднее двух месяцев после утверждения республиканского бюджета. Сокращение сроков представления МБ в Министерство финансов с 2-х до 1,5 месяцев необоснованно, поскольку обязательными условиями вступления в силу нормативно-правового акта, в т.ч. постановления местного кенеша об утверждении МБ, являются его официальное опубликование и включение в Государственный реестр нормативно-правовых актов. Официальное опубликование нормативных правовых актов, как известно, осуществляется на государственном и официальном языках (допускается принятие нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления исключительно на государственном языке при условии проживания на территории соответствующей административно-территориальной единицы преобладающего числа лиц, владеющих государственным языком, и наличия соответствующего решения представительного органа местного самоуправления). Нормативные правовые акты, в соответствии с Законом КР, включаются в Государственный реестр нормативных правовых актов КР в течение семи рабочих дней со дня официального опубликования.

Срок представления отчетов об исполнении местных бюджетов в Министерство финансов остался прежним - не позднее 1 марта года, следующего за отчетным.

Вместе с тем значительно изменены нормы, регулирующие процедуры внесения изменений и дополнений в утвержденные бюджеты. Во-первых, определено, что изменения и дополнения в утвержденные бюджеты могут осуществляться только в определенных случаях:

- 1) необходимости устранения ситуаций, угрожающих политической, экономической, экологической и социальной стабильности Кыргызской Республики;
- 2) изменения законодательства Кыргызской Республики, влияющего на уровень утвержденных параметров бюджета;
- 3) принятия решения об использовании дополнительных доходов или экономии в расходах, полученных в ходе исполнения бюджетов бюджетной системы Кыргызской

Республики, при изменении объемов выделенных целевых трансфертов, ассигнований Социальному фонду, Фонду обязательного медицинского страхования, выделенных из республиканского бюджета бюджетных ссуд;

- 4) введения чрезвычайного или военного положения и использования остатка бюджетных средств;
- 5) отдельно установлена возможность осуществления секвестра расходов в условиях ожидаемого снижения поступлений доходов бюджета. Он представляет собой механизм, предусматривающий сокращение в установленных пропорциях статей расходов бюджета, с указанием перечня приоритетных бюджетных программ или статей расходов, не подлежащих секвестру. Решение о введении секвестра местных расходов принимается исполнительными органами местного самоуправления в течение бюджетного года и осуществляется путем внесения изменений в нормативный правовой акт о бюджете.

Во-вторых, введено правило, что в нормативный правовой акт о бюджете в течение бюджетного года могут вноситься изменения не более двух раз: первое - до 1 июня, второе - до 1 ноября текущего бюджетного года.

В-третьих, установлено, что проект нормативного правового акта о внесении изменений в нормативный правовой акт о бюджете рассматривается кенешем во внеочередном порядке в течение 20 дней со дня его внесения на рассмотрение.

Кроме того, определено, что изменение бюджетных параметров республиканского бюджета, до принятия соответствующих поправок в закон, может осуществляться по согласованию с профильным комитетом Жогорку Кенеша, в ведение которого входят вопросы бюджетного законодательства.

Правила перераспределения средств местных бюджетов в процессе их исполнения, как и республиканского бюджета, также претерпели ощутимые изменения. В процессе исполнения бюджетов главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств имеет право перераспределять средства по главному распорядителю (распорядителю, получателю) в пределах общих ассигнований бюджетных средств между статьями экономической классификации расходов. Перераспределение средств между бюджетными программами запрещается. Общий объем перераспределенных средств в течение финансового года не должен превышать 5% совокупного объема расходов по каждому главному распорядителю (распорядителю, получателю) бюджетных средств по отдельности. В случае исполнения данной нормы вносить изменения и дополнения в нормативный правовой акт о бюджете не требуется.

В рамках бюджетного процесса дальнейшее

развитие получили нормы об обязательности общественных бюджетных слушаний (статья 127), процедурах их подготовки и проведения. Слушания определены как мероприятие в форме открытого обсуждения вопросов формирования и исполнения бюджетов, проводимое по инициативе органов исполнительной власти для изучения общественного мнения, получения предложений, рекомендаций и принятия решений с учетом интересов населения. Материалы к общественным бюджетным слушаниям в обязательном порядке должны публиковаться на официальном сайте за 10 дней до проведения слушаний. В день проведения слушания исполнительный орган обеспечивает регистрацию участников, представителей средств массовой информации (в случае необходимости), ведение протокола и оформление итоговых документов. Затем поступившие предложения участников слушаний должны обобщаться, а участникам слушаний направляется ответ о решениях, принятых по результатам рассмотрения их предложений.

В соответствии с Бюджетным кодексом органы местного самоуправления обязаны будут также размещать на своих официальных сайтах в течение 15 дней после их утверждения (одобрения), с учетом обеспечения режима секретности, защиты государственной или иной охраняемой законом тайны, следующие документы:

- 1) проект местного бюджета;
- 2) утвержденный бюджет органа местного самоуправления;
- 3) годовой отчет об исполнении местного бюджета, в том числе отчеты о достижении индикаторов результативности;
- 4) ежемесячные отчеты об исполнении местного бюджета.

Другими новшествами, нацеленными на рост бюджетной прозрачности и обеспечение доступа общественности к бюджетной информации органов местного самоуправления, являются закрепление понятия «гражданский бюджет» (статья 126) и введение показателей оценки бюджетной прозрачности на местном уровне (статья 129). Определено, что гражданский бюджет - это изложение в доступной и упрощенной форме информации (о бюджетных параметрах, приоритетах и решениях на определенный финансовый период). Муниципальный индекс бюджетной прозрачности может оцениваться некоммерческими организациями (инициативными группами граждан) в соответствии с методикой, принятой правительством. При этом результаты общественной оценки обязательно принимаются во внимание органами местного самоуправления для обеспечения роста прозрачности местных бюджетов.

Помимо терминов «гражданский бюджет» и «муниципальный индекс бюджетной прозрачности», с принятием Бюджетного кодекса категориальный

аппарат бюджетного законодательства пополнился другими важными для органов МСУ определениями – «программа социально-экономического развития городов и айылных аймаков» и «бюджетная программа». Установлено, что программа социально-экономического развития - это документ, содержащий цели, задачи и мероприятия социально-экономического развития городов и айылных аймаков и определяющий основные направления и приоритеты фискальной политики на предстоящий период. Проекты местных бюджетов будут формироваться на их основе.

При этом программы социально-экономического развития содержат фактические показатели за два предыдущих года, ожидаемую оценку на текущий год и прогнозы на три последующих года. Первый год прогнозируемого трехлетнего периода программы социально-экономического развития является основой для формирования проекта местного бюджета на очередной бюджетный год. Второй и третий годы являются ориентиром прогнозируемой программы социально-экономического развития на очередной трехлетний период.

Законодательно закреплена структура программы социально-экономического развития:

- 1) социально-экономический прогноз развития с учетом прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики;
- 2) проект бюджета на предстоящий период, который содержит укрупненные показатели по ресурсам бюджета в разрезе их видов и источников, расходам бюджета и в разрезе бюджетных программ местного самоуправления, сбалансированности бюджета, муниципальному долгу;
- 3) пояснительная записка к программе социально-экономического развития;
- 4) оценка возможных бюджетных рисков и обстоятельств.

На наш взгляд, вышеприведенная структура нуждается в дополнении ее среднесрочными целями развития территории и местного сообщества, годовым планом действий, планом мониторинга и оценки и результатами определения приоритетных потребностей сообщества с участием населения. Без включения этих элементов в ее состав программа будет выступать в качестве среднесрочного финансового документа, а не документа, определяющего цели, задачи и мероприятия развития территории и местного сообщества.

Программы социально-экономического развития и приоритеты местных бюджетов должны утверждаться местными кенешами не позднее 1 июня года, предшествующего очередному бюджетному году. Исполнительные органы МСУ до принятия программ будут проводить общественные слушания по обсуждению их проектов.

Бюджетная программа представляет собой

комплекс мер, направленных на реализацию программ социально-экономического развития территорий. Она должна иметь четкую, реалистичную и достижимую цель, бюджетные меры и индикаторы, отражающие результаты реализации бюджетной программы в количественном и качественном выражении. Бюджетная мера в свою очередь является составной частью бюджетной программы и представляет собой виды деятельности (мероприятия, проекты, постоянно выполняемые функции, регулярные закупки и т.п.), которые напрямую способствуют реализации бюджетной программы. Бюджетные меры определяют методы и способы достижения целей программы.

Для обеспечения стабильности правовой базы бюджетов, в т.ч. местных бюджетов, приняты две новые нормы:

- правило, что основные параметры бюджета принимаются согласно положениям нормативных правовых актов, утвержденным не позднее 1 июля текущего бюджетного года и вводимым в действие не ранее 1 января очередного бюджетного года. При этом нормативные правовые акты, предусматривающие увеличение расходов или уменьшение доходов бюджетов, утвержденные позднее 1 июля, учитываются в проектах бюджетов следующего цикла бюджетного прогнозирования (статья 80);
- требование, касающееся нормативных правовых актов, приводящих к изменению доходов и (или) расходов бюджетов, принятых после дня внесения в Жогорку Кенеш (местные кенешы) проекта нормативного правового акта о бюджете, должно вступать в силу не ранее 1 января, следующего за очередным бюджетным годом (статья 4).

Новые подходы заложены и в определении источников получения трансфертов и бюджетных ссуд органами МСУ. Целевые трансферты так же, как ссуды, могут предоставляться не только из республиканского бюджета, но и местных бюджетов – из одного бюджета другому местному бюджету (статьи 55, 57).

Однако принципы межбюджетных отношений в целом (статья 45) не претерпели существенных изменений по сравнению с действующим законодательством. Межбюджетные отношения должны основываться на следующих принципах:

- 1) распределение и закрепление доходов за каждым бюджетом бюджетной системы;
- 2) соблюдение расходных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления;
- 3) определение на долговременной основе нормативов распределения доходов между бюджетами;
- 4) достижение уровня бюджетной обеспеченно-

сти местных бюджетов за счет предоставления из республиканского бюджета межбюджетных трансфертов;

- 5) возмещение потерь в доходах или дополнительных расходов бюджетов, связанных с внесением изменений в законодательство Кыргызской Республики.

Как видим, вышеизложенные принципы межбюджетных отношений по-прежнему нацелены на решение текущих проблем в межбюджетных отношениях: нестабильности нормативов отчислений, вмешательства государственных органов в бюджетный процесс органов МСУ и др. Мы предлагали при обсуждениях проекта БК КР и сейчас считаем необходимым внедрить в законодательство более прогрессивные правовые нормы, переориентировав систему на новую, более «продвинутой» модель межбюджетных отношений в стране.

Так, принятые принципы межбюджетных отношений должны нацеливать Правительство при принятии решений не просто на закрепление собственных финансовых средств за бюджетами местных сообществ, а на обеспечение их соразмерности предоставленным им по закону расходным полномочиям; не на возмещение потерь в доходах или дополнительных расходов бюджетов, связанных с изменением законов КР, а на введение процедур бюджетного выравнивания уровней финансовой обеспеченности местных бюджетов, которые не будут ограничивать направления использования предоставляемых средств органами местного самоуправления в пределах их компетенции; и т.п.

Безусловной корректировки в Кодексе требуют и перечни общегосударственных доходов (статья 46) и доходов местных бюджетов (статья 48). В соответствии с требованиями антикоррупционной экспертизы, оба перечня стали закрытыми, т.е. из них исключены такие термины, как «иные» и «другие» доходы. Однако в состав доходов местных бюджетов не вошли отдельные виды доходов, поступающих в настоящее время в местные бюджеты: государственная пошлина, направляемая в местные бюджеты в соответствии с законодательством КР; арендная плата, взимаемая за земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий; доходы от продажи муниципального имущества. Доходы от взысканных сумм административных штрафов, налагаемых государственными органами, за исключением штрафов, взимаемых при совершении административных правонарушений, посягающих на Правила безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, и сумм административных штрафов, взыскиваемых таможенными органами, разделяемые в настоящее время в равной мере между республиканским и местными бюджетами, также не включены в состав общегосударственных доходов (статья 46).

Муниципалитеты преодолевают сложности государственных закупок

Султан МАЙРАМБЕКОВ, специалист по грантам Проекта ГППОМСУ

По результатам конкурса 2016 года Программы малых грантов Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс» (далее – Проект ГППОМСУ), среди муниципалитетов Чуйской области определены победители. 17 муниципалитетов получили гранты в сумме 1 000 000 сомов каждый, чтобы выполнить приоритетные проекты местного сообщества по решению дел местного значения. Согласно Положению Программы малых грантов Проекта, средства гранта перечисляются на специальный счет муниципалитетов. Муниципалитеты полученные грантовые средства используют согласно требованиям Закона КР «О государственных закупках», а требования данного нормативного правового акта высокие, и на практике нередко муниципалитеты сталкиваются с трудностями, преодолению которых и посвящен этот материал.

Одним из требований Закона КР «О государственных закупках» является наличие у покупающей организации специалиста по закупкам с соответствующим сертификатом, имеющего право проводить конкурсные закупки. Еще одной помощью со стороны Проекта для муниципалитетов-победителей является финансирование пятидневного обучения в учебном центре при Министерстве финансов КР. В 2016 году курс обучения прошли 18 представителей органов местного самоуправления Чуйской области – это работники аппарата айыл окмоту и депутаты местных кенешей. Но учебный центр не всем желающим выдает сертификат, который дает право на проведение государственных закупок. Слушатели, не прошедшие тестирование, сертификаты не получают. Из 18 слушателей только 13 смогли получить сертификаты. Если у муниципалитета как покупающей организации нет сертифицированного специалиста, согласно требованиям Закона КР, можно привлекать такого специалиста для проведения государственных закупок по договору. Муниципалитеты используют эту возможность, хотя практика показывает, что иногда у муниципалитета в аппарате существует сертифицированный работник, но для проведения государственных закупок он привлекает специалиста со стороны. Главы муниципалитетов эту ситуацию объясняют так: у своих сотрудников недостаточно опыта, есть риск проведения закупок с нарушениями норм законодательства, так как за результаты

закупок ответственность возлагается на главу муниципалитета, как на руководителя организации.

Проведение государственных закупок для муниципалитетов, в рамках Закона КР «О государственных закупках», требует определенных законом мероприятий. В начале года составляется План закупок и выставляется на Портал государственных закупок. К каждой закупке требуется особая подготовительная работа. Для подачи объявления в Портал государственных закупок муниципалитеты должны подготовить смету своих проектов. В качестве технической помощи со стороны Проекта муниципалитетам была предоставлена консультативная помощь технических экспертов в соответствии с направлением проекта: строительство или ремонтные работы, питьевая вода и энергетика. После ознакомления с заявленными проектами от муниципалитетов техническими экспертами в большинство смет проектов пришлось вносить изменения. Это говорит о том, что в муниципалитетах нет соответствующих специалистов, специалистов-сметчиков муниципалитеты привлекают по договору со стороны. Практика показывает, что не все сметчики добросовестно относятся к своим обязанностям, выяснялись случаи, когда сметчик, нанятый муниципалитетом, вообще не видел объекта (не выезжал на объект), по которому составлял смету, работал согласно дефектному акту, составленному комиссией, в результате смета проекта получилась сырой и с завышенным (заниженным) объемом работ.

Руководители муниципалитетов по образованию не строители, им приходится доверять инженерам-строителям – сметчикам. Согласно требованиям Стандартной конкурсной документации на закупку работ одноэтапным, двухэтапным и упрощенными методами, утвержденной приказом Министерства финансов КР от 14 октября 2015 года, № 175-п: «Закупающая организация до проведения конкурса на строительные работы должна иметь разработанную проектно-сметную документацию, прошедшую экспертизу в уполномоченном органе по строительству, и документы на участок. Проектно-сметная документация должна быть разработана с учетом строительных норм и правил (СНиП), в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики. Применение СНиПов нужно, в том числе, и для определения бюджета строительства». Прак-

тика показала, что разработанные на уровне муниципалитетов проектно-сметные документы на строительные работы не всегда проходят экспертизу в уполномоченном органе по строительству. Одному из муниципалитетов только на третий раз удалось пройти техническую экспертизу в Государственном агентстве архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. С другой стороны, этот случай говорит о том, что на местах у нас недостаточно качественно предоставляется услуга по разработке проектно-сметной документации на строительные работы, недостаточно соответствующих специалистов с опытом работы, недостаточно организаций, предоставляющих качественно данную услугу.

Сотрудники муниципалитетов для проведения государственных закупок работают с Порталом государственных закупок: планируют закупки, размещают объявления с соответствующими требованиями, оценивают поступившие заявки, размещают протоколы процедур закупок. Для выполнения вышеописанных работ муниципальным служащим необходимо компьютерное оборудование, хорошая интернет-связь и наличие опыта работы в сети Интернет, знания и опыт работы с Порталом государственных закупок. Одной из проблем муниципалитетов является отсутствие такого сотрудника в одном лице – сертифицированный специалист, с хорошим опытом работы в сети Интернет и знающий работу Портала. Практика показывает, молодежи среди аппарата муниципалитета всего несколько человек, среди обучающихся в учебном центре Минфина КР для получения сертификата большинство в возрасте старше среднего, из-за чего возникает проблема - у специалиста есть образование, опыт проведения госзакупок, но нет навыков работы в Интернете и на Портале. В рамках реализации Программы малых грантов Проекта, в связи с необходимостью проведения государственных закупок, несколько человек – муниципальных служащих из числа грантополучателей, старше среднего возраста, овладели навыками работы с Интернетом, научились отправлять и получать письма по электронной почте, обучились работе с Порталом. Некоторые муниципальные служащие признались, что этими навыками они не обладают, и для выполнения работ по закупкам привлекают молодежь, кто «дружит» с Интернетом, получается, что они зависимы от этого специалиста, в результате все это влияет на сроки выполнения работ и проведения этапов закупок.

Еще одна проблема – это интернет-связь для выхода на Портал, она не всегда устойчивая и бесперебойная, иногда сбой дает сам Портал, и приходится ждать и выходить на Портал через некоторое время, что создает тоже определенные неудобства. Для решения этих проблем иногда приходится выезжать в райцентр или ближайший город, где интернет-связь стабильная.

По требованиям работы с Порталом государственных закупок, с Порталом должен работать не только специалист по закупкам, но и руководитель отдела закупок и руководитель организации, они участвуют в процессе утверждения плана закупок, утверждения объявления. Иногда выясняется, что не все руководители отделов закупок и руководители организаций соблюдают требования Портала, в большинстве случаев они эту функцию «делегируют» специалисту по закупкам. На тренинге по «Основам требований Закона КР «О государственных закупках» из всех участников только 1 глава айыл окмоту подтвердил, что сам лично работает с Порталом, лично утверждает План закупок и объявления.

Для муниципалитетов создается большой риск, когда специалист по закупкам - лицо, приглашенное со стороны, а руководитель организации не владеет ситуацией. Был случай, когда специалист извне, незаинтересованное лицо, в объявлении прикрепил не тот документ и объяснил это тем, что «какой документ муниципалитет ему предоставил, тот он и разместил в объявлении», в результате пришлось отменять конкурс. Среди 18 обученных в 2016 году специалистов по госзакупкам были несколько глав айыл окмоту, которые после, на практике, сами провели государственные закупки, и отметили важность и ответственность этих мероприятий. Желательно, чтобы каждый руководитель закупочной организации прошел курс обучения в учебном центре и владел навыками работы с Порталом государственных закупок.

Практические советы закупочным организациям органов МСУ

Одним из ответственных и важных моментов при проведении государственных закупок являются правильно и грамотно подготовленные конкурсные документы. Конкурсные документы готовятся согласно Стандартным конкурсным документациям, утвержденным Приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 14 октября 2015 года, № 175-п, где подробно описаны требования, даны инструкции, условия, формы, технические спецификации.

Очень важно определиться с видом закупки (товары, работы и услуги). Специалисты-закупщики часто путают или не обращают должного внимания на определение вида закупок. Вид закупки зависит от структуры закупки, бюджета проекта. Например, если требуется заменить окна и двери в здании детского сада или школы на пластиковые, некоторые специалисты определяют это как «работы». Первоначально надо определить, сколько это все будет стоить отдельно, стоимость пластиковых окон и дверей в зависимости от количества, и сколько будет стоить услуга по демонтажу старых и монтажу новых окон и дверей. Если сумма товара (пластиковых окон и дверей) будет выше суммы монтажа и демонтажа – это будет закупка товаров

Требование	Комментарий
Предоставить сведения об общем годовом обороте, выраженном в виде общего объема строительных работ за последний (е) _ год (ы) не менее __, иметь опыт работы в качестве генерального подрядчика по одному и более __ введенным в эксплуатацию строительным объектам	Сведения об общем годовом обороте дают информацию закупающей организации о состоянии данной организации, ее опыте, об отсутствии убытков, что немаловажно при принятии решения.
Предоставить сведения о наличии собственных оборотных средств или доступа к кредитной линии (линиям), а также о наличии других финансовых ресурсов в объемах, достаточных для выполнения Договора	Сведения о наличии оборотных средств дают информацию закупающей организации, что при выигрыше данного конкурса эта компания имеет достаточные средства для начала деятельности по закупке. Часто подрядчик предоставляет справку из банка, что в данном банке у него есть расчетный счет, этого недостаточно. В справке должна быть указана сумма, остаток на счету на день выдачи справки. Или подрядчик предоставляет свое письмо, что у него на счету определенная сумма денежных средств, это письмо также не отвечает описанному требованию.
Предоставить сертификат качества на товары	Данное требование предполагает предоставить сертификат на товары, используемые при строительных работах. На практике закупающая организация часто конкретно не указывает, на какие именно товары необходимы сертификаты, что приводит к затруднению при оценке конкурсных заявок.
Предоставить график выполнения работ	Данное требование предполагает описание вида работ, с указанием сроков. Подрядчики часто предоставляют письмо из одного предложения, что все строительные работы будут выполнены в срок, этого недостаточно.
Предоставить сканированную копию лицензии на выполнение заявленных работ с указанием номера лицензии и срока действия	Лицензия требуется только на капитальное (новое) строительство, на ремонтные работы лицензия не нужна.

с сопутствующими услугами, если же наоборот – это закупка работ.

Определенные сложности специалисты по закупкам испытывают при определении основных и квалификационных требований конкурсных заявок. Часто специалисты-закупщики выставляют всего несколько требований, которые они считают достаточными для проведения их закупки, это в основном: предоставить копии регистрационных документов, свидетельство и устав, справки с УГНС и Соцфонда об отсутствии задолженности, бухгалтерский баланс, опыт работы и уровень квалификации исполнителей. Стандартная конкурсная документация предлагает до 19 пунктов основных и квалификационных требований конкурсных заявок, которые особо важные и необходимые для качественного выбора подрядчика для реализации запланированной закупки. Обратим внимание на некоторые из них по строительным работам:

Описанные в таблице квалификационные требования обязательны при подаче объявления. Для каждой государственной закупки в зависимости от ее вида есть особенности по квалификационным требованиям.

Следующей проблемой муниципалитетов, закупающих организаций, при проведении конкурсных закупок товаров, работ и услуг являются поставщики. Из-за поставщиков, не полностью предоставляющих конкурсные документы, приходится отменять закупки и объявлять новые. В основном поставщики не выполняют следующие требования:

- баланс предоставляется за один год, тогда

как требуется предоставить бухгалтерский баланс за последние два года;

- не предоставляется информация или предоставляется неполная информация о наличии собственных оборотных средств или доступа к кредитной линии;
- не предоставляется информация о судебных разбирательствах;
- не предоставляется информация или предоставляется неполная информация о квалификации и опыте руководителя и специалистов;
- не предоставляется информация или предоставляется неполная информация по сертификатам. Часто подрядчики предоставляют Протокол испытаний по товару вместо сертификата, что не соответствует требованиям, т.к. на основании Протокола выдается сертификат;
- не предоставляется информации по графику работ.

Как мы видим, недостатки значительные, некоторые подрядчики надеются на «авось пронесет», но это является нарушением требований Закона КР «О государственных закупках», вследствие чего приходится отклонять конкурсные заявки и/или отменять конкурс.

Муниципалитетам сложно, но они преодолевают эти трудности, сам процесс закупок многому их учит. Они обретают навыки, опыт, совершенствуются, одним словом, – идет развитие.



Кампания общественных слушаний по проектам бюджетов на 2017 год

Азамат МАМЫТОВ, специалист по местным бюджетам ИПР

Более двух тысяч жителей семнадцати муниципалитетов обсудили с органами местного самоуправления проекты бюджетов на 2017 год.

Сходы или общественные слушания?

В некоторых муниципалитетах возникает путаница между общественными слушаниями и сходами. Да, общественные слушания и сходы - это публичные мероприятия, где обсуждаются вопросы жителей городов и сел. Однако между ними есть следующие различия: сходы проводятся на разных уровнях сообщества в селе, на улице, в микрорайоне города, тогда как общественные слушания проводятся исключительно на уровне всего сообщества; сходы могут проводиться как по инициативе органов МСУ, так и по инициативе сообщества, тогда как общественные слушания проводятся только по инициативе органов МСУ для получения одобрения того или иного вопроса; целью сходов может быть простое информирование населения о чем-то или заслушивание мнений. Общественные слушания имеют своей целью одобрение или корректировку принимаемого решения (как правило, после общественных слушаний решение выносится на рассмотрение представительного органа - местного кенеша).

Сроки проведения

Согласно Закону КР «Об основных принципах бюджетного права», Министерство финансов КР до 30 мая доводит до финансовых органов местного самоуправления (далее МСУ) инструкцию по составлению бюджета, календарный план, прогнозируемые нормативы отчислений от общегосударственных налогов и суммы выравнивающих грантов, распределяемых в местные бюджеты. После получения необходимых данных исполнительный орган МСУ формирует первоначальный проект бюджета, обсуждает с населением на общественных слушаниях, согласует с местным кенешем и представляет согласованный проект бюджета Министерству финансов КР в установленный срок.

Слушания по проекту бюджета на 2017 год

При поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс» (далее проект), финансируемого Правительством Швейцарии и реализуемого Институтом политики развития, впервые прошли общественные слушания по проекту бюджета на 2017 год в семнадцати муниципалитетах Чуйской области. Бюджет обсудили жители следующих муниципалитетов: города Кемина, Боролдойского,

Кызыл-Октябрьского АА Кеминского района; Буранинского АА Чуйского района; Юрьевского, Кочкорбаевского, Узун-Кырского и Кен-Булунского АА Иссык-Атинского района; Таш-Мойнокского и Грозденского АА Аламудунского района; Кызыл-Тууского и Кунтууского АА Сокулукского района; Первомайского, Александровского АА Московского района; Ак-Башатского АА Жайылского района и Фрунзенского АА Панфиловского района. Все слушания были проведены в период с 8 по 27 июня 2016 года. Всего в слушаниях приняло участие около 2 010 человек, в среднем на каждом мероприятии участвовало около 118 человек. Правда, были слушания, в которых участвовало и пятьдесят пять человек и двести сорок два. Детальная информация показана в Таблице 1.

Подготовка к общественным бюджетным слушаниям

Подготовка к слушаниям, помимо разработки проекта бюджета на следующий год, включает такой важный элемент, как информационная кампания. Перед общественными слушаниями муниципалитеты использовали различные инструменты информирования населения о предстоящих слушаниях. Это: расклеивание в многолюдных местах листовок; развешивание больших плакатов с объявлениями; обзвон активных лидеров сообщества; приглашение через рупор; раздача приглашений активным депутатам, пенсионерам, учителям, членам сообщества и др. По мере возможности

муниципалитеты раздавали активным членам общества повестку дня, правила проведения слушаний и краткое описание бюджета на 2017 год.

Краткое описание бюджета

Краткое описание бюджета – это документ, подготовленный органом местного самоуправления для предоставления бюджетной информации в доступной для населения форме. В Кратком описании бюджета показаны источники дохода, и каким образом эти доходы будут распределены (расходы). Помощь со стороны Проекта заключалась в том, что специалисты разработали макет краткого описания бюджета, а затем органы МСУ подготовили Краткое описание своего бюджета. Окончательный вариант подготавливался совместно со специалистами Проекта. Кроме консультационной помощи, Проект также оказал муниципалитетам техническую поддержку по копированию Краткого описания бюджета в необходимом для слушаний количестве.

Предложения граждан по проекту бюджета

В ходе общественных слушаний муниципалитеты получили множество интересных, выполнимых и невыполнимых предложений, начиная от установки видеокамеры в детском саду для видеонаблюдения, заканчивая размещением скамеек для посетителей ФАПа. Всего по проекту бюджета на 2017 год поступило около 109 предложений, это примерно 6 предложений на каждом слушании.

Жители айылных аймаков чаще всего (около 18% поступивших предложений) поднимают проблемы образования, строительства и капитального ремонта школ, детских садов и детских площадок, эти вопросы поступают чаще всего от жителей Александровского, Первомайского и Кунтууского АА. На втором месте (около 13% поступивших предложений) - состояние сельских дорог, ремонт мостов и водоснабжение. Вопросы по ремонту сельских дорог и мостов остро обсуждают и просят включить в проект бюджета жители Кызыл-Тууского, Кызыл-Октябрьского, Александровского АА, а жители Грозденского,

Таблица 1. Количество участников общественных слушаний по проекту бюджета на 2017 год.

№	Муниципалитеты	Дата слушаний	Количество участников	Из них женщин
1	Боролдойский АА	21 июня 2016г.	55	17
2	Кызыл-Тууский АА	17 июня 2016г.	150	78
3	Александровский АА	24 июня 2016г.	142	43
4	Буранинский АА	23 июня 2016г.	115	45
5	Юрьевский АА	08 июня 2016г.	186	86
6	Грозденский АА	24 июня 2016г.	120	63
7	Кочкорбаевский АА	15 июня 2016г.	108	40
8	Город Кемин	17 июня 2016г.	75	50
9	Кунтууский АА	21 июня 2016г.	61	21
10	Фрунзенский АА	16 июня 2016г.	113	49
11	Таш-Мойнокский АА	21 июня 2016г.	96	61
12	Жээкский АА	17 июня 2016г.	106	48
13	Кен-Булунский АА	16 июня 2016г.	242	203
14	Узун-Кырский АА	17 июня 2016г.	152	80
15	Кызыл-Октябрьский АА	27 июня 2016г.	60	31
16	Первомайский АА	17 июня 2016г.	118	84
17	Ак-Башатский АА	21 июня 2016г.	111	51
ИТОГО:			2010	1050



Буранинского, Юрьевского и Фрунзенского АА просят в 2017 году решить вопрос водоснабжения – ремонт трубы системы водоснабжения, замену насоса и др. (10% поступивших предложений). Затем идет развитие спорта (около 7% поступивших предложений) – жители Кызыл-Тууского, Грозденского, Таш-Мойнокского АА просят выделить в 2017 году средства на ремонт спортивных площадок и приобретение спортивного инвентаря, а во Фрунзенском АА жители поднимают вопрос о выделении средств на транспортные расходы спортсменов аймака для участия в районных, областных и республиканских соревнованиях. Жители города Кемина, Кочкорбаевского, Ак-Башатского АА хотят включить в бюджет средства на ремонт и установку освещения улиц (около 6% поступивших предложений). Проблему вывоза мусора, очистки территории и стихийных свалок на общественных слушаниях поднимали жители Грозденского, Буранинского, Ак-Башатского, Первомайского и Юрьевского АА (около 6% поступивших предложений). Остальные предложения – ремонт ФАП (около 5%), развитие культуры, приобретение музыкальных инструментов, ремонт домов культуры, создание муниципального сайта, приобретение книг для библиотек (около 4%), освещение улиц (около 4%), отстрел бродячих собак и другие.

Новые источники доходов

Участники ОБС вносили предложения не только по расходной части бюджета, но и по увлечению доходной части. Например, жители Боролдойского АА на общественных слушаниях поднимали вопрос инвентаризации приусадебных участков и сельскохозяйственных земель, в селе очень много фактов незаконного захвата земельных участков, и за эти земли налоги не взимаются; вопрос предоставления в аренду муниципальных земель через аукцион, также предлагают усилить работу по борьбе со злостными неплательщиками, вплоть до судебного разбирательства. В Грозденском айылном аймаке возник вопрос информирования о ставках налогов, сроках уплаты налогов и сборов для увеличения сбора местных налогов и сборов. В Буранинском и



Кунтууском АА жители ставят вопрос о рассмотрении арендной платы Государственного фонда сельскохозяйственных угодий. В целях своевременного и качественного вывоза мусора, на общественных слушаниях жители предлагают поднять тариф за вывоз мусора до 100 сомов потому, что сегодняшний тариф 15 сомов не покрывает расходы.

Общие результаты общественных слушаний

Всего поступило 109 предложений по проекту бюджета, было внесено в первоначальный проект бюджета 42 предложения или 39% от всего количества поступивших предложений. Например, по предложению участников общественных слушаний, в проект бюджета Кызыл-Октябрьского айылного аймака включили средства на установку видекамеры в детском саду. В Буранинском айылном аймаке в раздел «Жилищно-коммунальное хозяйство» на 2017 год было заложено 2 196,0 тыс. сомов. После проведения общественных слушаний, по предложению граждан, сумма увеличена до 2 606,8 тыс. сомов. В раздел ЖКХ в бюджете Кен-Булунского айылного аймака включены средства на нумерацию домов; в Таш-Мойнокском АА внесли изменения в бюджет в раздел «Образование» на приобретение ковров для спортивного зала школы и другие предложения. Детальная информация показана в Таблице № 2. В настоящее время органы местного самоуправления работают





над оформлением формы обратной связи, и в скором времени на информационных досках появится информация о том, какие предложения были учтены в проекте бюджета на 2017 год, какие не учтены и по какой причине.

Прямая речь

МАДИЕВА Г., Зав. финансово-экономическим отделом Кызыл-Октябрьского АО: «Раньше мы распределяли средства на ремонт дорог, освещение или озеленение села без участия самих жителей. Теперь с помощью общественных слушаний мы

точно определились, какую дорогу какого села мы будем ремонтировать в 2017 году или же где конкретно установим освещение. Все это будет решаться с учетом поступивших предложений и замечаний со стороны жителей». АТТОКУРОВ К., лидер местного сообщества Буранинского АА: «Нужное дело делает наш айыл окмоту. Слушания по бюджету - это хорошо, не всегда ведь все знаешь, а тут все понятно написали и раздали нам, а еще рассказали. Только самим людям надо исправляться, тоже вместе работать с айыл окмоту. Тогда и налоги будут своевременно платиться, и услуги оказываться».

Таблица 2. Ранжирование предложений граждан по проекту бюджета на 2017 год.

№	Вопросы	Кызыл-Тууский АО	Кочкорбаевский АО	Грозденский АО	Боролдойский АО	Буранинский АО	Ак-Башатский АО	Юрьевский АО	Фрунзенский АО	Александровский АО	Таш-Мойнонский АО	Кунтууский АО	Кемин	Первомайский АО	Кен-Булунский АО	Кызыл-Октябрьский АО	Жээкский АО	Узун-Кыргызский АО	ИТОГО:	%
1	Образование, детские сады		1	1	1	1	1			3	1	3	3	3	1	1			20	18%
2	Сельские дороги, мосты	4	1			1	1			2			2	1	1	1			14	13%
3	Вывоз мусора			1	1	1							1	1		1			6	6%
4	Развитие спорта	1		2				1		1	1			1		1			8	7%
5	Водоснабжение	1	1	1		1	1	1	1			1			2	1			11	10%
6	Развитие культуры				1					1		1				1			4	4%
7	Озеленение							1						1					2	2%
8	Транспортные услуги		1										1			1			3	3%
9	Увеличение доходов бюджета			1	3					1		2					1		8	7%
10	Освещение		1				1			1		1	2						6	6%
11	Социальные вопросы					2				1						1			4	4%
12	ФАП					1		1		2					1				5	5%
13	Другие предложения	2	1	2	1	1	1	2		4		1		1	1	2			18	17%
	Количество поступивших предложений	8	6	8	4	8	6	5	3	16	2	9	9	8	6	10	1	0	109	100%
	Количество учтенных предложений	6	3	4	0	4	3	0	2	4	1	3	4	3	5	6	1		42	39%



Учимся проводить слушания по бюджету на примере соседей

ШАМШИДИНОВА Гуляим, специалист по лучшей практике ИГР

Хорошей традицией Института политики развития стало проведение внутренних учебных поездок по обмену опытом в различных направлениях деятельности органов МСУ. Лучше один раз увидеть – старая истина вновь подтвердилась в отношении организации и проведения довольно сложного мероприятия – общественных слушаний по бюджету. В июне 2016 года обменные туры прошли в пяти районах Чуйской области на базе пяти целевых муниципалитетов Проекта ГГПОМСУ. В поездках приняли участие 108 человек – главы АО, руководители ФЭО, а также председатели бюджетных комиссий местного кенеша.

Несмотря на то, что целевые муниципалитеты впервые проводили слушания по бюджету, все пять мероприятий прошли на высоком уровне. Участникам обмена в первую очередь была продемонстрирована хорошая работа органов МСУ по привлечению граждан на общественные мероприятия – в пяти слушаниях приняли участие 682 представителя местного сообщества, включая 323 женщины, иными словами, в среднем количество участников одного мероприятия составило 136 человек в каждом из муниципалитетов. Это большая цифра для сельских муниципалитетов, особенно в летнее время, когда полевые сельскохозяйственные работы отнимают у сельчан все светлое время суток. Тем ценнее было внимание людей, их готовность участвовать в обсуждении местного бюджета. Но ценность заключалась также в том, что исполнительные органы МСУ в лице МСУ пред-

приняли большие усилия в рамках проведения информационной кампании, приглашая граждан на слушания и предоставляя им информацию о том, что будет на слушаниях рассматриваться: вывешивали баннеры и объявления, распространяли пригласительные билеты и раздавали информационные материалы – правила участия в слушаниях. Чтобы провести информационную кампанию ДО слушаний на высоком уровне, предварительно многие сотрудники целевых муниципалитетов прошли специальное обучение при поддержке Проекта ГГПОМСУ.

Целевые муниципалитеты продемонстрировали участникам обмена процесс широкого обсуждения сложных бюджетных вопросов с населением. Показательным было участие в слушаниях членов групп совместного мониторинга и оценки (групп СМиО), которые не только задавали вопросы и комментировали предложения МСУ по бюджету, но и смогли в конце каждого слушания дать общую оценку результатам мероприятия, точке зрения организации, информирования, уровня активности граждан, подготовки презентационных материалов. Руководитель группы СМиО Кызыл-Тууского АА в своем выступлении рассказал о целях и задачах работы группы СМиО, а в заключение отметил: «Сегодняшние слушания по бюджету прошли на высоком уровне во всех отношениях, начиная с информационной кампании и оформления зала, заканчивая участием населения, качеством презентаций и доступностью материалов. Но есть и

минусы, например, слабая явка и участие в слушаниях депутатов местного кенеша, хотя это одна из важнейших задач каждого депутата – быть активным участником процесса обсуждения проекта местного бюджета, изучения мнения сельчан. Однако в целом процедуры по подготовке и проведению слушаний соблюдены, поэтому наша группа СМиО дает высокую оценку организации и проведению мероприятия».

Интересным опытом стало участие в трех слушаниях из пяти представителей государственных органов – Чуйской районной администрации, руководителей ФЭО местных государственных администраций Иссык-Атинского и Жайылского районов. Своим активным участием в итоговых обсуждениях с участниками обмена и правильными выводами по итогам слушаний они показали пример сотрудничества органов МСУ и госорганов в развитии айылных аймаков и своих регионов в целом. Алмазбек ДЖУМАЛИЕВ, руководитель Иссык-Атинского райфинотдела: «Местное самоуправление Юрьевского АА предоставило возможность своим жителям разобраться, как тратятся их деньги на решение социальных вопросов. Мероприятие было организовано таким образом, чтобы люди были максимально заинтересованы и не равнодушны к будущему села. Глава айыл окмоту доступно и ясно представил материал, грамотно отвечал на все поставленные вопросы, в целом хорошо организовал слушания. Видно, что в этом муниципалитете налажена связь местного самоуправления с жителями, заметна хорошая работа аппарата айыл окмоту. Бюджетный кодекс КР требует прозрачности бюджета, в том числе через обсуждение данного финансового документа с гражданами через проведение общественных слушаний. Мы поддержим инициативы всех муниципалитетов нашего района в проведении слушаний, предоставим консультации, методологическую и экспертную помощь». Калбубу ШЕРАЛИЕВА, заместитель начальника Жайылского райфинотдела: «Среди айылных аймаков нашего района общественные слушания по бюджету проводятся впервые. Раньше только г. Кара-Балта регулярно делал подобные мероприятия. Важно распространить этот опыт среди всех



муниципалитетов района, чтобы все местные сообщества знали, как расходуются средства местного бюджета».

По результатам учебных поездок большинство участников запланировали проведение аналогичных слушаний в своих муниципалитетах, для чего попросили технической и консультационной помощи у Проекта ГППОМСУ. Глава Ибраимовского АО Чуйского района Т. САБЫРОВ: «Мы тоже проводим слушания, но не так организовано, как мы увидели в Буранинском АА. Мы поняли, что общественные слушания по бюджету – это очень серьезное мероприятие, требующее основательной подготовки. Нужны специальные навыки ведущего в лице торага АК и главы АО, чтобы четко и в соответствии с регламентом провести такое мероприятие. Население должно знать разницу между общественными слушаниями и сходами – в первом случае обсуждается конкретный вопрос, требующий одобрения, финансовый план на следующий год. А сходы – это оперативные обсуждения текущих вопросов».

Майрам РЫСБАЕВА, глава Сосновского АО: «Понравилось, как дружно работали сотрудники АО и депутаты АК, провели такую инфокампанию, слоган хороший на баннере, вывесили специально правила поведения ОБС, хорошо сделали диаграмму на баннерах, где четко видны объемы доходов и расходов, красочный и понятный бюджет в презентации. Само мероприятие прошло бурно, интересно, население активное, люди открыто говорили и высказывали свое мнение. Чем проверка фискальных органов, лучше чтобы люди требовали от нас».

Сыргак КЫДЫКЕЕВ, глава Грозденского АО: «Когда мы чаще стали проводить сходы и общественные слушания, стало меньше жалоб поступать. Проблемы, которые зарождаются в селе, поднимаются на сходах, и совместно с жителями находятся пути решения. Наши депутаты АК стали активнее, стало легче работать».

ТУРСУНАЛИЕВ Б., глава Сайлыкского АО: «Для нас это большой урок, Буранинский АО нам показал действительно прозрачность и открытость бюджета. Дотационным айыл окмоту особенно тяжело бывает объяснить людям, почему денег не хватает на решение всех проблем. Слушания существенно проясняют ситуацию для граждан».



НОВОСТИ ИНСТИТУТА ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ

Подготовила **Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА**,
специалист по информационной политике ИПР

Минфин заключил меморандумы с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции

В целях усиления взаимодействия Министерства финансов Кыргызской Республики с гражданским обществом, 10 июня 2016 года в Министерстве финансов Кыргызской Республики состоялось подписание меморандумов по взаимодействию министерства и ИГО в сфере предупреждения коррупции:

- Меморандум о сотрудничестве в сфере противодействия коррупции между Министерством финансов Кыргызской Республики и Институтом политики развития;
- Меморандум о сотрудничестве в сфере противодействия коррупции между Министерством финансов Кыргызской Республики и Объединением юридических лиц Альянса «За прозрачный бюджет».

«Предметом настоящего Меморандума является осуществление и укрепление сотрудничества между сторонами в сфере противодействия коррупции. В частности, в рамках сотрудничества предусмотрены такие направления, как: совместное проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (системы общественной антикоррупционной экспертизы), разработка мер по внедрению принципов добросовестного управления, содействие в разработке совместных коммуникационных планов взаимодействия, а также проведение в регионах встреч с активистами местных НПО, СМИ, депутатами местных кенешей и работниками ОМСУ для изучения проблем борьбы с коррупцией на местах в сфере госфинансов и закупок», - говорится в документе.

Социально-экономическое развитие района приобретает новый формат

Программа развития района – это комплексная система действий, взаимоувязанных по целям, задачам, мероприятиям, срокам исполнения, ресурсам, обеспечивающих достижение приоритетов в соответствующей сфере социально-экономического развития района, нацеленная на обеспечение устойчивого роста благосостояния человека, проживающего на территории района, через организацию системной, эффективной, скоординированной работы государственных органов, органов местного самоуправления, организаций различных форм собственности и населения.

26 мая 2016 года в Кызыл-Суйском айылном аймаке Джети-Огузского района Иссык-Кульской области прошел тренинг на тему «Разработка ПСЭР – Программы социально-экономического развития района» с участием членов Координационного со-

вета по разработке ПСЭР района и специалистов местной государственной администрации, где коллегиальный координационный орган на местном уровне получил информацию по планированию аппарата МГА и разработке Программы социально-экономического развития на районном уровне. Тренером мероприятия выступил Асылбек ЧЕКИРОВ, эксперт по стратегическому планированию.

Джети-Огузский район Иссык-Кульской области был выбран пилотным регионом для реализации Проекта «Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества», финансируемого Проектом Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ) «Фонд поддержки гражданского общества». В реализации данного проекта выступает консорциум организаций в составе Института политики раз-

вития, Института бюджетных решений и Агентства инициатив развития.

Данный проект поможет разработать новую модель планирования развития Кыргызской Республики таким образом, чтобы государственные программы учитывали потребности местных со-

обществ, действительно улучшали качество жизни в провинции, обеспечивая выполнение на местах национальных программ развития, а также включали вопросы, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг, оказываемых на местном уровне.

Результаты партнерства Сельских комитетов здоровья и органов местного самоуправления: движемся вперед!

550 тысяч сомов будут направлены на улучшение условий для детей дошкольного возраста, молодежи и местного населения в девяти муниципалитетах Кыргызской Республики. Такое решение озвучила Конкурсная комиссия, подводя итоги конкурса «Партнерство Сельских комитетов здоровья и местного самоуправления: местная инициатива», который проходил в период с 1 апреля по 10 мая 2016 года на территории страны.

«Всего на конкурс поступило 22 заявки от 21 муниципалитета, – рассказывает Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА, менеджер Проекта «Голос Сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызской Республики», в рамках которого был организован конкурс. – Конкурс был организован с целью выявления наиболее удачных примеров по реализации местных инициатив в решении дел местного значения, связанных с детерминантами здоровья, с целью поощрения и распространения информации о них. Кроме того, конкурс призвался способствовать применению передовых методов работы и новых способов решения вопросов местного значения, связанных с детерминантами здоровья, в партнерстве сельских комитетов здоровья с органами местного самоуправления в Кыргызстане».

Все заявки были рассмотрены с точки зрения содержательности и правильности оформления на основании специально разработанных критериев отбора, которые имели равнозначную весомость.

Конкурсная комиссия в составе представителей государственных органов, неправительственных организаций и Института политики развития провела оценку, на основе которой были отобраны победители и присуждены призы. Так, победителями конкурса «Партнерство СКЗ и МСУ: местная инициатива» были признаны следующие заявки:

- 1 место - «Приобретение мебели для детского сада и школы» (513 баллов), Н.Исанов АА, Ноокатский район, Ошская область, с присуждением приза на сумму 150 000 сомов.

- 2 место - «Ограждение молодежного парка и ФАПа» (510 баллов), Кыргызстанский АА, Манасский район, Таласская область, с присуждением приза на сумму 100 000 сомов.
- 3 место - «Приобретение водопроводной трубы для обеспечения чистой питьевой водой» (505 баллов), Ленинский АА, Сузакский район, Джалал-Абадская область, с присуждением приза на сумму 70 000 сомов.
- 3 место – «Создание информационного центра для молодежи» (505 баллов), Бирликский АА, Кадамжайский район, Баткенская область, с присуждением приза на сумму 70 000 сомов.

Дополнительно распределить призовые места среди следующих участников конкурса с присуждением:

- 4 место – «Улучшение условий жизни населения» (479 баллов), Аралский АА, Тյюпский район, Иссык-Кульская область, с присуждением приза в 30 000 сомов.
- 4 место – «Организация информационного центра для населения» (478 баллов), Улахольский АА, Тонский район, Иссык-Кульская область, с присуждением приза в 30 000 сомов.
- 4 место – «Исакеев айлындагы клубга жабдууларды алуу менен айылдагы жергиликтуу калктын маалыматтуулугун жогорулатуу» (475 баллов), Кочкорский АА, Кочкорский район, Нарынская область, с присуждением приза в 30 000 сомов.
- 5 место – «Досуг детей и молодежи» (473 балла), Онбир-Жилгинский АА, Чуйский район, Чуйская область, с присуждением приза в 20 000 сомов.
- 5 место – «Чистота - залог здоровья» (473 балла), Александровский АА, Московский район, Чуйская область, с присуждением приза в 20 000 сомов.

Эксперты в сфере местного самоуправления обсудили «Видение МСУ-2030»



10 июня 2016 года состоялось обсуждение по разработке «Видения местного самоуправления в Кыргызской Республике-2030» в формате фокус-группы. В мероприятии приняли участие представители аппарата Правительства КР, правительственных структур, экспертного сообщества, СМИ и неправительственных организаций.

В ходе дискуссий участниками фокус-группы был сделан небольшой анализ проблем, имеющих в местном самоуправлении и стопорящих его развитие сегодня, а также состоялся разговор о стратегических направлениях развития местного самоуправления в стране.

«Перед тем, как выработать новое видение МСУ, участники фокус-группы обсудили также «понимание» всеми участниками – «МСУ», как эффективной системы управления на местном уровне, и предложили внести слово «самоорганизация» в «Видение МСУ – 2030», - комментирует Дамира СУЛЬПИЕВА, модератор обсуждения. - Участники фокус-группы попытались также разобраться в понятии, а «что такое МСУ вообще для Кыргызстана?», подчеркивая, что на данный момент у каждой из сторон может быть свое видение: у органов МСУ свое «видение», у уполномоченного органа Госу-

дарственного агентства по делам МСУ и межэтнических отношений – свое, у правительства страны – третье».

Также экспертами было отмечено, что «МСУ – это всего лишь инструмент управления, а главное – это человек со своими запросами и потребностями, и надо исходить из этого, необходимо, чтобы человеку жилось комфортно на местном уровне».

Но все же участники предложили включить в формулировку «Видение МСУ-2030» такие слова и термины, как: «самоорганизация», «устойчивая система», «финансово и административно независимые органы МСУ», «нацеленная на улучшение жизненных условий населения», «качество жизни», «оказывающая своевременные и качественные услуги», «квалифицированные кадры» и «МСУ обеспечивает безусловное доверие граждан к государству».

Обсуждение прошло в рамках Проекта «Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества», финансируемого Проектом Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ) «Фонд поддержки гражданского общества» и выполняемого Институтом политики развития (ИПР).



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



Делегация из Монголии знакомится с опытом кыргызстанского НПО в сфере гражданского участия в бюджетном процессе

Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА,
специалист по связям с общественностью Проекта ГГПОМСУ

26 мая 2016 года в Бишкеке представители Проекта ГГПОМСУ рассказали гостям из Монголии о цели и задачах Проекта и результатах его реализации в Кыргызской Республике, а также обсудили

текущее состояние в области обеспечения прозрачности и гражданского участия в процессе принятия решений на местном уровне. Руководитель делегации Монголии в лице заместителя руководителя аппарата Президента Монголии БАНЗААРАЙ Нэргуй отметила: «В ходе нашей поездки мы изучаем опыт Кыргызстана в сфере обеспечения правовых основ прямой демократии и участия граждан в принятии решения. По инициативе Президента Монголии в нашей стране приняты законы, направленные на повышение подотчетности органов власти перед населением, реализацию прав граждан на участие в принятии решения и местное народное нормотворчество». Данный визит осуществлен в рамках оказания Швейцарским агентством развития и сотрудничества (SDC) содействия Правительству Монголии в процессе реформ децентрализации и демократизации.



Органы МСУ 12 муниципалитетов Чуйской области получили оборудование на общую сумму 840 816 сомов



«Общая стоимость переданного оборудования составляет 840 816 сомов и включает в себя 60 единиц: ноутбуки, проекторы, экраны для проецирования, колонки (усилители звука) и радиомикрофоны, – делится подробностями Алтынай БУЗУРМАНКУЛОВА, координатор работы с муниципалитетами Проекта ГГПОМСУ. – Оборудование передано с целью содействия органам МСУ в процессе вовлечения населения в бюджетный процесс и принятия решений на местном уровне. В частности, во время организации и проведения общественных мероприятий, таких, как: общественные слушания по проекту бюджета и его исполнению; сбору и вывозу твердых бытовых отходов и т.д. Кроме того, органы МСУ совместно с местными кенешами и представителями организаций гражданского общества прово-

дят конкурсы, фестивали и другие общественные мероприятия. Все они способствуют созданию благоприятной среды для построения диалога между населением и органами местного самоуправления, а также учету потребностей населения при принятии решения на местном уровне. При этом у всех муниципалитетов есть возможность на конкурсной основе получить такое оборудование в случае участия и победы в конкурсах Проекта».

Оборудование было передано в ходе однодневных тренингов на тему «Участие граждан в бюджетном процессе», в которых приняли участие свыше двухсот человек в лице специалистов айыл окмоту (АО) и мэрии, депутатов МК, старост сел, а также членов Инициативных групп и групп Совместного мониторинга и оценки (СМИО).

Ответсекретарь знает все о работе МСУ, но считает полезным учиться снова. Даже учиться заполнять информационные стенды



Ответственный секретарь Кызыл-Тууского АО В. ШАТЕМИРОВА считает, что каждый ответсекретарь лучше всех в селе знает специфику работы местного самоуправления. И это правда. Но вместе с тем глубокое погружение в конкретные аспекты деятельности, изучение деталей помогает улучшить свою работу даже ответственным секретарям, что вновь подтвердилось в ходе тренинга «МСУ: прозрачное управление общественными ресурсами», который проходил с 30 июня по 8 июля 2016 года для 129 представителей 61 муниципалитета Чуйской области.

Тренинги были организованы с целью обеспечения прозрачности работы органов МСУ в управлении общественными ресурсами. В качестве участников были приглашены специалисты АО, депутаты АК, представители группы СМиО и инициативных групп.

«Перед нами, как тренерами, стояло несколько задач, которые мы должны были решить, - рассказывает Айнура БАЛАКУНОВА, тренер, специалист по гражданскому участию Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс». – В первую очередь, это была задача ознакомить участников с законодательной базой в области обеспечения прозрачности управления общественными ресурсами и рассмотреть механизмы обеспечения прозрачности управления ими. Во-вторых, к концу тренинга участники должны были разработать проект планов по информационному обмену и гражданскому участию по обеспечению прозрачности управления общественными ресурсами, что и было достигнуто. Отдельно хочу отметить, что порадовал состав участников – почти 74% от общего количества участников составили женщины».

129 человек в лице представителей 12 целевых муниципалитетов Проекта (Ак-Башатский, Бурачинский, Кызыл-Тууский, Кочкорбаевский, Боролдойский, Кунтууский, Грозденский, Александровский, Юрьевский, Фрунзенский, Таш-Мойнокский айылные аймаки и г.Кемин) и 49 нецелевых муниципалитетов из Сокулукского, Аламудунского, Иссык-Атинского, Московского и Кеминского районов на протяжении всего обучающего процесса ознакомились с нормативно-правовыми актами, обеспечивающими прозрачность деятельности органов МСУ в управлении общественными ресурсами: статьи Конституции КР, Бюджетный кодекс, Закон «О нормативно-правовых актах», Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан», Устав местного сообщества, Регламент местного кенеша и Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления».

Также участники были ознакомлены с инструментами обеспечения прозрачности: обществен-



ные слушания, сходы, стенды, интернет-сайты, бюллетени, инициативные группы, группы Совместного мониторинга и оценки, план по информационному обмену и гражданскому участию. Другими словами, участники подкрепили знания практическими инструментами, которые окажут помощь в деятельности органов МСУ быть подотчетными и прозрачными перед местным сообществом.

В ходе тренингов также были обсуждены виды документов, которые будут размещены на информационных стендах, изготовленных Проектом в качестве технической поддержки для всех 12 целевых муниципалитетов.

«Замечательная идея – планировать деятельность по информированию граждан о деятельности местного самоуправления и гражданскому участию. Казалось бы, мы все об этом знаем. Но на деле, когда знакомишься с технологиями, требованиями законодательства, понимаешь, что необходима отдельная плановая работа. Считаю, что план будет способствовать более эффективной работе органов МСУ», – сказал участник из Предтеченского айылного аймака Московского района.

Ответственный секретарь Кызыл-Тууского айыл окмоту Сокулукского района ШАТЕМИРОВА В.: «Необходимо продолжать учиться. Время идет вперед, происходят изменения в сфере законодательства. На первый взгляд, работа в сфере МСУ знакома, но когда глубже вникаешь в тему обучения, узнаешь много нового, например, те же оформления информационных стендов».

Состоялось обсуждение проектов нормативных актов в сфере государственной и муниципальной службы

20 июля 2016 года Государственная кадровая служба (ГКС) Кыргызской Республики провела конференцию по обсуждению проектов нормативных правовых актов по Закону Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». Новый Закон «О государствен-

ной гражданской службе и муниципальной службе» вступил в силу 7 июня 2016 года.

В работе конференции приняли участие представители Аппарата Президента Кыргызской Республики, Аппарата Правительства Кыргызской Республики, международных организаций

(ПРООН, ООН), статс-секретари госорганов. Данное мероприятие организовано при поддержке ПРООН и Управления Верховного комиссара по правам человека ООН в Кыргызской Республике, Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого правительством Швейцарии и реализуемого Институтом политики развития (ИПР).

Директор ГКС Кыргызской Республики Нурханбек МОМУНАЛИЕВ отметил, что, в связи с принятием нового Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», возникла необходимость разработки подзаконных актов, которые должны регулировать вопросы правильного применения Закона в повседневной работе государственных и муниципальных органов.

«На сегодняшний день рабочими группами, созданными при Госкадровой службе, из числа госслужащих, юристов и независимых экспертов, уже разработаны проекты ряда документов, обсуждение которых запланировано в ходе сегодняшнего мероприятия, – сказал Н.МОМУНАЛИЕВ. – В настоящее время государственная гражданская служба и муниципальная служба занимают особое место в механизме государственного управления, являются ключевым стратегическим ресурсом для достижения целей государственной политики и обеспечения качественных услуг. От того, насколько качественно будут проработаны подзаконные акты, будет зависеть эффективность деятельности государственной гражданской службы и муниципальной службы».

Председатель правления ИПР Надежда ДОБРЕЦОВА в своей речи отметила важность и своевременность предпринимаемых действий со стороны ГКС, направленных на успешное исполнение нового закона:

«Институт политики развития является негосударственной организацией, но наша миссия заключается в содействии местным сообществам и органам управления в реализации права человека жить достойно. А это невозможно без развития управления на местах, органов МСУ и корпуса муниципальных служащих. Долгое время муниципальные служащие были дискриминированы по отношению к государственным служащим, и это оказывало существенное негативное воздействие на развитие регионов. Благодаря новому закону, эту проблему удастся решить, так как этот закон – большой шаг в построении государства для людей.

Теперь муниципальная служба органично встраивается в систему профессиональной службы через единые подходы к карьерному росту: единой оплаты труда, возможностям ротации, включения в резервы кадров. При этом отсутствует какое-либо посягательство на функции и полномочия органов МСУ.

В рамках Меморандума о сотрудничестве от 1 ноября 2012 года с ГКС Институт политики развития

в лице Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии, принимал активное участие в разработке Программы развития системы обучения государственных и муниципальных служащих КР на 2013-2017 гг. и ряде других важных документов, утвержденных ГКС. Было также проведено совместное пилотное тестирование новой модели обучения муниципальных служащих. Мы провели исследования по оценке и анализу потребностей в обучении среди 400 муниципальных служащих в Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областях, на основе которых были определены темы, разработаны и переданы девять учебных модулей по актуальным вопросам муниципальной службы. Разработчики этих модулей провели ToT для преподавателей двух образовательных организаций, которые были отобраны в результате конкурса. Летом 2014 г. для четырех учебных групп из 70 человек было проведено пилотное обучение.

Наш Проект продолжит принимать активное участие в разработке новой Программы развития системы обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики.

Хотелось бы еще отметить большую работу, проделанную Государственной кадровой службой, и важную, определяющую роль ее руководства в объединении усилий различных сторон по развитию государственной и муниципальной службы в целом. ГКС показал пример эффективного межсекторного взаимодействия, в котором удалось переломить приверженность ведомственным интересам, провести реформу в интересах страны и ее граждан в целом, учесть мнение независимой экспертизы и гражданского общества. Думаю, что помимо реформы ГКС создал новый формат партнерства государства и общества».

В ходе конференции на обсуждение участников были представлены проекты:

- Положений «О статс-секретаре государственных органов», «О Типовых квалификационных требованиях к группам административных должностей» и о вносимых изменениях и дополнениях в Положение о проведении конкурса на замещение вакантной административной должности;
- Положение о порядке проведения оценки деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики с использованием ключевых показателей эффективности и ее влияния на мотивацию служащих (оценка, карьерное планирование, оплата труда);
- Положение о порядке формирования и функционирования Национального и внутреннего резерва кадров;
- Положение о порядке ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих.