

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ЯНВАРЬ-ФЕВРАЛЬ 2014 | выпуск №1 (26)

Учредитель и издатель
*Институт политики
развития (ИПР)*

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Лариса Ли

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Анна Шелестова

Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымышова

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

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

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

**По всем вопросам
обращаться по адресам:**

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

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

Факс: (0312) 97-65-29

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

Регистрационный номер
Свидетельства о регистрации
средства массовой
информации 1785.

ISBN 1694-7053

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

Горячая тема

Что делать с районным уровнем управления? 2

Новости законодательства

Об отзыве депутатов местных кенешей; о расширении полномочий кенешей; об этике депутатов; о правовом статусе электронных писем; о ГЧП; другое 7

Финансы МСУ

Бюджет как индикатор реформы.
Обзор проекта доходной части местных бюджетов в 2014 году 14
Вы спрашивали про администрирование налогов? Мы отвечаем! 18

Кадры МСУ

Еще раз об эффективности муниципальной службы. 19
Памяти Зарылбека Адиевича Шарипова. 20

Ресурсы МСУ

Управление муниципальной собственностью в Кыргызстане: прогресс, вызовы и новые подходы. 21

Участие граждан в МСУ

Устав местного сообщества: хроники обсуждений малой Конституции аймака 29
Результаты обсуждения проекта Типового устава местного сообщества в пилотных айылных аймаках презентованы государственным органам 35
Форумы «Местная инициатива – 2013». 36
Как собрать деньги на детский сад? 38

Новости Проекта ГПОМСУ

Тренинги по налогообложению для предпринимателей. 39
Кластерные тренинги «Основы организации деятельности представительных органов местного самоуправления в тесном сотрудничестве с местным сообществом» 40
В Джалал-Абаде состоялась пресс-сессия по бюджету 2014 года 41
Семинары по усилению информационного обмена между органами МСУ и местным сообществом. 42
Бюджетный кодекс: комментарии, вопросы, ответы. 43
Бостеринский АА: обновленный детский сад «Чынар» вновь открыт для дошкольников! 44

Международный опыт МСУ

Муниципальное управление: баварский опыт 47

Региональные СМИ

Генеральный директор Баткенской региональной телекомпании Мамажан Бердишев: «Наша телекомпания держится на молодых энтузиастах» 50

Что делать с районным уровнем управления?

Асылбек ЧЕКИРОВ,
эксперт ИПР

В течение 2012-2013 годов в Кыргызской Республике много говорилось о проблемах территориального управления. Правительство настаивало на «укреплении вертикали» путем перераспределения полномочий между местным самоуправлением и государством, а эксперты требовали реформ внутри государственного управления; главы местных государственных администраций – акимы – требовали больше власти и больше денег, обещая решить все социальные проблемы села. Камнем преткновения стал районный уровень, где происходит стыковка МСУ и государства, переплетаются функции, размывается ответственность, а гражданин отчетливо понимает, что по большому счету никто ни за что не отвечает. Однако несмотря на ожесточенные споры, вояжи, собрания и публикации, ничего радикального так и не произошло. Хорошо это или плохо? Чего ждать и куда двигаться? На первый вопрос ответ, пожалуй, есть: хорошо, что сгоряча не нагромодили власть и деньги на районный уровень за счет местного самоуправления. Второй вопрос и сложнее, и важнее. Попробуем разобраться.

Разделение ответственности между МСУ и государством: как должно быть?

Глобальный вектор заложен в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики (НСУР): «необходимо начать процесс консолидации органов государственной власти, добиться их внутреннего единства, укрепить властную исполнительную вертикаль». Заметим, речь идет о государственной власти, а не о всей системе управления, включающей местное самоуправление. При этом Конституция КР и соответствующее законодательство в рамках единой системы управления разделяют сферу ответственности государственного управления и местного самоуправления.

Государство решает свои задачи посредством государственных органов, которые осуществляют свою деятельность в рамках установленных законодательством обязательств. Эффективность деятельности государственных органов зависит от их

способности сформировать отвечающие потребностям населения программы в соответствующей сфере и с помощью различных механизмов довести их до уровня каждого города и айылного аймака. При этом государственные органы могут применять методы управления, связанные с элементами децентрации государственного управления, или делегировать отдельные функции и полномочия органам местного самоуправления.

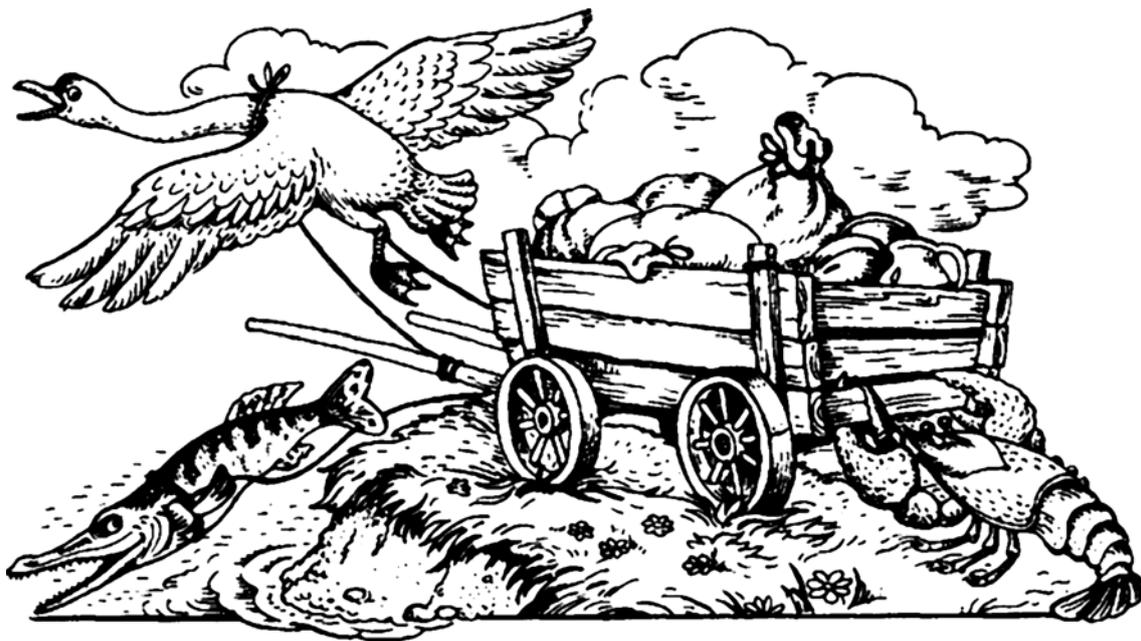
Органы местного самоуправления решают вопросы местного значения посредством разработки планов действий с участием местного сообщества. Органы МСУ по решению местных вопросов, перечень которых определен законодательством, подотчетны местному сообществу.

Выглядит все хорошо, но почему в результате жить людям лучше не становится?

Разделение ответственности между МСУ и государством: как есть на самом деле?

Анализ деятельности государственных органов, как на национальном, так и на территориальном уровне, показывает низкую эффективность реализации государственных программ на

местном уровне: районе, городе, айылном аймаке. При этом проблема имеет два важных аспекта: во-первых, качество самих государственных программ, индикаторы которых зачастую не со-



ответствуют потребностям граждан; во-вторых, отсутствие действенных механизмов доведения этих программ до местного уровня. Логично, что центральные государственные органы должны реализовывать национальные программы посредством работы своих территориальных подразделений в большей степени на районном уровне. Но практика демонстрирует очень низкий уровень взаимодействия по вертикали центральных и территориальных структур, что крайне негативно сказывается на достижении результатов в соответствующих сферах.

Ситуация усугубляется отсутствием на горизонтальном уровне управления возможности воздействовать на региональное развитие. Полномочия и возможности местной государственной администрации носят формальный характер и не отражают потребностей в развитии территорий.

Таким образом, **ключевой проблемой государственного управления является низкая эффективность реализации государственных программ на местном уровне**, что не способствует существенному улучшению качества жизни населения территорий.

Почему госпрограммы «буксуют» на районном уровне?

Формализм

Взаимоотношения центральных отраслевых государственных органов и их территориальных подразделений в отдельных случаях носят формальный характер, региональные программы территориальных подразделений не связаны с индикаторами, заложенными в отраслевых программах, или формируются без привязки к ним.

В итоге деятельность территориальных подразделений в большей степени направлена на решение в лучшем случае существующих текущих задач развития территорий и в целом не направлена на выполнение центральных отраслевых программ. Более того, имеются примеры, когда деятельность территориальных государственных органов искажает национальную политику в той или иной сфере. Например, воздействие районного управления аграрного развития (РУАР) на развитие сельского хозяйства ограничивается сбором статистической информации, зачастую недостоверной, которая трактуется как результат их деятельности. Дея-

тельность районного отдела труда, занятости и молодежи не отражает реальных потребностей граждан, не влияет на снижение уровня безработицы, защиту интересов по трудовым вопросам, а методология по работе с молодежью практически отсутствует. Устаревшие методики определения уровня безработицы не отражают реального положения дел. Крайне незначительный размер пособия по безработице, сложности постановки на учет дискредитируют общую политику страны по социальной поддержке безработных. Низкая эффективность работы государственных территориальных органов наблюдается в работе районных подразделений Министерства финансов, Министерства по чрезвычайным ситуациям, Министерства культуры и других.

При этом отдельные территориальные подразделения в большей степени взаимодействуют с местной государственной администрацией, чем со своими органами на национальном уровне. Прежде всего, это районные подразделения Министерства сельского хозяйства, Министерства образования и

науки, Министерства труда, занятости и молодежи, Министерства культуры, Агентства по делам спорта и т.д.

Прожектерство

Отсутствие полномочий и финансовых ресурсов по воздействию на достижение показателей отраслевых программ делает проблематичным обеспечение реальной ответственности местной государственной администрации за решение множества задач социально-экономического развития территорий.

Концентрация

Отсутствие обоснованных и детально разработанных механизмов деконцентрации государственного управления, т.е. наделения территориальных государственных органов полномочиями, функциями и возможностями для реализации региональных программ, которые приведут к получению конкретного результата как на территориальном уровне, так и в целом на национальном уровне.

Выход: деконцентрация и децентрализация

Правительством КР в рамках реализации Концепции административно-территориальной реформы в КР, принятой постановлением Правительства КР № 198 от 23 марта 2012 г. (в редакции постановления Правительства КР № 581 от 28 октября 2013 г.), доказана необходимость обеспечения единства вертикальных и горизонтальных связей и целостности системы управления, достижения структурной и функциональной стабильности системы исполнительной власти на долгосрочный период.

Необходимо сформулировать функции и полномочия между центральными и территориальными органами управления, преимущественно сосредоточив функции хозяйствования и исполнения на районном уровне управления, усилить функции координации и мониторинга реализации стратегических инициатив.

Деконцентрация: как это делается?

Есть ряд вполне реализуемых в настоящих условиях мер:

- разработать методологию и типовой формат стратегии развития района с указанием методики постановки целей, задач, индикаторов результатов по каждой сфере деятельности, сопоставимых с показателями отраслевых программ;
- определить формат планов развития территориальных подразделений центральных государственных органов с обязательным указанием индикаторов результативности, которые

Непонимание

Органы местного самоуправления, в части исполнения делегированных государственных полномочий, рассматриваются госорганами и их территориальными подразделениями как нижестоящие подведомственные подразделения, но не как партнеры и помощники, оказывающие им услуги.

Невнимание

Отсутствие внимания со стороны госорганов в части исполнения органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий, недостаток финансовых ресурсов, текучесть кадров в значительной степени сказываются на качестве исполнения государственных делегированных полномочий.

Данное положение дел приводит к размыванию ответственности и неотлаженности механизмов взаимодействия уровней управления. Указанные причины являются главными при рассмотрении вопроса об «ухудшении вертикали власти».

Концепция указывает на необходимость добиться запрета на вмешательство в собственные (исключительные) полномочия местного самоуправления и детально прописать процедуры осуществления государственного административного контроля за исполнением законодательства и делегированных государственных функций органами местного самоуправления на соответствующей территории.

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

Для достижения задач, сформулированных в рамках Концепции, необходимы меры по совершенствованию управления и обеспечения ресурсами.

будут коррелироваться с индикаторами национальных программ;

- сформировать обновленную структуру управления государственной администрации района, наделить ее полномочиями и функциями путем проведения мер по деконцентрации государственного управления.

Основными принципами выстраивания эффективной модели государственного управления на местном уровне установить следующие положения:

- Ответственными за реализацию государственных программ и достижение результатов

являются государственные органы. Этот принцип сохраняется при делегировании государственными органами части своих полномочий органам местного самоуправления, неправительственному или частному сектору.

- Органы местного самоуправления айылных аймаков и городов являются ответственными перед местным сообществом за исполнение местных планов развития, которые в первую очередь направлены на решение вопросов местного значения.
- В существующих условиях административно-территориального устройства Кыргызской Республики на районных подразделениях государственных органов и местной государственной администрации лежит основная ответственность за исполнение государственных отраслевых программ.
- Территориальные подразделения государственных органов обеспечивают не только исполнение функций и полномочий по отраслевым программам, но и прямо участвуют в обеспечении социально-экономического развития своего района. Такой подход требует обеспечить управляемость не только по вертикали, но и в рамках переданных полномочий по горизонтали, с подотчетностью перед местной государственной администрацией.

Исходя из поставленных задач, определено, что на итоги социально-экономического развития отдельно взятого региона/района оказывают прямое воздействие следующие сферы деятельности, за которые несут ответственность государственные органы в рамках реализации отраслевых программ:

- экономика и промышленность;
- сельское хозяйство;
- обеспечение финансовыми ресурсами;
- налоговая политика;
- защита от чрезвычайных ситуаций;
- социальное развитие;
- образование;
- здравоохранение;
- занятость населения;
- культура;
- молодежь и спорт.

Достижение результатов в данных сферах деятельности должно обеспечиваться как в рамках реализации отраслевых стратегий, так и в рамках реализации программ и планов регионального/

районного развития с синхронизацией ожидаемых результатов.

В этих целях на районном уровне, находящемся на стыке системы государственного управления и местного самоуправления и наиболее приближенного к потребителям государственных услуг, требуется проведение оптимизации как по вертикали, так и по горизонтали системы управления.

По вертикали управления правительству необходимо пересмотреть формат деятельности министерств и ведомств на предмет полноты и реалистичности выполнения различных национальных программ развития. Во главу угла при разработке отраслевых программ должно быть поставлено понимание предназначения и роли соответствующего госоргана в решении задач развития отрасли.

Обязанностью центральных госорганов должно стать наличие качественных планов работ соответствующих районных территориальных структур, которые должны быть направлены на достижение показателей, коррелируемых с отраслевыми показателями.

Основной задачей центрального государственного органа должно стать методологическое и материальное обеспечение своих территориальных органов на предмет выполнения планов работ и достижения конечных результатов. Своевременное реагирование на отклонение должно обеспечиваться отлаженной системой мониторинга процесса реализации плана работ и периодической оценкой воздействия деятельности территориальных подразделений на достижение результата.

Совершенствование структуры управления по горизонтали должно базироваться на наличии планов развития района, которые содержат цели и задачи, а также индикаторы результата, направленные на социально-экономическое развитие района. При этом конкретные индикаторы их исполнения должны ориентироваться на индикаторы территориальных подразделений государственных органов с учетом особенностей и внутренних резервов района.

Для достижения конкретных результатов выполнения планов социально-экономического развития района, предлагается наделить местные государственные администрации дополнительными функциями в части воздействия на соответствующие территориальные подразделения государственных органов. Перечень этих полномочий следует определить Правительству Кыргызской Республики на основе согласований с соответствующими министерствами и ведомствами. В условиях территориально-отраслевого принципа формирования государственного управления, наличие двойного уровня подотчетности позволит обеспечить исполнение результатов программ как в интересах района, так и в интересах отраслевых программ.

Где взять деньги?

Очевидно, что для реализации представленных выше мер необходимо ресурсное обеспечение.

В системе двухуровневого формата межбюджетных отношений исключено понятие районного бюджета (как местного бюджета), что соответствует требованиям Конституции и действующему законодательству по развитию местного самоуправления. Одна из главных функций районного бюджета – финансирование деятельности бюджетных учреждений районного масштаба – перешла на республиканский уровень.

Вместе с тем полное отсутствие финансовых ресурсов на районном уровне (за исключением небольших средств, закладываемых в резервные фонды глав местных государственных администраций) создало следующие проблемы:

- высокий уровень риска проявления негативных последствий в результате чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, требующих оперативного воздействия;
- для отдельных социальных групп ограничиваются возможности получения дополнительных стимулирующих и мотивационных преференций;
- для местных сообществ, особенно проживающих в дотационных айылных аймаках, ограничен доступ к финансовым ресурсам для софинансирования социальной инфраструктуры (строительство и ремонт дорог, школ, ФАПов и др.).

При этом важно отметить, что существующая система выравнивания бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления (как правило, по защищенным статьям и коммунальным услугам). Отсутствие средств на формирование бюджетов развития ставит дотационные айылные аймаки в дискриминационное положение по сравнению с самодостаточными айылными аймаками. Отсутствие дополнительных финансовых ресурсов на районном уровне усугубляет данную проблему.

Заключение

Понятно, что в важных государственных документах – Национальной стратегии устойчивого развития и Концепции по административно-территориальной реформе – заложены основы, позволяющие заставить работать государственную машину на районном уровне. Но для этого необходимо сделать большое усилие по перестройке работы правительства, взаимоотношений центра и территориальных подразделений министерств и ведомств,

Таким образом, необходимость наличия финансовых ресурсов на районном уровне имеет большую актуальность. При этом важно использовать **главный принцип – финансовые ресурсы формируются и предоставляются под конкретные задачи.**

В целях укрепления потенциала местных государственных администраций, направленного на повышение эффективности управления, предлагается определить следующие источники финансирования деятельности государственных администраций районов:

а) предусмотреть включение в сметы расходов местных государственных администраций расходы на осуществление дополнительных полномочий в сферах деятельности, связанных с государственными функциями и полномочиями, – сельского хозяйства, социальной помощи, образования, здравоохранения, культуры, спорта, работы с молодежью, профилактики и предупреждения чрезвычайных ситуаций и др.;

б) в кратчайший срок обеспечить функционирование определенных законодательством фондов развития регионов за счет:

- отчислений на содержание социальной инфраструктуры в порядке и объеме, указанном в Законе «О неналоговых платежах»,
- передачи средств, образующихся при перевыполнении показателей по общегосударственным налогам, изымаемым в соответствии с действующим законодательством на нужды республиканского бюджета. Данная мера также позволит повысить ответственность, а также мотивацию по воздействию на налоговые службы в сборе налогов,
- платы за удержание лицензий на землях, не входящих в сферу ответственности городов и айылных аймаков,
- стимулирующих грантов, передача которых на районный уровень повысит эффективность их расходования, приблизит к нуждам сообщества.

взаимоотношений между государством и местным самоуправлением. Но только обновленная система управления обеспечит гармоничное развитие как государственных органов в рамках эффективной децентрации государственного управления, так и органов местного самоуправления в части повышения ответственности за исполнение дел местного значения и делегированных государственных полномочий. **M**

Новости законодательства

Об отзыве депутатов местных кенешей: право отзыва отдано партиям

Изменен Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» (через Закон КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» 16 октября 2013 года)

Статья 27 закона о выборах дополнена нормой по привлечению к ответственности граждан за уничтожение, повреждение и порчу печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.

Помимо того, законом внесена дополнительная норма, согласно которой во время выборной кампании печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов.

В целях повышения роли политических партий, новый закон предусматривает особый порядок замещения вакантного мандата депутата городского кенеша, а также дополнительные основания для досрочного прекращения полномочий депутатов городского кенеша – отзыв депутата городского кенеша руководящим органом политической партии по предложению фракции.

Данное изменение внесено в статью 52 Закона. Впредь, в случае досрочного прекращения полномочий депутата городского кенеша, его мандат по

решению соответствующей территориальной избирательной комиссии может передаваться кандидату из списка от политической партии, представленному руководящим органом политической партии, либо, если руководящий орган политической партии в течение трех дней со дня образования вакантного мандата не воспользуется таким правом, вакантный мандат передается следующему кандидату, избранному в списке от политической партии при выборах по пропорциональной системе.

Согласно пункту 12 части 2 статьи 52 Закона, руководящий орган политической партии на основании предложения соответствующей депутатской фракции вправе отозвать депутата городского кенеша, избранного из списка данной политической партии. Тем самым новый закон внес механизм отзыва депутатов городских кенешей посредством передачи такого права политическим партиям, а не избирателям.

Соответствующие изменения внесены также в законы КР «О местном самоуправлении», «О статусе депутатов местных кенешей».

О расширении полномочий городских кенешей

Изменен Закон КР «О местном самоуправлении» (через Закон КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» 16 октября 2013 года).

Закон дополнен нормами об увеличении заместителей председателей городских кенешей от одной до двух единиц, по одному заместителю от коалиции большинства и меньшинства.

В статью 21 Закона внесено уточнение, что избранные депутаты городских кенешей объединяются в депутатские фракции (далее – фракции) именно в соответствии с партийной принадлежностью.

Статья 24 Закона дополнена аналогичной нормой о прекращении действия депутатского мандата по отзыву руководящим органом политической партии на основании предложения соответствующей депутатской фракции.

Вместе с тем компетенция городского кенеша расширяется с предоставлением дополнительных

компетенций по даче согласия на назначение вице-мэров, руководителей подразделений и служб, обеспечивающих жизнедеятельность города, а также выражение им недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов городского кенеша, что влечет отстранение их от занимаемых должностей.

Исходя из вышеуказанных дополнений, внесено изменение в пункт 3 части 1 статьи 44, где полномочия мэра города сужаются. Если раньше мэр города имел самостоятельное право на назначение и освобождение от должности вице-мэров города, руководителей структурных подразделений, то впредь он вправе назначать и освобождать их только по согласованию с городским кенешем.

Об этике депутатов местных кенешей

Дополнен Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» (через Закон КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» 16 октября 2013 года).

Закон дополнен новой статьей 8-1, касающейся депутатской этики. Данная норма гласит, что депутат местного кенеша в своей деятельности должен придерживаться общепризнанных норм морали, сохранять собственное достоинство, уважать честь и достоинство других депутатов, иных должностных

лиц и граждан, воздерживаться от действий, заявлений и поступков, которые компрометируют местный кенеш, избирателей и государство в целом. Депутату местного кенеша вменяется соблюдение требований Кодекса депутатской этики и запрещается использование депутатского мандата в личных целях.

О правовом статусе электронных писем, направленных в государственные органы и органы местного самоуправления

Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» вступил в силу с 1 января 2014 года.

Данный закон инициирован депутатами Жогорку Кенеша Д. БЕКЕШЕВЫМ, Т. ШАЙНАЗАРОВЫМ, У. КОЧКОРОВЫМ, Д. ТЕРБИШАЛИЕВЫМ, А. КЕЛДИБЕКОВЫМ, был принят Жогорку Кенешем 30 мая 2013 года и вступил в силу с 1 января 2014 года.

Итак, в связи с чем был инициирован данный законопроект?

Инициаторы закона в своей справке-обосновании к проекту отмечают, что законопроект подготовлен с целью увеличения возможности граждан для обращений в адрес государственных органов и органов местного самоуправления, а также повышения скорости их отправки и рассмотрения.

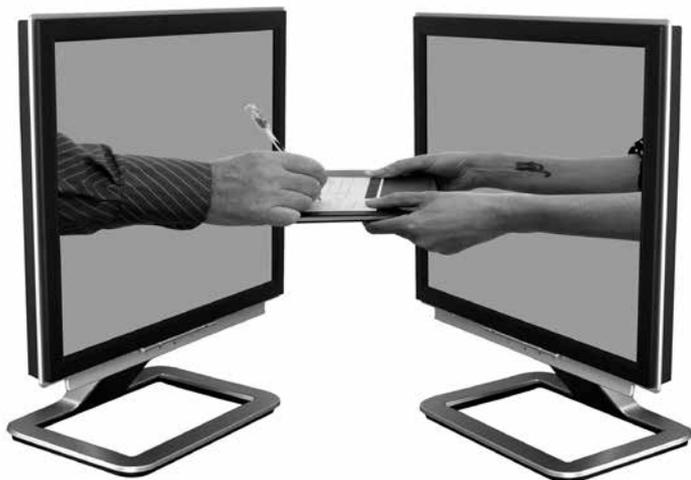
Как известно, до 2014 года обращения принимались либо в письменной (бумажной), либо в устной форме; закон же предусматривает обязательность рассмотрения электронных обращений.

Несмотря на распространение Интернета, в нашей стране до сих пор отсутствует всеобщая практика приема обращений граждан соответствующими органами по электронной почте. Одним из немногих экспериментов в этом направлении можно считать работу Аппарата Президента КР, чья канцелярия принимает e-mail-письма. При этом, как указывает официальный сайт президента, «интернет-обращение распечатывается, и последующая работа по данному обращению осуществляется аналогично письменным обращениям в установленном порядке ответственным сотрудником отдела по работе с обращениями граждан Аппарата Президента КР».

Таким образом, уже сделаны первые шаги по внедрению отдельных элементов электронного документооборота, однако отсутствует законодательная база, определяющая формат подобных обращений граждан и порядок их рассмотрения.

В связи с этим инициаторы подготовили соответствующие поправки в Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан», которые позволят приравнять электронные обращения к обычным – письменным или устным.

Так, принятый закон обязывает государственный орган или орган местного самоуправления с 1 января 2014 года для приема электронных обращений граждан зарегистрировать в сети Интернет официальный адрес своей электронной почты. Адрес электронной почты государственного органа или органа местного самоуправления должен быть размещен на официальном сайте государственного органа или органа местного самоуправления, а при его отсутствии – на официальном сайте Правительства КР.



При этом следует иметь в виду, что при отправке электронного обращения граждан в обязательном порядке должен указать наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в который направляет электронное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо его должность, а также свою фамилию, имя, отчество (при наличии), контактный телефон (домашний, мобильный или рабочий), адрес проживания, изложить суть обращения.

Допускается прикладывать к электронному обращению копии, в том числе отсканированные, электронных документов, адреса в сети Интернет, по которым размещены электронные файлы (электронные документы, фото- и видеоматериалы).

Далее в течение трех рабочих дней после получения электронного обращения государственный орган или орган местного самоуправления направляет гражданину электронное сообщение – уведомление о принятии его обращения к рассмотрению с указанием даты и времени поступления, присвоенного входящего номера и соответствующих справочных телефонов или об отказе в рассмотрении с обоснованием причин отказа. **Помимо электронного ответа** государственный орган или орган местного самоуправления также направляет гражданину **письменный ответ**.

Государственный орган или орган местного самоуправления вправе не рассматривать следующие электронные обращения:

1) содержащие ненормативную лексику и оскорбительные высказывания, а также призывы к свержению существующего государственного строя и разжиганию межнациональной и межконфессиональной розни;

2) в которых отсутствуют сведения о наименовании государственного органа или органа местного самоуправления (либо ФИО соответствующего должностного лица), а также нет своей фамилии, имени, отчества, контактного телефона (домашний, мобильный или рабочий), адреса проживания.

Кроме того, законом сокращаются в целом сроки рассмотрения письменных (электронных) обращений, поступивших в государственный орган, орган МСУ или должностному лицу, с **30 до 14 дней**. Впредь государственный орган и/или орган МСУ обязан ответить на письменные и электронные обращения **в течение 14 дней** (со дня их регистрации).

Таким образом законодательно приравнивается статус электронных обращений граждан к письменным и устным.

Более того, принятым законом достигаются следующие цели:

- значительно повысится скорость доставки обращений граждан;
- направлять свои обращения смогут кыргыстанцы, находящиеся вдали от родины;
- сократятся расходы как граждан, так и соответствующих органов на почтовые услуги и бумагу.

О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике

15 ноября 2013 года был опубликован и вступил в силу Закон КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», касающийся развития механизмов государственно-частного партнерства.

В частности, изменения и дополнения внесены в следующие законодательные акты Кыргызской Республики: Земельный кодекс Кыргызской Республики; Таможенный кодекс Кыргызской Республики; Налоговый кодекс Кыргызской Республики; Закон Кыргызской Республики «О статусе столицы»; Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»; Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество»; Закон Кыргызской Республики «О статусе города Ош»; Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления»; Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации»; Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»; Закон Кыргызской

Республики «О государственной поддержке кинематографии Кыргызской Республики». В целом принятый закон предусматривает нормы, направленные на реализацию положений Закона КР «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике».

Изменениями Закона КР «О местном самоуправлении» исполнительные органы местного самоуправления в лице мэрий и айыл окмоту наделены дополнительными компетенциями: осуществление поиска, инициирование проектов государственно-частного партнерства и заключение соглашений о государственно-частном партнерстве в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике».

Об отборе кандидатуры для назначения на должность акима района

10 января 2014 года внесены изменения в Закон «О местной государственной администрации».

Целью изменения является совершенствование порядка отбора кандидатуры для назначения на должность акима района и уточнение порядка его освобождения от должности, поскольку имеющиеся недостатки в законодательстве создавали проблемы на практике в процессе отбора депутатами совместного заседания местных кенешей кандидатур на должность акима.

Так, новый закон предусматривает следующие новшества:

Упрощена процедура голосования по отбору кандидатуры акима, согласно которой отобранной во втором туре будет считаться кандидатура, **набравшая большинство голосов от числа депутатов, принявших участие на совместном заседании** местных кенешей, тогда как в соответствии с предыдущей нормой, отобранной считалась кандидатура, **набравшая большинство голосов от общего числа депутатов** совместного заседания местных кенешей.

Введен промежуточный тур для определения кандидатов на второй тур голосования среди тех кандидатов, у которых имеется одинаковое количество голосов.

Введено новое положение: в случае если по итогам второго тура обе кандидатуры набрали равное количество голосов, эти кандидатуры считаются отобранными и предлагаются премьер-министру для решения вопроса о назначении одной из них на должность акима.

Внесено ограничение к переносу заседания по отбору кандидатуры на должность акима на следующее заседание.

Изменено основание к освобождению акима от занимаемой должности, согласно которому аким может быть освобожден от занимаемой должности по инициативе одной трети депутатов от общего числа депутатов совместного заседания местных кенешей, если она поддержана двумя третями голосов депутатов, принявших участие на совместном заседании местных кенешей, тогда как в предыдущей норме аким освобождался в случае выражения недоверия ему двумя третями голосов от общего числа депутатов совместного заседания местных кенешей.

Дополнен перечень оснований к освобождению от должности акима новым положением, согласно которому премьер-министр вправе инициировать вопрос об освобождении акима, при этом такая инициатива должна быть поддержана одной третью голосов депутатов, принявших

участие на совместном заседании местных кенешей.

Инициатор данного Закона КР «О внесении изменений в Закон КР «О местной государственной администрации» О. Ч. ТЕКЕБАЕВ причины такого изменения обосновывает следующим:

«С момента принятия Закона КР «О местной государственной администрации» произошел ряд изменений, в частности, институт «районный кенеш», куда непосредственно избирались депутаты по многомандатным округам был изменен.

В настоящее время районный кенеш заменен совместным заседанием местных кенешей. Так, к примеру, если Кеминский районный кенеш раньше состоял из 25 депутатов, то в настоящее время совместное заседание местных кенешей Кеминского района насчитывает 163 депутата; Сокулукский районный кенеш – 30 депутатов, совместное заседание местных кенешей Сокулукского района – 350 депутатов; Кадамджайский районный кенеш – 29 депутатов, совместное заседание местных кенешей Кадамджайского района – 305 депутатов.

Таким образом, количество депутатов, участвующих в отборе кандидатуры на должность главы района (акима), выросло, в зависимости от количества местных кенешей, в 7-10 раз.

Положительным моментом данного нововведения является то, что наибольшее количество представителей разных сел принимает участие в отборе кандидатуры на должность акима.

Вторым положительным моментом выступает антикоррупционный механизм, поскольку большое количество нардепов сложно подкупить, подговорить, что положительно отразится на процессе отбора.

Однако имеется и негативный момент. Учитывая, что численность депутатов совместных заседаний местных кенешей составляет 150-300 и более человек, отбор кандидатуры акима большинством голосов от общего числа депутатов совместного заседания местных кенешей в обоих турах отбора выглядит весьма труднореализуемой задачей, что может привести к роспуску всех местных кенешей, расположенных на территории района, даже при достаточно активном участии депутатов в отборе кандидатуры.

При этом, несмотря на отсутствие серьезных противоречий непреодолимой силы внутри кенеша, могут быть распущены и те местные

кенеши, которые единогласно отдадут свои голоса за ту или иную кандидатуру.

В связи с чем предложено исключить требование о необходимости набора во втором туре **большинства голосов от общего числа депутатов совместного** заседания местных кенешей и установить, что отобранной из двух кандидатур считается **набравшая наибольшее количество голосов от числа депутатов, принявших участие в заседании.**

Предлагаемая процедура будет способствовать более оперативному решению вопроса о назначении акима в соответствующий район и, соответственно, предотвращению частого роспуска местных кенешей, что, как правило, влечет большие финансовые расходы из государственного бюджета, связанные с проведением новых выборов местных кенешей.

О роли МСУ в сохранении историко-культурного наследия страны

13 января 2014 года Президент Кыргызской Республики Алмазбек АТАМБАЕВ подписал Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменения в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики».

Закон инициирован депутатом Жогорку Кенеша К. ИМАНАЛИЕВЫМ и принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 5 декабря 2013 года. Указанным законом внесены поправки в законы «Об охране и использовании историко-культурного наследия» и «О местном самоуправлении».

Цель закона – совершенствование законодательства об охране и использовании объектов историко-культурного наследия Кыргызской Республики. Установлена норма о разработке и утверждении Правительством КР концепции по охране и использованию историко-культурного наследия и отчете о ее исполнении перед Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в рамках ежегодного отчета премьер-министра о работе Правительства Кыргызской Республики.

Повышен уровень ответственности органов местного самоуправления, так как в их ведение переданы вопросы по управлению в области охраны и использования историко-культурного наследия местного значения. Помимо того, закон включил органы местного самоуправления в перечень субъектов, полномочных осуществлять контроль за исполнением законодательства об охране и использовании историко-культурного наследия.

Инициатор закона депутат Жогорку Кенеша КР К.ИМАНАЛИЕВ обосновывает эти изменения следующим образом:

«Трудно переоценить роль археологических памятников в духовном и интеллектуальном развитии любого общества. В нашей республике представлены почти все типы археологических памятников с эпохи камня до позднего Средне-

вековья. Но в нашем обществе превалирует восприятие археологических памятников просто как памятников былой, серой древности или восприятие музея как склада старых вещей. В археологии есть металлические предметы двух-трехтысячелетней давности, сделанные искусными мастерами, труды которых не сможет повторить ни один из современных мастеров. Есть уникальные орнаментальные мотивы на металле, о которых не знают современные ювелиры и дизайнеры высшего класса. Имеются уникальные надписи на камнях, сделанные нашими предками в различные периоды Средневековья. Незнание своей истории и этих ценностей приводит к бездуховности общества.

В настоящее время Министерство культуры и туризма Кыргызской Республики, как государственный орган по охране и использованию историко-культурного наследия, по объективным причинам не имеет возможности вести работу на местах по сохранению этих объектов.

Памятники истории, археологии нужны для всех нас, и мы должны их сохранить и передать следующему поколению. Если современное поколение будет относиться к ним бережно, то следующее поколение оценит этот источник духовного и интеллектуального развития.

Эту проблему могут решить органы местного самоуправления совместно с местным населением, которые вполне могут осуществлять охрану памятников. В каждом селе живут знатоки, любители памятников древности».

О процедурах мониторинга и оценки нормативных правовых актов, (стратегий/программ), принятых государственными органами и органами местного самоуправления

21 февраля 2014 года, вступил в силу Закон «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики».



Закон принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 15 января 2014 года, инициатором которого выступили депутаты Жогорку Кенеша НИКИТЕНКО Н.В., САСЫКБАЕВА А.А., АЛТЫБАЕВА А.Т., СКРИПКИНА Г.А., АЛЫМБЕКОВ Э.Дж. и ИМАНАЛИЕВА Э.С.

Принятым законом внесены дополнения в следующие законодательные акты Кыргызской Республики: Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», Закон КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности», Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного са-

моуправления Кыргызской Республики», Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Закон КР «О местном самоуправлении».

Закон закрепляет процедуры мониторинга и оценки нормативных правовых актов, (стратегий/программ), принятых государственными органами и органами местного самоуправления. В отношении органов местного самоуправления закон предусматривает следующие дополнения:

- Нормотворческие органы, в том числе местные кенешы, обязаны проводить мониторинг и оценку проектов нормативных правовых актов, принимаемых ими с целью выявления эффективности и результативности их действия.
- Местные кенешы к осуществлению мониторинга и оценке нормативных правовых актов могут привлекать независимых экспертов и представителей гражданского общества. При этом мониторинг и оценка нормативных правовых актов осуществляются в порядке, установленном правительством.
- Органы местного самоуправления обязаны ежегодно публиковать в средствах массовой информации данные о мониторинге и оценке нормативных правовых актов, принятых ими в отчетном году. Вместе с тем опубликованная информация должна содержать данные о мерах принятых по улучшению эффективности и результативности действия нормативной правовой базы.
- Мэрии городов наделены дополнительной компетенцией по мониторингу и оценке, а айыл окмоту должен ежегодно публично представлять отчет об исполнении программы социально-экономического развития территории.

В целом эти поправки устанавливают обязанность государственных органов и органов местного самоуправления проводить мониторинг и оценку принятых ими нормативных правовых актов и публично отчитываться об эффективности и результативности их выполнения.

Разъяснение о применении Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», «О местном самоуправлении»), вступившего в юридическую силу 3 мая 2013 года.

Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», «О местном самоуправлении») от 25 апреля 2013 года № 59 вступил в юридическую силу 3 мая 2013 года.

Согласно статье 22 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» (в редакции закона КР от 25 апреля 2013 года № 59), депутат местного кенеша не может состоять на государственной службе или иной муниципальной службе в случаях:

1) если государственный орган или орган местного самоуправления, в котором он занимает руководящую должность, расположен в пределах территории того же айылного аймака или города, что и представительный орган местного самоуправления (местный кенеш айылного аймака или города), депутатом которого он является;

2) если государственный орган или орган местного самоуправления, в котором он состоит на государственной или муниципальной службе, подотчетен представительному органу местного самоуправления (местному кенешу айылного аймака или города), депутатом которого он является;

3) если избрание, представление к назначению, освобождение руководителя государственного органа или органа местного самоуправления, в котором он состоит на государственной или муниципальной службе, относится к полномочиям того представительного органа местного самоуправления (местного кенеша айылного аймака или города), депутатом которого он является.

Депутатские полномочия также нельзя совмещать с должностью руководителя государственного или муниципального предприятия, государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения, оказывающих услуги населению соответствующего айылного аймака или города за счет средств республиканского и местного бюджета

Согласно части 5 статьи 9 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыр-



гызской Республики», действие нормативного правового акта не распространяется на отношения, возникшие до его введения в действие. Исключения из настоящего правила представляют случаи, когда обратная сила нормативного правового акта или его отдельного структурного элемента предусмотрена им самим или актом о введении в действие нормативного правового акта.

Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», «О местном самоуправлении»), вступившим в юридическую силу 3 мая 2013 года, не предусмотрена его обратная сила.

В связи с этим действие данного Закона распространяется на отношения, возникшие после его вступления в юридическую силу, т.е. исключительно на депутатов местного кенеша, избранных и зарегистрированных в качестве депутатов после 3 мая 2013 года согласно которой он подпадает под требования предусмотренные статьей 22 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении».

**Отдел правового обеспечения
Государственного агентства по делам
местного самоуправления и межэтнических
отношений**

Бюджет как индикатор реформы.

Обзор проекта доходной части местных бюджетов в 2014 году

Назира ТЮЛЮНДИЕВА,
эксперт по межбюджетным отношениям Проекта ГГПОМСУ, ИПР

Если планируемые изменения бюджета в 2014 году будут исполнены в полном объеме, то можно будет говорить о начале реального укрепления финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Бюджет 2014 года можно будет охарактеризовать как индикатор, подтверждающий последовательность реформы местного самоуправления в части наделения органов местного самоуправления закрепленными источниками доходов.

Однако начнем обзор мы с видимого парадокса – общий объем доходов местных бюджетов в 2014 году, в соответствии с утвержденным государствен-

ным бюджетом, составит **15 828,6 млн. сомов** или, по сравнению с бюджетом 2013 года, уменьшится на **27,8%** (на 5 859,8 млн. сомов).

Таблица 1. Доходы и расходы местных бюджетов в 2014 г., млн.сомов

Наименование	Исп. бюджета 2013 г.	Бюджет на 2014 г.	Отклонение	Темп роста, %	2013 г. в % к ВВП	2014 г. в % к ВВП
Расходы	19 230,7	15 828,6	- 3 402,1	82,3	5,4	3,9
Доходы, в т. ч.	21 112,1	15 252,3	- 5 859,8	72,2	6,0	3,9
Налоговые доходы	10 428,0	11 780,1	1 157,7	112,9	2,9	2,9
Неналоговые доходы	2106,1	1 934,0	348,2	91,8	0,6	0,48
В т. ч.						
спец. средства	910,3	752,6	180,6	82,7	0,25	0,19
Активы и обязательства	116,6	102,2	14,4	87,6	0,03	0,025
Категориальные гранты	6643,3	-	- 6 643,3	-	1,9	-
Выравнивающие гранты	695,5	1299,08	603,6	186,9	0,2	0,3
Средства передаваемые	1239,1	440,0	-799	35,5	0,35	0,1

Такое резкое уменьшение доходной части местных бюджетов (до 3,9% ВВП в 2014 г. против 6% в 2013 г.) связано в первую очередь с **исключением** из местных бюджетов **категориальных грантов**. Напомним, что организации образования в августе 2013 г. были переведены на финансирование из республиканского бюджета. Ресурсы, ранее направляемые для финансирования категориальных грантов, в настоящее время полностью находятся в распоряжении Министерства образования и науки КР в соответствии с постановлением Правительства КР от 30 мая 2013 года, №302, «О пере-

воде организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки КР». Это стало результатом долгой кропотливой работы по приведению в порядок финансирования образования и позволило, наконец, увидеть местные бюджеты такими, какие они есть, без огромных расходов образования, которые «надували» местные бюджеты, создавая видимость объема, но никакого воздействия на выполнение собственных функций МСУ не оказывали

(доля расходов на образование в составе местных бюджетов доходила до 70 процентов).

В 2012-2013 гг. общие доходы местных бюджетов без учета категориальных грантов составляли около 4% ВВП. В 2011 г. этот показатель находился на ощутимо более низком уровне (2,5% ВВП) ввиду того, что повышение заработной платы учителям в этом году было профинансировано за счет передаваемых средств, тем самым не изменив ощутимо объемы категориальных грантов в данный год.

Если проанализировать тенденцию изменения доходов местного бюджета, включая категориаль-

ные гранты в 2009-2014 гг., то они возросли с 7,1 до 7,7% ВВП в период 2011-2012 гг. (табл. 2). Это объясняется существенным ростом заработной платы учителей, финансировавшейся за счет категориальных грантов, поступающих из республиканского бюджета и учитывающихся в местных бюджетах. Другими словами, рост местных бюджетов произошел не за счет собственных доходов, а за счет средств, самостоятельность в распоряжении которыми у ОМСУ отсутствовала, и к тому же направляемых на финансирование не дел местного значения, а для исполнения государственных полномочий.

Таблица 2. Доходы местных бюджетов без учета категориальных грантов, млн. сомов

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Общие доходы и полученные официальные трансферты (МБ)	13 973,3	15 251	21 364,4	23 563,3	21 112,1	15 828,6
МБ в % к ВВП	7,1	7,1	7,7	7,7	6,0	3,9
Доходы без учета категориальных грантов (МД)	9 270,2	11 575,6	17 283,1	12 573,2	14 465,8	15 828,6
МД в % к ВВП	4,7	5,4	2,5	4,1	4,2	3,9

Если же сравнить долю местных бюджетов в ВВП без учета категориальных грантов в 2009 году (4,7%) с их долей в 2014 г. (3,9%), то можно сделать вывод, что реального роста местных доходов за анализируемые годы не произошло. К тому же можно утверждать, что **тенденция сокращения доходов бюджета без учета категориальных грантов однозначно отрицательно повлияла на уровень местных расходов в стране (без учета заработной платы учителей), которые сократились в относительном выражении за пять лет на 0,8 процентных пункта.**

Средства, передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты, на 2014 год Министерством финансов запланированы в размере 440 млн.сомов, что на 800 млн. сомов или на 64,5% меньше по сравнению с 2013 г.

При этом в состав передаваемых средств, включены:

- расходы на приобретение угля – 215 млн.сомов;
- 50-процентная компенсация расходов населения на электроэнергию – 120,0 млн. сомов;
- компенсация затрат, связанных с выработкой и отпуском тепловой энергии населению Ошским предприятием теплоснабжения, – 105,0 млн. сомов.

Таким образом, в бюджете 2014 года в сравнении с планом 2013 г. из перечня передаваемых средств исключены расходы на коммунальные услуги (320,6 млн.сомов), текущий ремонт школ (100 млн. сомов) и на питание ученикам 1-4 классов (475 млн. сомов). Если данные выпадающие

расходы будут финансироваться через стандарты бюджетного финансирования общеобразовательных организаций, то их исключение не повлияет на уровень финансовой обеспеченности школ.

Дополнительно в бюджет 2014 года включены расходы на компенсацию затрат Ошскому предприятию теплоснабжения (105,0 млн. сомов).

Необходимо отметить, что остальные расходы, как предполагается, практически не изменятся по сравнению с 2013 г. Затраты на приобретение угля в 2014 году в сумме 215 млн.сомов (увеличение на 10,8% по сравнению с прошлым годом) Министерство финансов планирует, оговаривая, что данная сумма рассчитана с учетом индекса потребительских цен.

Расходы на компенсацию населению платы за услуги электроэнергии в 2013 г. остаются на прошлогоднем уровне, хотя Министерство финансов предлагало сократить или установить компенсации только для остро нуждающихся категорий семей. Однако данная мера не была исполнена и вновь декларируется в законе о бюджете на 2014 г.

Выравнивающие гранты на 2014 год составят 1299,8 млн. сомов или, по сравнению с бюджетом 2013 года, увеличатся на 603 млн. сомов. Планируемый рост выравнивающих грантов объясняется уменьшением прогнозных показателей по средствам, передаваемым органам местного самоуправления.

Проанализируем динамику изменения выравнивающих грантов в 2009-2014 гг. Как видно из таблицы 3, объем выравнивающих грантов в абсолютных показателях рос в 2009-2011 гг., и за три года рост составил 150%.

Таблица 3. Роль выравнивающих грантов (ВГ) в местном бюджете

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Выравнивающие гранты, млн. сомов	806,9	947,5	1 058,6	954,7	695,5	1 299,08
ВГ в % к общим доходам бюджета	5,8	18,0	5,0	4,0	3,3	-
ВГ в % к ВВП	0,4	0,8	0,4	0,3	0,2	0,3
Темпы роста к предыдущему году, %	190,5	117,4	111,7	90,1	72,8	186,7

В следующие два года в абсолютных суммах наблюдалось сокращение выравнивающих грантов (на 34,4%).

В относительном выражении в период 2009-2013 гг. показатели выравнивающих грантов уменьшились, и как доля в ВВП (с наибольшего значения 0,8% ВВП до 0,2), и как доля совокупных доходов бюджета (с 18% общих доходов до 3,3).

Вместе с тем **сокращение объемов выравнивающих грантов в стране в 2012-2013 гг. произошло на фоне уменьшения общего уровня расходов местных бюджетов. Как было показано ранее, уровень бюджетных расходов по отношению к ВВП в стране сократился, тогда как в ситуации, когда функции, закрепленные за местными органами самоуправления не сокращаются, а, наоборот, прибавляются, расходы должны расти.** Следовательно, действующий механизм выравнивания основывается на существующем уровне расходов, не покрывающем все обязательства МСУ, и не принимает во внимание необхо-

димость увеличения местных расходов. Напомним, что выравнивающие гранты в Кыргызстане рассчитываются по формуле, с одной стороны, учитывающей уровень бюджетной обеспеченности МСУ, а, с другой – их расходные обязательства.

В 2014 году объем выравнивающих грантов должен существенно возрасти – на 603 млн. сомов по сравнению с 2013 годом. Это происходит одновременно с сокращением средств, передаваемых в местные бюджеты (на 870 млн. сомов). Напомним, что часть передаваемых средств (расходы на коммунальные услуги) в 2014 году была сокращена в связи с тем, что эти расходные полномочия стали финансироваться в дотационных МСУ через механизм выравнивающих грантов.

Что касается доходной базы, то уровень налоговых доходов в относительном выражении не увеличился, а даже понизился, в период, когда заметного изменения налоговой базы МСУ не отмечалось (2010-2012 гг.): с 3% ВВП до среднего значения за период 2,6% ВВП (табл.4).

Таблица 4. Роль налоговых доходов (НД) в местном бюджете

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
НД, млн. сомов	5 840	4 734	6 892	7 664	10 428	11 780
НД в % к общим доходам бюджета	41,8	31,0	32,2	32,5	49,4	-
НД в % к ВВП	3,0	2,2	2,4	2,5	2,9	2,9
Темпы роста к предыдущему году, %	-	81,1	145,6	111,2	138,6	112,9

В 2013 году, когда правительство сделало заметный шаг вперед по увеличению налоговой базы МСУ, налоговые доходы местных бюджетов составили 2,9% ВВП (план на 2014 год – 2,9% ВВП).

В абсолютном выражении налоговые доходы в 2014 г. по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года возрастут на 13% или на 1 352 млн. сомов. При этом нужно отметить, что увеличение плановых показателей по налоговым доходам органов местного

самоуправления не связано с изменением нормативов отчислений, так как нормативы остались такими же, как в 2013 г.

Для изучения структуры прогнозируемых налоговых поступлений местного бюджета в 2014 году мы сделали расчет на основе прогноза по государственному бюджету (табл. 5).

Доля налоговых поступлений в общем объеме доходов местного бюджета в 2014 году составит

¹ Показатель не рассчитан нами для 2014 года, поскольку в связи с произошедшим выведением категориальных грантов из состава доходов местных бюджетов, сопоставление с предыдущими годами не корректно.

Таблица 5. Динамика поступления налогов в местный бюджет, млн. сомов

Наименование	2013 год	В % к ВВП	2014 год, план	В % к ВВП	2014г. к 2013г., %
ВВП	351 140,8	-	401 030,0	-	
Налоговые доходы	10 428	2,9	11 780,1	2,9	113,0
Подходный налог, уплачиваемый налоговым агентом	3 163,3	0,9	3990	1,0	126,1
Налог на основе обязательного патента	160,1	0,05	227,8	0,06	142,2
Налог на основе добровольного патента	1 535,4	0,4	1 689,8	0,4	106,0
Налог на имущество	1 176,4	0,3	1 130,3	0,3	96,1
Налог на недвижимое имущество	561,2	0,16	570,3	0,1	101,6
Налог на транспортные средства	615,1	0,17	570,3	0,1	92,7
Земельный налог	888,2	0,25	842,8	0,2	94,9
Налог с продаж	3 247,1	0,9	3 681,7	0,9	113,4
Налоги за пользование недрами	100,5	0,03	171,5	0,05	170,6

74,4%. В то время как в бюджете 2013 года данный показатель составлял 49,4 %, в бюджете 2014 г. наибольшими темпами возрастут поступления от обязательного патента (на 42%), подоходного налога (26,1%), налога за пользование недрами (70,6%) и налога с продаж (13,4%).

Плановый показатель налога на основе обязательного патента на 2014 год определен в размере 227,8 млн. сомов. Прогнозируемый рост в 67,7 млн. сомов, как предполагается, будет обеспечен за счет перевода на обязательный патент с сентября 2013 г. новых видов предпринимательской деятельности: парикмахерские услуги (салоны красоты), частные стоматологические услуги и предоставление в аренду рекламных щитов.

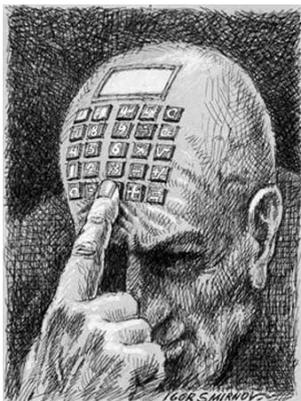
Плановый показатель по подоходному налогу на 2014 год рассчитан с учетом повышения заработной платы государственных и муниципальных служащих в 2013 г. (постановление Правительства КР «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» от 28 июня 2013 года). Исходя из чего, план по подоходному налогу рассчитан на 2014 год в сумме 3 990 млн. сомов или на уровне 1% ВВП. В сравнении с фактическим показателем 2013 года поступления увеличатся на 26,1%.

Поступление неналоговых доходов в 2014 году планируется в размере 1 934,0 млн. сомов. В объеме ВВП их доля составит 0,6% и возрастет к уровню бюджета 2013 года на 22%. В номинальном выражении неналоговые доходы увеличатся на 348,2 млн. сомов.

Таким образом, в доходах местного бюджета в 2014 году планируются следующие изменения по сравнению с прошлым годом:

- сумма доходов (без учета категориальных грантов) увеличится на 5,4%; налоговые доходы возрастут на 12,3%, а трансферты (без учета категориальных грантов) сократятся на 10%;
- объем неналоговых доходов увеличится на 22%, что более ощутимо по сравнению с налоговыми поступлениями (12,3%);
- доля трансфертов (без учета категориальных грантов) в общих доходах бюджета (без категориальных грантов) понизится с 13,4% до 11,4%;
- соотношение выравнивающих грантов и средств, передаваемых в местные бюджеты, меняется в сторону роста объемов выравнивающих грантов (выравнивающие гранты в 2014 году запланированы в 2,9 раза больше по сравнению со средствами передаваемыми).

Эти изменения говорят об укреплении собственной доходной базы местного самоуправления. Отрицательно, что позитивные сдвиги заметны сразу в четырех направлениях. Если государство сохранит последовательную политику в этой сфере, местное самоуправление, впервые за 20 лет, получит реальную возможность улучшить выполнение расходных обязательств. **М**



Вы спрашивали про администрирование налогов? Мы отвечаем!

ВОПРОС

Кто производит расчеты по налогам добровольного патентирования с субъектов бизнеса по видам деятельности сезонного характера (например: аренда тракторов, комбайнов, сбор молока, выпас скота и другое)?

ОТВЕТ

В соответствии со ст. 347 Налогового кодекса КР и Постановлением ПКР №733 от 30 декабря 2008 г., расчет по ставкам добровольного патентирования проводится исключительно органами налоговой службы на основе данных хронометражных исследований. Само хронометражное исследование производится с привлечением представителей органов МСУ и бизнес-ассоциаций. Решение об утверждении ставок по добровольному патентированию принимает Правительство КР. Это же касается и ставок по сезонным видам работ, хронометраж по которым может проводиться до трех раз в год.

ВОПРОС

Может ли АО, проводя расчеты по налогам (добровольный патент), учитывать период работы конкретного субъекта бизнеса и рекомендовать налоговым органам?

ОТВЕТ

У органов МСУ нет полномочий на проведение расчета по ставкам добровольного патентирования. В случае, если у налогоплательщика есть необходимость осуществлять деятельность по добровольному патенту только на определенный период времени, то он имеет право обратиться в органы налоговой службы с просьбой зарегистрировать его в качестве индивидуального предпринимателя, который ведет деятельность краткосрочный период, и получить патент на 1, 2, 15, 30, 90 или 180 дней, следующих подряд. Патенты на 1 или 2 дня выдаются исключительно на время работы ярмарок и выставок в праздничные и выходные дни. В случае выдачи патента на краткосрочный период, ставка налога исчисляется в соответствии с количеством дней. Вышеназванные положения

регулируются постановлением Правительства КР № 713 от 24 ноября 2009 г.

ВОПРОС

Как депутаты бюджетной комиссии АК могут проверить, платят ли субъекты бизнеса в селе налоги в течение года (добровольный патент)?

ОТВЕТ

У депутатов местных кенешей нет полномочий по проведению проверки уплаты налогов. Но, в соответствии со статьей 52-1 Налогового кодекса, должностные лица исполнительных органов МСУ наделяются полномочиями на проведение налогового контроля, в ходе которого проверяется в том числе и факт уплаты местных налогов и налогов на основе патентов. В настоящее время Правительством КР разрабатывается Положение о порядке исполнения органами МСУ налоговых правоотношений, где будет представлен механизм проверки своевременности и полноты оплаты предпринимателями налогов.

ВОПРОС

Каков механизм взаимодействия бюджетной комиссии АК, ФЭО АО с субъектами бизнеса по начислению налогов?

ОТВЕТ

До настоящего времени и в ближайшей перспективе информационный расчет по уплате налогов налогоплательщиками осуществляется органами налоговой службы. Но представители органов МСУ имеют право контролировать полноту начисления налогов следующим образом. В соответствии со ст. 52-1, органы МСУ могут получать от налоговой службы информацию по расчету налогов налогоплательщиков, наличию задолженности. В случае если по итогам налогового контроля или работы налогового поста выявляются несоответствия начисленных налогов с реальной ситуацией, органы МСУ имеют право обратиться в налоговые органы с требованием проведения процедур начисления и взыскания дополнительных налоговых платежей. **М**

Еще раз об эффективности муниципальной службы...

А.КЫПЧАКОВ,
заведующий отделом экономики и привлечения
инвестиции мэрии г.Кызыл-Кии

Мы много говорим в последнее время о необходимости повышения качества муниципальной службы, что, безусловно, является приоритетом государства. Хотелось бы остановиться на некоторых аспектах данной проблемы.

При поступлении на муниципальную службу, согласно существующему закону, желающие должны пройти через конкурс, который в свою очередь включает несколько этапов. 1-й этап – тестирование в региональном отделении кадровой службы. Здесь конкурсному на компьютере предлагаются различные варианты вопросов и, соответственно, несколько ответов на каждый из них. При подготовке к конкурсу желающие могут на сайте кадровой службы ознакомиться с вопросами, которые будут входить в программу тестирования. Как показывает практика и живое общение с теми, кто прошел через тестирование, – это огромный объем вопросов (около 500), включающих в себя знание основных законов, нормативно-правовых актов по вопросам государственного устройства, муниципальной и государственной службы, экономики и социального развития. Представьте себе среднестатистического конкурсанта (18-35 лет) и его возможности осилить этот объем вопросов. Может быть, пора ограничить количество вопросов и включить самые необходимые? Считаю, что действительная, а не мнимая и формальная конкуренция будет служить делу подбора достойных кадров.

Как известно, весомую долю в формировании кадрового потенциала вносит Государственная кадровая служба (ГКС). Молодые люди, начинающие работу в органах местного самоуправления, набрав опыта, затем переходят в другие структуры – НПО, коммерческие структуры, госслужба и др. В этом нет ничего плохого, но вопрос в том, что, уйдя в другие сферы, отличные от муниципальной службы, они выпадают из поля зрения. Поэтому считаю, что вопросы становления муниципального служащего – от поступления на службу и дальнейшая его карьера, включая поощрения, взыскания и т.д. – должны оставаться в поле зрения ГКС. Возникает необходимость создания единой базы данных муниципальных служащих. Это будет способствовать новым возможностям улучшения подбора и расстановки кадров местного самоуправления и повышению престижа муниципальной службы.

Теперь о повышении квалификации и различных курсов. В последние годы этому вопросу стали

уделять внимание (хотя бы чаще говорить). Хотелось бы заострить внимание читателей на качестве. Приветствуя переподготовку муниципальных служащих, можно было бы практиковать имеющийся наработанный опыт в реформировании этой службы в передовых странах, с приглашением лучших практиков. Итоги обучения можно было бы оценивать как промежуточную аттестацию, с включением его оценок в аттестации, проводимые ГКС, согласно требованиям закона.

Хорошим подспорьем для тех, кто улучшает свои знания на курсах, стало бы предметное обучение разрешению конфликтов, различных проблемных ситуаций, деловые игры, лучший зарубежный опыт, чтобы человек, который приехал на курсы, оставив все дела, вернулся с определенным багажом знаний. Неплохо было бы приглашать на эти курсы первых руководителей отраслей, регионов, представителей аппаратов Правительства и Президента страны.

Для повышения знаний неплохо было бы практиковать обмен опытом между органами местного самоуправления разных регионов, особенно имеющих наработанный лучший опыт в проведении реформ и освоении передовых методов. Положительный эффект могло бы дать проведение стажировок муниципальных служащих в министерствах, ведомствах, агентствах, где они могли бы приобрести неплохой опыт для последующего использования его в своей повседневной деятельности.

Как известно, в 2013 году повысили заработную плату муниципальным служащим. Конечно, это позволило работникам данной категории в некоторой степени улучшить свое материальное положение. В Положении, утвержденном правительством, есть пункты, касающиеся ежегодной оценки деятельности муниципальных служащих и, соответственно, повышения или понижения пошаговой надбавки к заработной плате. Внимательное знакомство с этим документом показывает, что мизерная надбавка за добросовестную и качественную работу никак не будет стимулировать работника.

На мой взгляд, можно было бы в рамках существующего штатного расписания дать больше полномочий руководителям органов местного самоуправления по формированию структуры аппарата и поощрению наиболее отличившихся работников.

Многие проблемы, обозначенные в письмах и заявлениях, поступающих в центральные органы вла-

сти, можно и нужно решать на местах. Положительному решению данных вопросов способствовало бы укрепление финансовой самостоятельности местных органов власти. Например, большее расщепление налоговых отчислений, вместо того чтобы перераспределять их из Министерства финансов.

Вся страна сейчас переживает и проводит реформы. Мы отходим от старого, отжившего, ненужного. Избавляемся иногда медленно, мучительно, больно. Строим новое общество, учимся уважать права человека, говорим открыто о наших проблемах и ошибках, учимся говорить правду о себе.

Всякое общество двигает вперед его самая передовая, лучшая часть. Муниципальная служба и его носители – муниципальные служащие – являются представителями этой части общества, на них лежит ответственность за судьбу страны и за ее будущее. Сумеет ли провести реформы в этой важнейшей сфере, намного, а может даже в решающей степени, ускорим обновление нашего государства. Уверен, что муниципальные служащие, являющиеся представителями элиты страны, сделают все для построения нового, демократичного Кыргызстана.

Памяти Зарылбека Адиевича Шарипова



15 января 2014 года ушел из жизни Зарылбек Адиевич Шарипов – сподвижник местного самоуправления, много сил отдавший становлению мэрии города Балыкчы, развитию муниципального управления в Иссык-Кульской области и в Кыргызстане в целом.

Зарылбек Адиевич с юных лет имел активную гражданскую позицию, работал в комсомольских и партийных органах, в органах местного самоуправления города Балыкчы.

Команда Института политики развития имела честь работать с Зарылбеком Адиевичем с начала двухтысячных годов, когда он был начальником управления муниципальной собственности мэрии, затем председателем городского кенеша города Балыкчы. В то время Балыкчы стал пионером во внедрении многих инновационных практик муниципального управления, город демонстрировал стремление к прозрачности и диалогу с населением, в чем была несомненная заслуга господина Шарипова. Мы продолжили сотрудничество с Зарылбеком Адиевичем после его назначения реги-

ональным представителем государственного уполномоченного органа по делам местного самоуправления (НАМСУ, ГАМСУМО) и всегда чувствовали его неравнодушное отношение к местному самоуправлению, искреннее стремление сделать жизнь в городах и селах Иссык-Кульской области лучше, комфортнее.

Зарылбека Адиевича отличали многие прекрасные качества: честность, открытость, скромность, умение сострадать. Он всегда охотно сам учился новому, стремился передавать знания молодым коллегам, прекрасно чувствовал время, любил свою страну. Зарылбек Адиевич Шарипов мог сделать для Кыргызстана еще очень многое, жизнь его оборвалась слишком рано. Мы очень сожалеем об утрате, выражаем соболезнование родным и близким и всегда будем хранить светлую память о Зарылбеке Адиевиче Шарипове.

Команда Института политики развития



Управление муниципальной собственностью в Кыргызстане: прогресс, вызовы и новые подходы

Улара НАРУСБАЕВА, эксперт ИПР

Непрозрачное и несправедливое управление муниципальной собственностью и землями ведет к росту коррупции и ухудшает условия для местного экономического развития, порождает конфликты и способствует социальной нестабильности. Однако участившиеся правонарушения, связанные с муниципальной собственностью, имеют не только коррупционную составляющую, но возникают в связи с низким уровнем знания руководства и сотрудников МСУ вопросов управления муниципальной собственностью. Чтобы способствовать решению данной проблемы, Институт политики развития реализовал проект², направленный на повышение потенциала сотрудников городских муниципалитетов, занимающихся управлением муниципальной собственностью. В рамках проекта было не только организовано обучение для экспертов и работников МСУ, но также сделан аналитический срез, характеризующий состояние управления муниципальной собственностью в городах Кыргызской Республики. Журнал «Муниципалитет» рад представить читателям обзор, составленный на основе аналитического среза и выполнения проекта в целом.

Динамика качества управления муниципальной собственностью с 2007 по 2013 год

Для объективной оценки состояния управления муниципальной собственностью (далее – МС) в МСУ Кыргызстана в августе 2013 года Институт политики развития в партнерстве с Государственным агентством по местному самоуправлению и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики опросил ряд городских и сельских органов МСУ. Предварительно разработанная анкета-опросник включала 30 вопросов по ключевым аспектам управления МС в период 2010–2012 годов. Анкета была разослана во все города и часть сельских муниципалитетов. Однако ответы были получены от 11 городов и 10 айылных аймаков.

Для оценки динамики, прогресса в отношении состояния управления МС эксперты ИПР сравнили результаты опроса 2013 года с аналогичным опросом, проведенным в 2007 году. Данное сравнение позволяет увидеть, как изменилось качество управления муниципальной собственностью в городах за 6 лет. В таблице 1 представлены основ-

ные результаты данного сравнения, которые дают возможность сделать некоторые выводы относительно динамики состояния дел в управлении МС.



² Проект «Инициатива прозрачности и подотчетности в городах Кыргызской Республики через улучшение управления муниципальной собственностью» финансировался Фондом «Сорос-Кыргызстан» и Проектом «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемым Правительством Швейцарии. Реализован Институтом политики развития в сентябре-ноябре 2013 года.

Таблица 1. Сравнительные данные о состоянии управления муниципальной собственностью в городах Кыргызской Республики с 2007 по 2013 год, в процентах к общему числу

%	2007 г., 25 городов	2013 г., 11 городов
Инвентаризация объектов МС	84	82
Опубликование реестров	24	27
Госрегистрация	28	82
Договорная политика	100	100
Конкурсные процедуры	0	73
Инвентаризация земель	48	82
Местные НПА	28	100

Учет и инвентаризация МС в городах ведутся, но данные остаются неизвестными сообществам

Инвентаризация объектов муниципальной собственности фактически произведена в девяти из 11 городов, хотя все 11 опрошенных городов показали, что провели инвентаризацию МС, однако в двух городах – Кара-Балте и Кадамджае – инвентаризация проведена частично. В 10 городах есть полный реестр объектов. Однако только 3 города сочли необходимым опубликовать реестры МС на стендах – Нарын, Талас, Токмок. При этом анализ полученных реестров показывает, что практически нигде не соблюдается формат реестров, заложенных в Типовом положении о ведении учета объектов МС. Данное типовое положение было утверждено постановлением Правительства КР и является обязательным к исполнению.

Таким образом, несмотря на то что инвентаризация в большинстве городов проведена, ее результаты остаются малоизвестными сообществам, при этом по сравнению с 2007 годом картина изменилась незначительно.

Государственная регистрация объектов МС: налицо существенный прогресс

Несмотря на сложившееся мнение о катастрофическом состоянии государственной регистрации муниципальных объектов, 9 из 11 городов зарегистрировали свои объекты в местных регистрационных органах ДКРПНИз. При этом доля городов, заявляющих о регистрации своих объектов, выросла существенно – с 28 процентов в 2007 году до 82 – в 2013-м.

Безусловно, не все объекты зарегистрированы полностью, и причины неполной регистрации или отсутствия таковой – финансовые. Государственная регистрация – услуга, хоть и государственная, но платная и недешевая. Однако, как показал опрос, муниципалитеты пока не готовы и не хотят тратить часть своих доходов на регистрацию. Хотя

доходы от использования муниципальной собственности получают все муниципалитеты.

На технические проблемы, такие, как утеря или отсутствие технических паспортов, первичных правоустанавливающих документов и других документов, никто из городов не ссылаялся. Хотя такая проблема тоже существует.

Местные нормативные правовые акты (НПА) по управлению МС теперь есть у всех городов

Во всех опрошенных городах, кроме Кадамджая, существуют местные НПА, регулирующие порядок предоставления объектов МС. Это радикальное улучшение по сравнению с 2007 годом, когда местные НПА имели только 28 процентов городов. При этом пять городов имеют действующую программу приватизации, два города имеют программы управления МС, План предоставления земель под ИЖС есть у двух городов.

Конкурсные процедуры (торги) применяются повсеместно

Шесть из 11 городов применяют процедуры торгов на предоставление всех объектов в аренду или собственность, а два города применяют торги частично. Остальные города продолжают пользоваться возможностью бесконкурсного предоставления объектов, сроком до одного года. Необходимо отметить, что по сравнению с 2007 годом ситуация намного улучшилась – в то время к конкурсным процедурам города вообще не прибегали.

Договорная политика в управлении МС трудно поддается анализу

Все опрошенные города, кроме Кадамджая, отметили, что в обязательном порядке заключают письменные договора с пользователями и арендаторами объектов МС. Однако анализ количества зарегистрированных объектов и количества существующих договоров по их использованию в этих

³ Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество Государственной регистрационной службы Кыргызской Республики.

Таблица 2. Доходы от аренды муниципальных зданий и сооружений, 2010-2012 гг., тыс. сомов

Год	Город 1	Город 2	Город 3	Город 4	Город 5	Город 6	Город 7	Город 8
2012	225,6	12,1	78,05	217,0	80,0	281,6	490,9	92,1
2011	258,7	0	181,6	33,1	9,9	143,5	511,4	160,3
2010	297,4	9,0	262,8	0	5,9	0	327,3	103,1

Таблица 3. Доходы от продажи муниципальной земли, 2010-2012 гг., тыс. сомов

Год	Город 1	Город 2	Город 3	Город 4	Город 5	Город 6	Город 7	Город 8	Город 9	Город 10
2012	546,7	1 316,6	1 351,0	255,2	843,2	700,0	1 650,8	2 210,5	1 385,3	85,5
2011	449,7	1 217,7	261,9	620,7	804,0	437,0	186,6	2 616,7	212,8	199,6
2010	600,6	669,8	197,2	367,2	203,8	586,0	57,1	2 534,4	0	281,3

городах показал существенное различие. В целом анализ договорной политики городов в отношении объектов МС требует больших усилий, по имеющимся данным невозможно сделать выводы о ее прозрачности и справедливости, что характерно для ситуации как 2007 года, так и 2013-го.

Управление муниципальными землями улучшается

Только в двух городах из одиннадцати пока не было инвентаризации незастроенных муниципальных земель (земля инвентаризирована в 82 процентах городов). Для сравнения: в 2007 году инвентаризация земли была произведена только в 48 процентах опрошенных городов.

Однако в 2013 году в трех городах, заявивших о проведении инвентаризации, реестр муниципальных земель отсутствует, а в большинстве оставшихся реестр неполон. Там же, где реестры муниципальных земель есть, они остаются неопубликованными, недоступными для сообществ (только 2 города заявили, что они обнародовали реестр муниципальных земель).

Практически все опрошенные города, кроме Шопокова, заявляют, что предоставляют землю через торги.

Доходы от продажи и аренды зданий растут

На первый взгляд, продажи муниципальных зданий незначительны – только три из 11 городов указали продажи муниципальных зданий в последние годы. Но эксперты задаются вопросом: означает ли это, что муниципалитеты стремятся сохранить свои объекты или в городах идет скрытая безвозмездная (или коррупционная) передача зданий?

Доходы от аренды зданий показали только 8 городов. При этом динамика доходов от аренды показывает, что всплеск поступлений наблюдался в 2011 году, тогда как в 2012 году пошло снижение, и можно только гадать, связано ли это со снижением спроса со стороны арендаторов, либо же арендные доходы стали уходить в тень, в коррупционное поле.

По доходам, поступающим от управления муниципальной землей, ситуация лучше. Анализ показал, что в городах идет активная повсеместная продажа муниципальных земель, однако доходы от этих продаж остаются незначительными. Тем не менее общий тренд таков, что объем доходов от продажи муниципальной земли растет и растет существенно – за три последних года доходы выросли почти на 80 процентов.

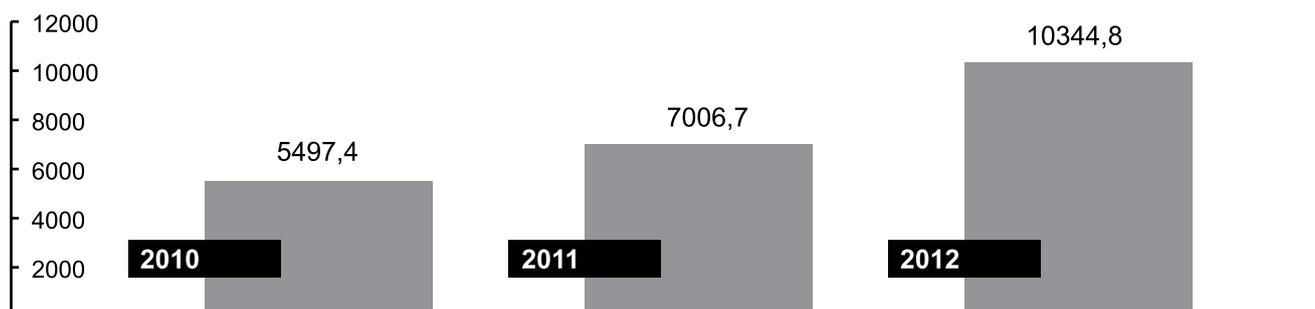
Диаграмма 1. Динамика доходов от продажи муниципальной земли, 2010-2012 гг., тыс. сомов

Таблица 4. Доходы от аренды муниципальной земли, 2010-2012 гг., тыс. сомов

Год	Город 1	Город 2	Город 3	Город 4	Город 5	Город 6	Город 7	Город 8
2012	1 140,0	149,5	14,5	0	1 261,1	1 503,0	0	3 391,1
2011	1 053,4	42,9	1,2	0,4	1 527,0	1 242,2	885,8	3 480,6
2010	1 002,2	31,9	39,2	0,4	1 416,0	994,6	648,8	1 650,7

В отношении доходов от аренды муниципальной земли информации очень мало. Только 7 городов показали доходы от аренды земли. И здесь возникает вопрос: где же доходы остальных городов от земель под павильонами, других земель общего пользования? Такжестораживает факт, что в двух городах доходы от аренды земли в 2012 году снизились, а еще в двух вообще прекратились. Трудно представить, что бизнес, особенно индивидуальные предприниматели, прекратили пользоваться муниципальными землями.

В отношении сельских муниципалитетов картина сложилась пессимистическая. Опрос был проведен в пилотных АА Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», с которыми активно работают консультанты ИПР. Поэтому ожидалось, что ситуация в них должна была быть лучше, чем в других айылных аймаках. Однако качество предоставленных заполненных анкет оказалось очень низким. Специалисты айыл окмоту, отвечавшие на вопросы, плохо поняли их суть, поэтому ответы в анкетах были не точными и размытыми.

Результаты опроса в 11 айылных аймаках показали, что управление муниципальной собственностью в сельских муниципалитетах сосредоточе-

но лишь на учете и государственной регистрации муниципальной собственности (половина опрошенных аймаков в 2012 году несли расходы по государственной регистрации МС, чего не было в предыдущие годы). Аймаки отстают в вопросах законодательства в сфере муниципальной собственности, о чем свидетельствуют нарушения в работе, согласно местным НПА, игнорировании процедур торгов при предоставлении объектов, требований об опубликовании информации о состоянии муниципальной собственности и др. Так, только половина опрошенных аймаков имеют местные НПА по управлению муниципальной собственностью, проводят торги по предоставлению земель и заключают письменные договора с пользователями и арендаторами, остальные работают без правил.

Айыл окмоту слабо понимают разницу между муниципальными землями и землями ГФСУ. Усилия муниципалитетов сосредоточены на работе с землями ГФСУ, в отношении муниципальных земель политика отсутствует.

Айылные аймаки практически не получают доходов от управления муниципальной собственностью. Лишь 2 муниципалитета указали на наличие доходов от продаж и аренды муниципальной земли.



Вид работ	Айылный аймак
Проведена инвентаризация объектов МС	10
Наличие реестра объектов МС	10
Опубликование реестров МС	2
Госрегистрация МС	11
Наличие местных НПА по УМС	6
Обязательные конкурсные процедуры	0
Заключение письменных договоров	6
Наличие реестра земли	5
Торги на землю	6
Доходы от земли	2

Выводы по городам

1) Города стремятся защитить право муниципальной собственности путем его государственной регистрации, за 6 лет число городов, регистрирующих свои объекты, выросло более, чем в три раза. Но некоторые города и почти все села по-прежнему недооценивают важность государственной регистрации своих объектов для исключения риска их потерь, хотя систематически получают доход от этих объектов.

2) Широко, примерно в трех четвертях опрошенных городов, внедряется практика конкурсного предоставления объектов МС. Примерно в каждом четвертом городе остается очень высоким риск коррупции, вызванный прямым, бесконкурсным предоставлением объектов муниципальной собственности. В селах по-прежнему популярно прямое бесконкурсное предоставление объектов, что, как правило, упрощает коррумпированность данной процедуры.

3) Существенно улучшилась ситуация в отношении «правил игры» на поле муниципальной собственности – так, все 100 процентов опрошенных городов утверждают, что у них есть местные нормативные правовые акты по данному вопросу, принятые местным кенешем. Однако вопрос о качестве этих документов остается актуальным. В то же время в сельских муниципалитетах ситуация хуже, ибо только половина из опрошенных указала наличие подобного документа.

4) Управление муниципальной собственностью остается непрозрачным. Органы МСУ не спешат публиковать информацию об управлении МС, как того требует законодательство КР, например, в отношении реестров МС. А форматы опубликованных реестров не отвечают требованиям законодательства.

5) Сельские органы местного самоуправления существенно отстают от городов в управлении МС.



Доказательством служит город Кадамджай, совсем недавно преобразованный из айылного аймака в город, показавший наименьшие результаты в вопросах управления МС.

6) Органы МСУ активно заключают письменные договора для защиты своих прав при предоставлении объектов муниципальной собственности, но не на все объекты. Сравнительный анализ количества договоров и количества зарегистрированных объектов показал ощутимую разницу между ними.

7) Все города получают доходы от управления муниципальной собственностью, однако ничего не инвестируют в эти объекты. Здесь важно помнить, что здания и сооружения – это ограниченный и не вечный ресурс, быстро теряющий ценность, если в него не инвестировать. При таком подходе через определенное время города могут остаться без этой недвижимости, потеряв ресурс как для оказания муниципальных услуг, так и для получения дохода в местную казну.

8) В селах доходы от управления муниципальной собственностью практически отсутствуют (лишь 2 аймака из 11-ти указали небольшие доходы).

Новый – старый вопрос о назначении муниципальной собственности

На самом деле ничего нового в этих подходах нет. Институт политики развития предлагает вернуться к истинной природе и назначению муниципальной собственности и задаться вопросом: а для чего, собственно, муниципалитеты получили во владение немалый объем имущества?

В учебных пособиях и статьях по муниципальной собственности в последнее десятилетие бытовало мнение, что собственность нужна, прежде всего, как ресурс для развития бизнеса, в том числе производства; пополнения местного бюджета (до 40% потенциального роста); инвестиций и инфраструктурного развития. Все так. Но прежде всего перечисленного, муниципальная собственность нужна для оказания муниципальных услуг. Это ее первое, важнейшее и неоспоримое назначение. С точки зрения использования МС как ресурса развития в Кыргызской Республике, ведется определенная аналитическая работа, есть ряд учебных курсов. Однако с точки зрения собственности как базы для оказания услуг, вопрос давно не рассматривается. Например, паспортный стол ютится в

маленькой комнатке здания айыл окмоту, помещения дневного центра для пожилых в селе нет, а айыл окмоту продает пустующее здание и пополняет бюджет, расходуя эти средства на текущие нужды (проведение праздника), или предоставляет в аренду бизнесу. Да, бюджет немного пополняется, но оказываются ли необходимые населению услуги в должной мере? С точки зрения финансовой политики, управление вроде бы правильное, но с точки зрения удовлетворенности граждан услугами – совершенно иная картина. К сожалению, так вопрос в отношении управления муниципальной собственностью в Кыргызстане давно не ставится, но его важность выходит на первый план в связи с работой по упорядочению процесса предоставления услуг, проводимой Правительством Кыргызской Республики в течение последних лет.

Тема собственности как базы для предоставления услуг стала предметом дискуссии на семинарах, проведенных Институтом политики развития для экспертов и муниципальных служащих осень 2013 года.

Управлять собственностью нужно стратегически, с учетом долгосрочной перспективы

Чтобы расширить горизонты знаний экспертов о муниципальной собственности, в Кыргызстан приезжала Ольга КАГАНОВА, признанный эксперт международного класса в области управления муниципальной собственностью⁴. В экспертном семинаре, состоявшемся в Бишкеке с 25 по 27 сентября 2013 года, приняли участие около 20 ведущих экспертов в сфере управления муниципальной собственностью, а также практики – представители шести городов страны: Джалал-Абада, Балыкчы, Канта, Каракуля, Кара-Балты, Нооката. Основные темы семинара включали ответы на вопросы: 1) текущее состояние процесса управления муниципальной собственностью в Кыргызстане, 2) почему хорошее управление имуществом важно? 3) каковы современные методы хорошего управления? 4) каковы современные финансовые аспекты хорошего управления? 5) какие элементы включает планирование капитальных инвестиций? 6) как начать стратегическое управление инфраструктурой. Важно подчеркнуть, что последние две темы оказались новыми для Кыргызстана и не рассматривались в стране на систематической основе.

В частности, впервые был подробно разобран процесс управления и эксплуатации одного определенного объекта или одной системы (здания, сооружения, трубопроводов водоснабжения, и т.д.) в течение всей их полезной жизни (life-cycle management): от приобретения или строительства до эксплуатации, мелкого текущего ремонта, капитального ремонта и в конце – до продажи, сноса или полной замены. Каковы технические и финансовые аспекты данного процесса? К примеру, МСУ может получить донорские средства на капитальный ремонт плавательного бассейна. Но во сколько обойдется годовая эксплуатация бассейна? Из какого источника МСУ будет оплачивать эти затраты? Или, что входит в список зданий, сооружений и инженерных сетей, которые будут нуждаться в капитальном ремонте в следующие 5 лет, и сколько это будет стоить?

Вопросы обеспечения устойчивости муниципального имущества практически не рассматривались и не рассматриваются в муниципалитетах нашей страны. К примеру, даже грубая оценка будущих инвестиционных потребностей, сделанных

⁴ Ольга КАГАНОВА является главным научным сотрудником в исследовательской организации NORC при Университете г. Чикаго (США), является членом и входит в управление известнейших научных обществ Великобритании, США и Канады, имеет более чем 30-летний опыт работы в области управления муниципальной собственностью в 29 странах по всему миру. В частности, О. КАГАНОВА работала в Кыргызстане в 2002-2008 годах, была одним из соавторов закона о муниципальной собственности, внедряла практику прозрачного и эффективного управления собственностью в городах Кыргызской Республики.

на основе данных города Кара-Куля, показала, что ситуация с недостаточными инвестициями в муниципальную инфраструктуру и имущество требует срочного внимания общественности, экспертов и политиков на местном и центральном уровнях.

Обращает на себя внимание отсутствие обновленных стандартов потребления услуг для населения в нашей стране и критериев определения площадей для различных видов деятельности и практики применения этих стандартов.

Для решения подобных задач был рассмотрен существующий международный опыт в этой области и предложена новая методология в управлении имуществом. Основные положения данной методологии заключаются в следующем.

1) Использовать накопительный амортизационный фонд в местных бюджетах для ремонта и восстановления муниципальных объектов. Так, в практике Кыргызстана применяются амортизационные начисления на объекты, однако никто из представителей городов не смог дать четкого ответа, как и куда расходуются эти накопительные средства.

2) Внедрять стратегическое планирование в управлении муниципальным имуществом, которое вводит начальную «модель устойчивого управления имуществом» и грубо оценивает количество муниципального имущества в масштабах всего го-

рода, возраст имущества и связанные с ним будущие финансовые потребности (через 3-5 лет).

3) Осуществлять среднесрочное (3-7 лет) и долгосрочное стратегическое, техническое и финансовое планирование на основе прогнозирования уровней обслуживания и физического состояния объектов и сетей и с целью обеспечения долгосрочной стабильности (технической и финансовой).

4) Компьютеризировать инвентарные данные и картирование участков, объектов и сетей.

5) Вести учет эксплуатационных расходов по каждому зданию или объекту или элементам инженерных систем.

6) Вести систематический учет технического состояния объектов и инженерных сетей.

7) Вести плановую техническую эксплуатацию, профилактику и плановые ремонты (вместо проведения аварийных ремонтов).

8) Находить возможности переключивания муниципальных капитальных затрат на частный сектор в обмен на право получения дохода.

9) Ввести систему выбора объектов для капитальных инвестиций по приоритетности совместно с населением.

Знаний не хватает

Обилие правонарушений, связанных с муниципальной собственностью, в том числе землями, возникло по двум основным причинам: коррупция – традиционное свойство управления любой собственностью, и низкий уровень знания руководства и сотрудников МСУ вопросов управления муниципальной собственностью. Поэтому очень важными и востребованными со стороны муниципалитетов оказались семинары на тему «Современные методы управления муниципальным имуществом», проведенные Институтом политики развития 24-25 октября 2013 года в Бишкеке и 21-22 ноября в Джалал-Абаде. Для участия в семинаре в Бишкеке были приглашены специалисты мэрий городов в сфере управления муниципальной собственностью из Таласской, Чуйской, Нарынской и Иссык-Кульской областей, а в Джалал-Абад – специалисты мэрий и айыл окмоту Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областей. В ходе семинаров обсуждалось множество тонкостей в управлении собственностью, поднимались самые разные вопросы. Лейтмотивом отзывов участников о пользе семинара стал призыв усилить обучение. Так, многие поддержали следующее мнение: «Сегодня очень редко проводится обучение по вопросам управления МС, а нам негде получать учебные материалы. Если сложно и дорого обучать лично,



было бы полезным подготовить видеокурс на диске и распространить его среди всех муниципалитетов. Эта тема особенно актуальна среди новоизбранных глав и новообразованных городов».

А о практической пользе хорошо говорит **мэр нового города Хайдаркен:**

«Ваш семинар помог мне предупредить возможные нарушения в управлении МС. К примеру, только здесь я выяснил, что при предоставлении объекта нужно вначале определить его законного собственника. А мы одно бесхозное здание отдали под частный кыргызско-турецкий лицей. Выходит, поторопились, завтра может объявиться собственник, и мы окажемся нарушителями закона. Нам бы раньше знать эти тонкости!»

В качестве главного достижения Проекта «Инициатива прозрачности и подотчетности в городах Кыргызской Республики через улучшение управления муниципальной собственностью», можно указать результаты двух тренингов, проведенных в рамках проекта, которые позволяют сделать главный вывод – для дальнейшего экономического развития городов Кыргызской Республики необходимы подобные инициативы, направленные на повышение потенциала городов. Это мнение также было поддержано сотрудниками городов, приглашенных участвовать в семинарах. Повышение знаний сотрудников мэрий городов по управлению муниципальной собственностью принесет плоды в более долгосрочной перспективе. Мы надеемся, что после семинара они будут предпринимать более осмысленные шаги, заранее планировать свою деятельность и будут устранять ошибки, допущенные в прошлом. Работа, проведенная с городами, направлена на под-

держку экономического развития и повышение эффективности от управления муниципальной собственностью в городах. Администрации городов должны стать более открытыми посредством повышения доступа населения к информации. В конечном итоге население Кыргызстана должно получить выгоду в виде процветающих и развивающихся муниципалитетов посредством улучшенного управления муниципальной собственностью. Всего количество обучающихся, принявших участие в тренинге для тренеров и последующих двух семинарах, составило 50 человек. Из них 10 человек были тренеры, которые теперь имеют возможность распространять приобретенные знания и практику далее среди своей целевой аудитории, и 40 человек – представители администраций городов, вовлеченные в управление муниципальной собственностью.

Также одним из значимых результатов для нас и участников семинара стало знакомство сотрудников ОМСУ различных муниципалитетов друг с другом. Более опытные коллеги смогли поделиться путями решений наиболее частых проблем, типичных для управления муниципальной собственностью. Участники семинаров теперь могут обращаться друг к другу за профессиональным советом, тогда как раньше они оставались один на один со своими проблемами. Так, одним из предложений для менее развитых городов было повышать знания сотрудников посредством обмена опытом, когда более опытные города будут принимать у себя представителей других городов и показывать им, каким образом можно развиваться дальше.

Рекомендации:

1) Обучение городских и сельских муниципалитетов должно существенно отличаться, ибо айылные аймаки существенно отстают от городов в вопросах управления муниципальной собственностью. Сельские муниципалитеты нуждаются в более упрощенном и адаптированном к их условиям обучении.

2) Обучение должно равномерно охватывать специалистов органов МСУ, глав и депутатов местных кенешей, потому что у каждого определена своя роль в процессе управления муниципальной собственностью.

3) Необходимо просвещение местного населения в вопросах управления муниципальной собственностью для налаживания контроля над данным процессом.

4) Органы МСУ, особенно городские, практикуют все элементы эффективного управления соб-

ственностью, однако качество этого управления, как показывает опрос и многочисленные уголовные дела в отношении собственности, остается низким. Для решения проблемы необходимо систематизированное и постоянное 1) обучение ОМСУ, 2) снабжение оперативной и обновленной информацией в данной области, 3) усиление контроля кенеша и населения над процессом УМС.

5) В Кыргызстане уже наработан свой уникальный опыт в управлении муниципальной собственностью, который должен закладываться в основу учебных программ.

6) Необходимо расширить программу обучения управлению муниципальной собственностью и включить в нее вопросы управления местными ресурсами, особенно для сельских органов МСУ, где набор ресурсов значительно больше (земли ГФСУ, пастбища, муниципальные сельхозземли, природные ресурсы и т. д.). **M**

Устав местного сообщества: хроники обсуждений малой Конституции аймака

Гулям ШАМШИДИНОВА,
специалист Проекта ГГПОМСУ



Пилотное обсуждение нового проекта Устава местного сообщества в трех айылных аймаках наверняка останется в истории страны как первые настоящие реальные обсуждения своей малой Конституции – таковым считают Устав местного сообщества сами жители аймаков. «Третий раз утверждается Устав местного сообщества (МС), только если раньше это происходило в кабинетах, на сей раз широко. В обсуждениях активное участие принимает население, – высказал свое впечатление один из местных лидеров. – Наша главная задача заключается в том, чтобы этот документ начал работать, а не пылился на полке. И чтобы в нем не было противоречий с законодательством».

Речь идет о собраниях в трех айылных аймаках КР, где детально, по пунктам люди анализировали новый проект Устава местного сообщества, который кто-то уместно сравнил с малой Конституцией сообщества. В результате обсуждений были выявлены многие противоречия – «подводные камни», которые в будущем могли стать серьезным барьером и негативно влиять на развитие сел. Но самый важный вывод, который можно сегодня сделать по итогам всей проделанной работы, – это то, что люди поняли суть документа, где изложены все правила их совместного проживания, учитывается специфика каждого айылного аймака.

Устав уставу – рознь

Прежде стоит отметить, что проведенные исследования и анализ действующих уставов местного сообщества (далее – Устав МС) в ряде айылных аймаков экспертами проекта ГГПОМСУ показал, что этот документ раньше существовал только номинально. Он не работал и поэтому не имел никакой силы. Это подтолкнуло экспертов к разработке нового проекта документа, который за-

тем был протестирован и апробирован в трех пилотных аймаках.

Важная роль отводилась обсуждениям, целью которых было выявление особенностей локальных проблем села и выработка путей их решения, исходя из географических, этнических, традиционных и иных особенностей, прописанных в специально разработанных правилах проживания – в Уставе

местного сообщества. Для обсуждения были отобраны Ивановский АА (Чуйская область), Ленинский АА (Джалал-Абадская область) и Кара-Ойский АА (Иссык-Кульская область). Выбор пал на них не случайно. Эти муниципалитеты по разным критериям – географическому расположению, этническому составу и другим параметрам – наиболее подходили в качестве пилотов.

На первом этапе специалисты Проекта ГГПОМ-СУ провели семинары-обучения для 118 участников трех АА – это сотрудники АО, депутаты АК, квартальные, айыл башчы, руководители учрежде-

ний и лидеры сообществ. Те в свою очередь избрали рабочую группу по вопросу реализации плана обсуждений, составили план мероприятий, согласно которому участники тренинга уже на местах – в своих жамаатах, коллективах организаций/учреждений, кварталах, на улицах – провели мини-сходы по обсуждению проекта Устава МС. Всего прошло 22 мини-схода, где приняло участие около 1000 человек, от которых поступило 149 предложений. Затем состоялись еще 7 сходов в каждом из сел трех аймаков, собравших 314 сельчан, давших 68 предложений по 46 темам (Таблица 1).

Таблица 1. Данные об участниках обсуждения проекта Устава

АА	Кол-во собраний	Сходы	Участники	Предложения
Ивановский	10		691	48
Кара-Ойский	3		128	30
Ленинский	9		469	71
ВСЕГО:	22	7	1288	149

Таким образом, в обсуждениях проекта Устава МС приняло участие **1 288 человек** из числа представителей органов МСУ (депутаты АК и сотрудники АО) и простых жителей села: фермеры, учителя, пенсионеры, безработные, лидеры сообщества, молодежь. Общее количество мероприятий (мини-собрания и общие сходы сел) в трех АА составило **29**, всего поступило **149 предложений**.

В качестве ведущих обсуждений выступили торага айылных кенешей, которые раскрывали важность Устава МС и его преимущества как основного

правила совместного проживания жителей села, влияющего на развитие аймака в целом. Активность населения в обсуждениях была высокой. Много важных, интересных предложений поступило со стороны аксакалов и простых жителей сел, которые поднимали самые актуальные проблемы, касающиеся доступа к питьевой и поливной воде, вывоза мусора, ремонта дорог и очистки каналов/арыков, культурного развития, досуга молодежи и др., а также социальных вопросов, не входящих в компетенцию местного значения.

Что наболело и мешает жить?

Люди говорили об абсолютном беспорядке и хаосе в водной сфере. Они требовали от властей навести порядок – строго спрашивать с мирабов их работу, а также подписания договора с АВГ. Сельчане требуют полноценного обеспечения чистой питьевой водой, подачи ее в частный сектор в определенное время и по очереди, а не стихийно, контроля за своевременной оплатой, наказания в виде штрафов за неподачу.

В одном из сел Ленинского АА жители высказали свое возмущение отношению к работе местных электриков, на которых нет никакой управы: они, по словам сельчан, везде, где вздумается, обрезают свет, выписывают большие штрафы, а потом берут взятки за подключение по 250 сомов. На что торага АК предложил пригласить начальника РЭС на сессию кенеша, чтобы совместно обсудить этот вопрос. «Но в большинстве случаев пользователи сами нарушают правила, и этим пользуются электрики, поэтому, требуя от них соблюдения законности, мы сами должны четко соблюдать все условия,

чтобы не давать повода для вымогательств», – заключил он.

Не обошлось на сходе и без обсуждения политической обстановки в мире и тех угроз, что она сулит нашей стране. Серьезные опасения вызывают у людей активизация сомнительных религиозных деятелей и вербовка молодежи для участия в горячих точках. Один из аксакалов Ленинского АА вот что сказал на этот счет: «Многие, прикрываясь религией, творят беззаконие, юношам морочат голову. С этим необходимо покончить. И как можно быстрее, пока не поздно! Надо запретить хождение по домам даватчы, которые занимаются агитацией». Этот вопрос вызвал всплеск эмоций. Манас МАВЛЯНОВ, руководитель группы совместного мониторинга и оценки, считает, что работу даватчы должны контролировать имамы, совместно с айыл башчысы. Старейшины села в свою очередь предложили собраться с представителями духовенства и обсудить назревшую проблему, чтобы оградить молодежь от риска быть завербованным.

Сельчане хотят перемен и порядка

На сходах звучали различные предложения относительно наказания людей, ворующих поливную воду, злостных неплательщиков, жителей, не убирающих мусор в прилегающих территориях: это воспитательная работа среди населения, доска позора, «черный список» штрафников, которым не надо выдавать никаких справок из АО, привлечение к общественным работам, обсуждение с участием аксакалов, квартальных и участковых милиционеров.

Жители Кара-Ойского АА очень озабочены состоянием окружающей среды. Они предложили срочно создать комиссию по защите экологии, наладить контроль за эксплуатацией очистных сооружений, канализации и т.п. всех пансионатов на территории АА. А жители Ивановского АА хотят озаглавить в проекте Устава МС пункт, касающийся решения проблем мусора «Экологическая безопасность». Там будут прописаны все правила соблюдения чистоты сел и сохранения экологии – это и непременно вывешивание графика вывоза мусора в самых многолюдных местах, и запрет на его сжигание, ежемесячные субботники по очистке улиц. Прозвучали также предложения заставить людей складировать отходы в мешки, ввести штрафные санкции за несоблюдение графика проведения субботников, наказывать в размере 1000 сомов за выброс мусора, установить баки, взимать дополнительную плату за строительный мусор, обязать всех владельцев торговых точек соблюдать чистоту вокруг прилегающих территорий, создать коммунальное хозяйство по вывозу мусора.

На сходе этого аймака был поднят вопросы о недобросовестной работе депутатов АК, например, в одном из сел Ивановского АА жители предложили работу народных избранников выделить отдельным пунктом в Уставе МС, в нем прописать, что они обязаны прислушиваться к просьбам и пожеланиям населения, обязать их регулярно отчитываться в своих округах.

- Депутаты и айыл башчыне активны, мы даже не знаем некоторых своих представителей в лицо, поэтому и проблем в селе так много накопилось, – заявил один из пенсионеров. – Их не интересует, как мы живем, как растут наши дети, в чем мы нуждаемся и т.д. Наш айылный аймак богатый, можно было бы сделать много полезного. Но нет связи между населением и депутатами АК. Поэтому пусть хотя бы раз в квартал они встречаются с нами, помогают решать проблемы, отчитываются о своей работе.

Торага АК подтвердил справедливость таких упреков: только из одного села избраны 7 депутатов, которые не только не встречаются с населением, но и не приходят на сессии АК. А между тем



они могли бы разрешить конфликты, возникающие время от времени из-за потрав: нерадивые пастухи осуществляют выпас домашней скотины на полях, огородах озимых. По мнению одного из аксакалов села, это одна из самых больных тем. Он предложил ввести жесткие штрафные санкции, а еще «животных отправлять на джайлоо до конца мая, организовать «кезуу» и нанять пастуха с зарплатой 300 сомов».

На сходах люди били тревогу и из-за возрастающих расходов семейного бюджета на проведение обрядов и праздников. Например, свадебные картежи сегодня стали бичом общества. Аренда 7-10 джипов или «хаммеров» по 6-7 тыс. сомов за каждую машину «съедает» 42-60 тыс. сомов за какие-то несколько часов. А как расточительны тои, похороны, юбилеи. На этот счет депутат АК Ленинского АА А.ТОЙЧИЕВ сказал следующее: «Сократив расходы до минимума, мы сможем сэкономить средства для того, чтобы нормально обучать детей, достойно и лучше жить. Сейчас все средства расходовуем на всевозможные праздники, в результате похороны превращаем в той, старики пьют вместе с молодежью. Потом сидим в нищете и жалуемся на судьбу. Хватит так жить, мы не развиваемся, а катимся вниз».

- Во многих аймаках давно сократили эти расходы, и никто их не учил этому, никаких проектов там нет, люди сами решили изменить свою жизнь, – поддержала его руководитель НПО Бактыгуль АНАРБАЕВА. – Из-за этих расходов некоторым семьям не хватает денег на обучение детей, одежду, книги, обустройство дома. Нужно навсегда покончить с этим мракобесием.

Тут же, не теряя времени даром, депутат АК А.МУРАТАЛИЕВ предложил сократить свадебные картежи до 5 простых машин, уменьшить количество приглашенных на тои до 100 человек или же

проводить праздники соразмерно бюджету: если это похороны, то вместо лошади ограничиться одним бараном и т.д. Молдо села согласился с разумными доводами.

Со стороны педагогов школы прозвучало предложение создать ИГ, которые взяли бы на себя анализ и изучение проблем села в различных сферах. Некоторые в ответ захотели видеть такие группы на каждой улице. Одним словом, инициативы рождались одна за другой. В двух АА жители сами предложили начать целенаправленную борьбу с коррупцией, разработать положение и обязательного внести такой пункт в проект Устава местного сообщества.

Не остались обделенными людским вниманием и такие вопросы, как духовное и культурное развитие, сохранение межнационального согласия. О необходимости внесения этих пунктов в Устав местного сообщества никто не сомневался. Сельчане много говорили о необходимости ремонта или строительства клубов, организации культурных центров для проведения мероприятий, планирования досуга молодежи, нравственно-эстетического воспитания детей и взрослых, открытия библиотек, обновления книжных фондов. А еще о предоставлении возможности вечернего образования для тех, кто не закончил среднюю школу. Выступающие коснулись и такой важной моральной стороны, как окружение вниманием и заботой пожилых людей, оставшихся без присмотра, серьезно заняться предотвращением насилия в семье.

Житель Садового Ивановского АА заявил, что его села нет на картах, а в документах оно значится как улица. По этой причине возникают трудности при прописках/выписках граждан, а также – оплате за мусор. «За год мы платим 240 сомов, тогда как жители других сел намного меньше», – жаловался он. В ответ специалист по правовым вопросам Проекта Бектур ОРОЗБАЕВ разъяснил порядок полу-

чения статуса села, объяснил порядок подготовки документов и представления их в правительство путем проведения сходов, сессии АК и т.д.

Сельчане Садового предложили внести ограничения по содержанию в одном дворе крупного и мелкого рогатого скота, чтобы не нарушались санитарно-эпидемиологические нормы (отходы, запахи, шум и др.). Не все были согласны с таким подходом, однако большинство жителей его приняли с некоторыми коррективами.

- Необходимо решить вопрос по телефонным сотовым станциям, в частности «Битела», которые устанавливаются в неполюженных местах, вплотную к частным домам, принося огромный вред здоровью людей, – пожаловалась одна из сельчанок.

Юрист Проекта Бектур ОРОЗБАЕВ пояснил, что для решения проблемы нужно создать комиссию по исследованию вредности, чтобы получить независимую оценку. Для этого нужно написать заявление, в АО должна быть создана комиссия, которая примет меры. Надо знать, что сотовые компании для установки станций должны получить прежде согласие у жителей.

Один из депутатов заявил, что правильно, если гражданин, прописанный в другом селе, но проживающий в данном АА, обязан будет соблюдать и исполнять Устав местного сообщества именно этого аймака. А учительница школы Ленинского АА В.МАМЕДИЕВА пошла дальше, она предложила односельчанам: «Пусть каждая семья подпишет Устав, и коль уж это местная Конституция, пусть все соблюдают ее, также нужно прописать все виды штрафных санкций в Уставе со ссылкой на Административный кодекс».

По мнению организаторов народных вече, их ценность в том, что в них приняли участие молодежь и даже старшеклассники, ведь на плечи именно юного поколения ложатся все те проблемы и задачи, которые были озвучены на сходах.

Памятка от юриста

После обсуждений проекта Устава местного сообщества, Бектур ОРОЗБАЕВ обобщил все высказывания и предложения и дал свое пояснение:

1) Не все вопросы можно внести в Устав, некоторые лучше направить в суд/совет аксакалов, где самостоятельно могут рассмотреть и вынести решения, например, по вопросу наложения административных штрафов по поглавам. Согласно Кодексу об административной ответственности, суд аксакалов имеет такие полномочия (статья 185 по поглавам).

2) Открытие швейного цеха в школе. Конечно, это можно сделать, но нужно действовать через АК, написать проекты, найти доноров.

3) По поводу покупки спортивного инвентаря для спортзала. Этот вопрос относится к делам местного значения, которые необходимо решать в рабочем порядке, исходя из средств местного бюджета.

4) Питьевая вода. Возьмите в пример Кара-Ойский АА, где ЖКХ АО с каждым двором составил договор, на основе чего производятся все оплаты.

5) О необходимости прописать все виды штрафных санкций в Уставе. Нельзя в этот документ прописывать все разновидности штрафных санкций, это регулируется специальным законом, где все прописано, а в Устав нужно вносить только правила.



Что показали сходы?

Ранжирование всех предложений выявило 6 тем, присущих всем трем АА и 6 тем – в двух АА (Таблица 3). Судя по предложениям/рекомендациям жителей, во всех селах накопилось множество проблем, входящих в дела местного значения, которые должны решаться. Решение некоторых – вопрос крупных инвестиций. Но многие другие проблемные вопросы – это вопросы системы взаимоотношений. Поэтому часто «корень зла», в отсутствии четких правил и в пресловутом «человеческом факторе» – ненадлежащем контроле, отсутствии координации и ответственности со стороны местных органов, поверхностном подходе при составлении договоров. Эти вопросы должны быть расписаны в УМС.

Это ведь не так сложно наладить очередность подачи воды, разработать расценки на услуги, тариф-график, мобилизовать население на субботники, наладить своевременную оплату, информирование населения, создание комиссии по защите экологии и многое другое. Разве для этого нужны большие деньги?

Не менее важными вопросами для двух муниципалитетов стали 6 тем, также требующих оперативного решения и обязательного внесения в Устав местного сообщества: это сокращение расходов на обряды /обычаи/ традиции, содержание домашнего скота, освещение, занятость молодежи, борьбу с коррупцией, соблюдение и исполнение Устава (Таблица 3).

Таблица 3. Вопросы для регламентации Уставом МС (предложения участников сходов)

Тема	Ивановский	Кара-Ойский	Ленинский
1 Поливная вода	+	+	+
2 Питьевая вода	+	+	+
3 Мусор	+	+	+
4 Потрава	+	+	+
5 Применение штрафных санкций за различные правонарушения	+	+	+
6 Культура, образование	+	+	+
7 Сокращения расходов на обряды/ обычаи/ традиции		+	+
8 Содержание домашнего скота	+	+	
9 Соблюдение и сполнение Устава	+		+
10 Участие молодежи	+		+
11 Борьба с коррупцией	+	+	
12 Освещение		+	+

Таблица 4. Дополнительные вопросы, различные для трех айылных аймаков

№	Ивановский АА	Кара-Ойский АА	Ленинский АА
1	Работа депутатов АК	Доступ населения к парково-пляжной зоне	Запрет агитации религиозным течениям
2	Создание ИГ	Распределение земельных участков	Переименование улиц
3	Установка сотовых станций	Рэкет в школах	Покупка спортивного инвентаря
4	Статус села	Покупка спецтехники	Приведение в порядок ветеринарии
5	Обязанности членов сообщества	Информирование населения	Рациональное использование земельных наделов
6	Профилактика правонарушений	Медицина	Общественные слушания
7	Работа квартальных	Проведение курултаев	Открытие швейного цеха
8	Озеленение	Льготы учителям	Запрет на продажу спиртного
9	Маршрутные такси	Муниципальный транспорт	Единая форма для учеников школ
10	Открытие новых организаций	Материальная помощь ученикам	
11	Запросы жителей села		
12	Выборы старосты и суда аксакалов		
13	Временная прописка		
14	Воспитание молодежи		



В Таблице 4 проранжированы все поступившие предложения, специфичные и необходимые только для каждого АА и не повторяющиеся в двух других. Но многие из этих тем перекликаются между собой и, соответственно, существуют во всех айылных аймаках страны, они важны и требуют большого внимания.

Сегодня можно с удовлетворением сказать, что большая работа, проведенная экспертами Института политики развития по обсуждению проекта Устава МС в трех айылных аймаках, была важной и своевременной. О чем свидетельствуют тон и те-

матика разговора на сельских сходах. Люди подняли глубинные проблемы и болячки, которые годами никто не решал и не лечил.

Следующий этап: с помощью юристов проекта ГГПОМСУ все поступившие предложения из трех аймаков будут проанализированы и в соответствии с законодательством КР максимально отображены в окончательном проекте Устава МС. Затем состоится презентация окончательного варианта проекта Устава МС в ГАМСУМО и его официальное утверждение. Только после получения официального статуса этот документ будет разослан всем органам МСУ для рассмотрения и утверждения местными кенешами. **М**



Результаты обсуждения проекта Типового устава местного сообщества в пилотных айылных аймаках презентованы государственным органам

17 января 2014 года в Бишкеке Проект «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии и реализуемый Институтом политики развития (далее – Проект ГППОМСУ), совместно с Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики (далее – ГАМСУМО) провел «круглый стол» на тему: «Результаты обсуждения проекта Типового устава местного сообщества в пилотных айылных аймаках».

Проект новой редакции Типового устава местного сообщества был разработан согласно Плану совместных мероприятий между ГАМСУМО и Проектом ГППОМСУ. В период с 4 ноября по 20 декабря 2013 года проект Устава был широко обсужден с местными сообществами в трех пилотных айылных аймаках (Ивановский АА (Чуйская обл.), Ленинский АА (Джалал-Абадская обл.) и Кара-Ойский АА (Иссык-Кульская обл.) Кыргызстана.

Основными целями проведенных мероприятий были:

- широкое обсуждение данного документа в пилотных айылных аймаках с участием местного сообщества и органов МСУ,
- сбор предложений и рекомендаций местного сообщества и органов МСУ,
- выявление дополнительных вопросов и путей их регулирования в уставе местного сообщества, исходя из географических, этнических, традиционных и иных особенностей муниципалитета.

Специалисты Проекта ГППОМСУ Г. ШАМШИДИНОВА и Б. ОРОЗБАЕВ рассказали об актуальности и основных положениях проекта Типового устава местного сообщества; описали мероприятия, проведенные ИПР совместно с ГАМСУМО в пилотных айылных аймаках, по обсуждению проекта Устава местного сообщества; представили предложения, поступившие от граждан по проекту Устава местного сообщества.



От участников «круглого стола» поступили новые замечания и предложения по совершенствованию текста Типового устава местного сообщества. Было решено, что желающие направят свои замечания и предложения, затем текст Типового устава местного сообщества будет доработан и внесен на утверждение в ГАМСУМО. **M**

Форумы «Местная инициатива-2013»

Партнерство населения и органов МСУ помогает решать проблемы дорог и транспорта, питьевой и поливной воды, освещения и электрификации, санитарии, пожилых и женщин, молодежи, спорта и досуга, содержания библиотек и музеев, дошкольного образования и многие другие. Это подтвердили итоги конкурса «Местная инициатива-2013», которые 1 ноября были подведены в Иссык-Кульской области (47 участников, из них 23 представителя сообщества), а 12 ноября в Джалал-Абадской области (47 участников, из них 17 представителей сообщества). Лучшие примеры местной инициативы по решению дел местного значения получили ценные призы на общую сумму 300000 сомов. Призовой фонд был сформирован за счет средств Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (далее-Проект), финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития, и Проектом поддержки гражданского общества Германского общества по техническому сотрудничеству (GIZ).



На форум местных сообществ Иссык-Кульской области собрались активные граждане – жители Иссык-Кульских сел и руководители органов МСУ из 19 сельских муниципалитетов, представители НПО и СМИ, представители Полномочного представителя правительства и Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений (ГАМСУМО). Обсуждали, как сделать жизнь лучше уже сегодня, почему многие кыргызстанские села остаются темными, грязными и неустроенными, почему в сельских домах нет водопровода и канализации.

Пришли к выводу, что есть два пути, и сегодня надо сделать между ними выбор. Можно продолжать ждать от государства и местного самоуправления, пока кто-то придет и вкрутит лампочку на столбе уличного освещения, почистит арык у моих ворот, польет дерево и поможет престарелому со-

седу. И ждать мы имеем полное право – мы платим налоги и нам обязаны вернуть эти налоги услугами. Но ждать приходится долго, так как наших налогов пока не хватает, чтобы эти услуги дошли до каждой улицы, до каждого дома. Поэтому многие жители сел выбирают другой путь – они объединяются и в сотрудничестве с органами местного самоуправления ищут немедленные пути решения наболевших проблем. «Примеров по всему Кыргызстану – сотни. Проект решил собрать эти примеры и рассказать о них другим сообществам. Лучше всего сделать это было через конкурс. Так появилось соревнование «Местная инициатива», были представлены и рассмотрены 46 примеров на конкурс, все примеры опубликованы в специальном выпуске журнала «Муниципалитет» (www.municipalitet.kg), я думаю, эти истории будут интересны журналистам и жителям других сел. Мы проводим конкурс не первый год и замечаем, что количество участников и примеров растет каждый год, проблемы затрагиваются сложные и разнообразные: начиная от организации муниципального транспорта и полива полей, заканчивая музеями и центрами развития для пожилых. И везде есть успех. Важно, чтобы такая работа стала постоянной, а результаты – устойчивыми», – сказала Надежда ДОБРЕЦОВА, председатель правления ИГР.

Вручая подарки победителям, заместитель Полномочного представителя правительства КР в Иссык-Кульской области Акылбек ЖАНЫБЕКОВ отметил, что без участия сообществ улучшение жизни будет идти очень медленно. «Никто не снимает ответственности за улучшение услуг с государства и местного самоуправления, но вместе с населением мы можем сделать больше, быстрее, эффективнее и экономнее. Например, в Джеты-Огузском айыл-

ном аймаке сообщество сумело мобилизоваться в такой степени, что сегодня провели водопровод и канализацию в каждый дом! Такие условия не в каждом районе Бишкека сегодня есть. Эти примеры заслуживают, чтобы о них рассказывать в каждом селе в Кыргызстане. Также необходимо усилить поддержку местных инициатив со стороны государства, искать для этого новые возможности и механизмы».

Зарылбек ШАРИПОВ, региональный представитель ГАМСУМО считает, что местное самоуправление – это больше, чем просто набор служащих с определенными функциями. «Местное самоуправление в силах так наладить работу с сообществами, что жизнь начнет меняться у нас на глазах. Главное, чтобы органы МСУ чувствовали свою ответственность, понимали методы работы и ощущали поддержку соответствующих государственных органов».

«Инициатив и предложений у граждан много, но устойчивость, эффективность результатов таких проектов во многом зависит от того, поддержат ли эту идею сообщества органы местного самоуправления – айыл окмоту и местный кенеш? – так ставит вопрос представитель Улахольского айылного аймака Медер БЕЙШЕЕВ, – важно помнить, что ответственность за услуги по закону все равно несет орган местного самоуправления, мы не можем все переложить на плечи сообществ, иначе зачем вообще мы нужны? Но привлекать население к решению проблем – эффективный путь. Мы это хорошо понимаем, поэтому решили внутри своего сообщества объявить конкурс местных инициатив. Пусть каждый желающий напишет проект, сообщество отберет лучший и местный бюджет профинансирует их реализацию».

Нужно заметить, что путь, предложенный Улахольским аймаком, применяется во всем мире – местные бюджеты через механизмы грантов и муниципального социального заказа финансируют реализацию местных инициатив сообществ. Важно теперь продолжить работу по совершенствованию нормативных рамок такой работы.

В форуме 12 ноября в Джалал-Абаде приняли участие представители 20 АА (главы айыл окмоту, лидеры сообществ, члены ИГ, председатели кооператива и СПА, заведующая детским садиком, предприниматель и др.), представители СМИ. Ведущий специалист аппарата полномочного представителя Правительства КР в Джалал-Абадской области КАДЫРАЛЫ уулу МАРАТБЕК в своей вступительной речи выразил благодарность организаторам и отметил важность инициатив на местах, особо подчеркнув, что при недостаточности финансовых средств инициативы местного сообщества должны быть поддержаны со стороны органов МСУ.



Интересными и содержательными получились презентации представителей айылных аймаков, которые рассказали о результатах участия в конкурсе «Местная инициатива», отметив, что сегодня решать проблемы села можно только путем изучения приоритетов населения, а планировать деятельность органов МСУ нужно вместе с гражданами.

От участников форума поступило много вопросов по работе детских садов. Например, о содержании вновь открытого детского сада в Бешик-Жонском АА и о возможности включения оплаты сотрудникам детского сада в бюджет. Заместитель главы Бешик-Жонского АО Ж.БУРКАНОВ поделился информацией о том, что детский сад открыт благодаря инициативе членов ИГ – был проведен марафоны и на собранные деньги закуплен необходимый инвентарь для садика. Оплата сотрудникам детского сада включена в бюджет 2014 года, сегодня сотрудники работают на добровольной основе, за питание детей родители оплачивают по 400 сомов. Своим опытом поделились представители Жаны-Жолского АА Токтогульского района, где были открыты 3 детских сада и заработная плата сотрудникам детского сада оплачивается за счет местного бюджета.

Подводя итоги форума, глава Авлетимского АА Н. АБДЫРАМАНОВ сказал: «Не всегда местные инициативы оцениваются соответствующими государственными структурами, поэтому нам было приятно получить оценку своего труда со стороны Проекта ГППОМСУ. Несмотря на то, что мы являемся дотационным муниципалитетом, все же решаем проблемы сообщества. Ознакомившись с примерами работы коллег, я понял, что большинство инициатив, озвученных сегодня, есть в нашем айылном аймаке. И сделал вывод – не хватает информации о проделанной работе, не умеем доступно и четко представлять результаты наших усилий». **М**

Как собрать деньги на детский сад?

Бактыгуль АНАРБАЕВА,
председатель сельского фонда «Аруузат» Ленинского АА



В Ленинском айылном аймаке Джалал-Абадской области на протяжении трех лет работает сельский фонд «Аруузат», основанный на принципе взаимопомощи. Одной из проблем, которую пытается решить фонд, стало отсутствие детского сада. Детский сад, работавший во времена Союза, с его распадом перешел в частную собственность. Из-за отсутствия детского сада жителям приходилось очень нелегко. Не дожидаясь строительства сада со стороны государства, жители села решили начать проект по строительству собственными уси-

лиями методом ашара. Этот проект был одобрен всем сообществом, и на сессии кенеша было принято решение о выделении участка под строительство, площадью 0,80 га.

Глава айыл окмоту Чолпонбек МУРЗАКАНОВ из средств местного бюджета выделил 56 тысяч сомов на оформление документов, и строительство началось. На сельском собрании, прошедшем 8 сентября 2013 года было принято решение о том, что каждая семья дополнительно выделит 3 тысячи сомов. В то же время депутаты айылного кенеша дали обещание рассмотреть вопрос о выделении средств из бюджета 2014 года.

Жители села, уезжавшие на заработки в страны дальнего и ближнего зарубежья, оставлявшие своих детей на попечение престарелых родителей, также поддержали данную инициативу.

Земляки, работающие строителями, обещали оказать спонсорскую помощь в сумме 40 тысяч сомов.

Как говорится, с миру по нитке, и появилась надежда, что в 2014 году мы сможем построить детский сад. **М**



Новости Проета «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (ГГПОМСУ)

Тренинги по налогообложению для предпринимателей

В январе 2014 года в Торт-Кульском, Кун-Чыгышском и Ак-Терекском айылных аймаках (АА) Тонского района Иссык-Кульской области состоялись тренинги «Налоговые проверки: что мы должны о них знать?», «Рейдовый налоговый контроль» и «Местный бюджет». Тренинги были организованы в рамках проекта IFC по вопросам налогообложения в Центральной Азии совместно с Проектом «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (ГГПОМСУ), финансируемым Правительством Швейцарии и реализуемым Институтом политики развития. Целью тренингов стало повышение правовой грамотности предпринимателей в сфере администрирования налогов.

В тренингах приняли участие 66 человек из числа депутатов местных кенешей, работников айыл окмоту и предпринимателей малого и среднего бизнеса трех айылных аймаков. В ходе обучающих мероприятий участникам были представлены материалы по правам и обязанностям предпринимателей, понятиям «рейдового налогового контроля», добровольного и обязательного патентирования. Участие Проекта ГГПОМСУ заключалось в проведении одной из ключевых сессий на тему «Местный бюджет», которую представил специалист Проекта по муниципальным финансам Азамат МАМЫТОВ. Каждый участник осознал свой личный интерес и свою роль в составлении и исполнении местного бюджета. Иными словами, участники поняли свой вклад в местный бюджет и проявили особый интерес к тому, как расходуются эти средства, поступив в распоряжение МСУ.

Необходимо отметить, что в ходе тренинга было много вопросов у представителей малого и среднего бизнеса по видам налогов. Участники бурно обсуждали тему местного бюджета, так как на тренинге собрались все основные участники бюджетного процесса: предприниматели в качестве основных налогоплательщиков, айыл окмоту в качестве разработчиков и исполнителей местного бюджета, и депутаты местного кенеша как законодательный орган, который утверждает и контролирует местный бюджет. В конце тренинга участники отметили,



что подобные тренинги или мероприятия необходимо проводить чаще, так как это может также повлиять и на сознание местных предпринимателей. Максат ЖЭЭНБАЕВ, индивидуальный предприниматель, Ак-Терекский АА: «Я впервые участвую в таком тренинге. До сегодняшнего дня не знал, что местный бюджет – это бюджет местного сообщества, что налог я плачу (от добровольного патентирования) 100% в местный бюджет. Значит, я имею полное право знать, как тратятся мои деньги». «Я не знала, что все налоги, которые я плачу, поступают в местную казну. Теперь обязательно спрошу, куда идут мои взносы, в какой форме они возвращаются ко мне» – говорит частный предприниматель **Н.АЛЫМБАЕВА** из села Бостери. Ее коллега из села Кара-Ой, депутат местного кенеша **Ж.САПАШЕВ** также высказался в пользу проведения подобных мероприятий на регулярной основе. «К сожалению, сегодня в тренинге участвовало около 5% из числа всего бизнес-сообщества нашего села. Его надо проводить для всех представителей бизнеса потому, что это действительно очень нужный тренинг для бизнеса. Например, я не знал, что патент можно брать даже на 90-180 дней».

Кластерные тренинги «Основы организации деятельности представительных органов местного самоуправления в тесном сотрудничестве с местным сообществом»

В период с 30 января по 28 февраля на территории Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей прошли тренинги-кластеры на тему «Основы организации деятельности представительных органов местного самоуправления в тесном сотрудничестве с местным сообществом». Целью тренингов было содействие депутатам местных кенешей в организации деятельности по вопросам местного значения через эффективное планирование и организацию работы местного кенеша.

Споры и обсуждения вызвали вопросы компетенции айылных кенешей и участия граждан в работе советов. В отношении компетенции кенеша выяснилось, что председатели советов и председатели постоянных комиссий не в полной мере понимали порядок и организацию деятельности постоянных комиссий; статус депутатов местного кенеша, их права и обязанности; может ли депутат осуществлять проверку на основании поступивших заявлений от жителей. Депутаты заинтересовались вопросами контроля, своими возможностями отвечать на запросы граждан, например, в отношении отсутствия отопления в школе, из-за чего идет срыв уроков. Депутатов интересовало, каким образом создается депутатская комиссия, как организуется проверка, что именно проверяется? Имеет ли право депутат направлять запрос в связи с заявлением жителей в госорганы, инициировать рассмотрение данного вопроса на заседании комиссии или сессии кенеша?

Наибольшие затруднения обнаружилось в процессе взаимодействия кенеша и его органов со



специалистами исполнительного органа – айыл окмоту, в том числе:

- может ли депутат кенеша требовать от специалиста айыл окмоту информацию;
- как распределить задачи по постоянным комиссиям айылного кенеша (депутаты пришли к мнению о перегруженности комиссии по социальным вопросам и необходимости равного распределения нагрузки между комиссиями);
- как планировать работу постоянных комиссий и в целом кенеша, в том числе, как получать информацию для заседания постоянной комиссии, каким образом осуществлять контроль за принятыми решениями кенеша;



- могут ли постоянные комиссии принимать решения, не вынося вопрос на рассмотрение сессии АК?

Разное понимание обнаружилось в отношении открытых сессий местных кенешей. Выяснилось, что под открытой сессией участники понимают отсутствие запрета жителей участвовать на сессии, т.е. граждане могут прийти и посмотреть, как проводятся сессии совета. И только единицы отметили, что это подразумевает комплекс мероприятий по информированию до и после сессий, сбору предложений по рассматриваемому вопросу, приглашению, оповещению жителей со стороны айыл окмоту и местного кенеша.

По вопросу организации работы постоянных комиссий кенеша участники согласились с тем, что свою роль постоянные комиссии, за исключением бюджетной, выполняют недостаточно, т.е. предва-

рительно не рассматривают вопросы, выносимые на сессию, не осуществляют контроль за принятыми решениями кенеша.

По результатам тренинга участники, в том числе председатели постоянных комиссий:

- узнали, как правильно организовать работу постоянных комиссий по вопросам местного значения;
- получили знания по составлению проекта плана кенеша;
- получили знания по модели проекта и информационному обмену;
- поставили перед собой задачу – согласовать вопрос проведения открытых сессий по закреплению регламента и плана кенеша (в том числе, постоянных комиссий).

В Джалал-Абаде состоялась пресс-сессия по бюджету 2014 года



14 февраля 2014 года в г.Джалал-Абаде прошла пресс-сессия при участии журналистов и представителей СМИ Джалал-Абадской области. Спикером пресс-сессии выступил Асылбек ЧЕКIROV, специалист по межбюджетным отношениям Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс».

В ходе пресс-сессии вниманию журналистов была представлена информация о государственном бюджете, его структуре, налогах, доходах и расходах. Совместно с участниками эксперт рассмотрел источники доходов, обсудил положение и позицию налогоплательщиков как основного источника дохода республиканского бюджета. Участники ознакомились с механизмом секвестирования бюджета, который был использован в IV квартале 2013 года. По результатам обсуждений участники приш-

ли к единому мнению, что в 2014 году бюджет был принят реальный. Особый интерес у участников вызвал вопрос автоматизации системы таможни, благодаря которой за последние 3 года в бюджет государства были направлены большие средства.

Журналисты задали вопросы, касающиеся использования и корректной трактовки цифр, о том, как можно «читать цифры» в сухих финансовых документах и др.

По мнению журналистов Джалал-Абада, тема бюджета актуальна во все времена. «Мы должны обсуждать эту тему как на национальном, так и на местном уровнях, – считает Мейманбу АКЖОЛОВА, главный редактор городской газеты «Жалал-Абад уну». – Она не должна обсуждаться за закрытыми дверями в стенах парламента».



Семинары по усилению информационного обмена между органами МСУ и местным сообществом



Начиная с середины февраля 2014 года, в пилотных муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ в Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областях шли практические семинары по усилению информационного обмена между органами МСУ и местным сообществом.

Главной целью тренинга стало повышение потенциала и активности сообщества и органов МСУ при распространении информации, значимой и необходимой для жителей аймака. В ходе тренинга участникам были представлены результаты анкетирования по распространению общественно-значимой информации среди населения, проведенного в январе текущего года. В ходе практических упражнений участникам необходимо было нарисовать стенгазеты, где описываются мероприятия, которые были проведены для решения актуальных проблем аймаков; написать на плакатах, какой информации не хватает на стендах, и какую информацию сообщество хотело бы получать от аппарата АО и местного кенеша. Специалисты АО обещали дополнить и обновить информационные стенды по всему аймаку, а для начала аппарат айыл окмоту



дополнил информацией стенды, расположенные в здании айыл окмоту.

В свою очередь члены инициативных групп согласились оказать посильную помощь в распространении информации в своих селах, т.к. понимают, что бывает сложно донести значимую информацию до всех жителей муниципалитета лишь одними усилиями специалистов АО.

По словам участников, такие семинары позволяют понять, что информационный обмен очень важен как для ОМСУ, так и для населения. К тому же местное сообщество должно понимать, что сам аппарат иногда не в силах распространить всю информацию по всей территории аймака, тогда как активисты села могли бы оказать существенную помощь в информировании своих односельчан.

Глава айылного аймака Р. ШЕРГАЗИЕВ: «Я считаю, что очень важно предоставлять населению информацию своевременно. Из личного опыта вижу, что после раскрытия информации о бюджете, предоставления данных о мероприятиях в аймаке жалоб и недовольства со стороны жителей стало гораздо меньше».



Бюджетный кодекс: комментарии, вопросы, ответы...



19 февраля 2014 года в г. Бишкеке состоялась пресс-сессия по проекту Бюджетного кодекса КР. Спикером пресс-сессии стала Назира ТЮЛЮНДИЕВА, специалист по межбюджетным отношениям Проекта ГГПОМСУ. Модератором – Асылбек ЧЕКIROV, менеджер компонента проекта. В пресс-сессии также принял участие представитель аппарата Жогорку кенеша КР Б.К. НАРБЕКОВ.

Со стороны участников пресс-сессии поступило множество вопросов. Прежде всего, был поднят вопрос о необходимости принятия Бюджетного кодекса. Журналисты согласились, что введение Бюджетного кодекса позволит гарантировать стабильность бюджетного законодательства, поскольку кодекс в иерархии нормативно-правовых актов стоит выше обычного закона. Отраслевые законы, часто вступающие в противоречие с основным законом в настоящее время, когда их статус одинаков, не смогут «расшатать» основные бюджетные принципы в будущем.

Особый интерес у участников вызвал вопрос новых полномочий Минфина (статья 73), которые могут стать основой для коррупционных схем. Предполагается, что Минфину будет разрешено:

- открывать в Национальном банке и коммерческих банках счета по учету средств бюджетов и иные счета для размещения временно свободных средств, предусмотренных законодательством;
- размещать в Национальном банке и коммерческих банках временно свободные средства республиканского бюджета;
- выдавать бюджетным учреждениям разрешения на открытие счетов в коммерческих банках.

По мнению участников, такие полномочия противоречат антикоррупционной политике, проводимой Президентом, Правительством и ЖК.

28 февраля 2014 года в Бишкеке состоялись парламентские слушания по Бюджетному кодексу, в которых приняли участие и эксперты Асылбек ЧЕКIROV

и Назира ТЮЛЮНДИЕВА. Во время слушаний они представили комментарии к проекту Бюджетного кодекса, подготовленные специалистами ИПР. Согласно этим комментариям, одним из главных положений любого бюджетного законодательства является норма, регулирующая величину дефицита бюджета. В своем документе эксперты ИПР выступают с инициативой ввести законодательное ограничение размера дефицита государственного бюджета. Наиболее целесообразным представляется вариант введения запрета на финансирование бюджетного дефицита по текущим расходам.

«Для введения такого положения необходимо институционально отделить бюджет развития от бюджета текущих расходов. Тогда мы будем точно знать, сколько кредитов мы привлекаем для инвестиций, а сколько для текущих нужд. Следовательно, бюджет развития не должен быть частью республиканского и местных бюджетов, как это предлагается в законопроекте», – считает Н.ТЮЛЮНДИЕВА.

Другая норма, против которой выступают эксперты ИПР, – это отрицательные гранты, т.е. принудительное изъятие доходов из местных бюджетов. Такой механизм противоречит Конституции КР. К тому же изъятие доходов из местных бюджетов будет отрицательно сказываться на проявлении инициатив органов МСУ для их пополнения.

ИПР предлагает ввести положение, стимулирующее направление использования «избыточных» средств на капитальные проекты в целях развития.

Другая важная рекомендация касается статьи «Общественные бюджетные слушания», в которой говорится лишь о том, что рассмотрение и утверждение бюджетов производится гласно и публично, а сама процедура общественных слушаний не раскрывается. Формализация процедуры повысит бюджетную прозрачность.

Концептуальной проработки в проекте Кодекса требуют также вопросы определения смешанных обязательств государства и органов МСУ, механизм установления приоритетов бюджетов, порядок оценки эффективности бюджетных программ органами МСУ и др.

Бостеринский АА: обновленный детский сад «Чынар» вновь открыт для дошкольников!

Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА,
специалист Проекта ГГПОМСУ



В конце 2013 года произошло знаковое событие для села Бостери Иссык-Кульской области. Здесь состоялось торжественное открытие обновленного детского сада «Чынар». Благодаря реконструкции социального объекта около 140 женщин получили возможность трудоустройства, а также больше свободного времени для ведения домашнего хозяйства. Они могут быть спокойны, их малыши находятся под присмотром и заботой опытных воспитателей.

В рамках Проекта «Дети – наше будущее» органы местного самоуправления Бостеринского айылного аймака деньги на ремонт получили, став одним из семи победителей конкурса Программы малых грантов Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (ГГПОМСУ), финансируемого Правительством Швейцарии и реализуемого Институтом политики развития⁵. Этот муниципалитет выиграл 1 млн. 35 тысяч сомов.

В открытии детского сада «Чынар» участвовали полномочный представитель ГАМСУМО по Иссык-Кульской области Зарылбек ШАРИПОВ, заместитель акима района, глава Бостеринского АО Тимур АЙЫЛЧИЕВ, члены рабочей группы во главе с ее руководителем Розой ТОКТОБАЕВОЙ, директор подрядной организации «Вектор ИК» Замир ОТОРБАЕВ, сотрудники Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» Султан МАЙРАМБЕКОВ и Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА, родители, местные СМИ.

– Я хочу еще раз подчеркнуть, что эта инициатива нашла поддержку у местных жителей. Сами родители поняли, что должны инвестировать в своих детей, от которых зависит будущее, – сказал в своем выступлении Зарылбек ШАРИПОВ, – при этом особенно радует, что вся эта работа была проделана совместными усилиями органов МСУ и рабочей группой. Именно благодаря такому партнерству улучшается жизнь сельчан. Мы с Институтом политики развития сотрудничаем на протяжении долгого времени и не собираемся останавливаться – впереди у нас еще много планов, над которыми мы будем работать в рамках Меморандума с ИГР.



⁵ Всего на конкурс поступило 35 заявок, из них 20 заявок от айылных аймаков Иссык-Кульской области и 15 заявок от айылных аймаков Джалал-Абадской области. Согласно условиям конкурса, исполнительные органы сельских муниципалитетов двух областей должны были заполнить специальные заявки с описанием проведенных мероприятий для выявления и решения вопросов на местном уровне.



О пути к успеху рассказала руководитель Инициативной группы Роза ТОКТОБАЕВА: «Как только узнали об этом конкурсе, мы подготовили несколько заявок, где описали наши главные проблемы и пути их решения. Но из всех предложений люди поддержали инициативу, которую мы назвали «Дети – наше будущее».

В общей сложности было потрачено 1 млн. 875 тыс. сомов: общая сумма проекта на реконструкцию детского сада «Чынар» составила 1 млн. 600 тысяч сомов, из которых – 565 000 сомов бюджетные средства. Уже в ходе строительных работ выяснилось, что необходим ремонт канализационной сети, монтаж электролинии. На эти нужды из местной казны были выделены дополнительно еще 275 тыс. сомов. Решение по такому важному вопросу принимал глава АО Тимур АЙЫЛЧИЕВ и депутаты кенеша.

Никто не остался в стороне, так как восстановление детского сада все считали самой главной задачей муниципалитета. Таким образом, вклад из местного бюджета достиг 840 тыс. сомов.

Конечно, реконструкция преобразила детский сад. Были демонтированы и оштукатурены стены, построены перегородки, установлены новые двери и окна, обновлена сантехника, вырыт котлован для строительства складского помещения. В настоящее время подходит к концу строительство овощехранилища.

– Для ребятешек созданы хорошие условия. А ведь изначально это здание не было предназначено для детей – раньше здесь была гостиница. И вся

обстановка, включая санузлы, гардеробную и даже столовую, была рассчитана на взрослых, – рассказала Роза ТОКТОБАЕВА.

Стоит отметить, что тендер, объявленный Бостеринским АО в июне 2013 года, выиграла подрядная организация «Вектор ИК». По словам Тимура АЙЫЛЧИЕВА, в ходе реализации проекта особое внимание было уделено соблюдению процедур проведения закупок. «Они требуют особого внимания. В рамках Проекта ГГПОМСУ наши специалисты прошли специальное обучение осуществлению государственных закупок в Учебном центре Минфина КР и получили соответствующие сертификаты, но трудности все равно были, так как сами нормы законодательства о закупках очень сложные, иногда противоречивые, – вспоминал глава





муниципалитета, – но это пустяки в сравнении с той радостью которую испытывают сегодня детишки и их родители».

– Я здесь работаю с самого открытия «Чынара», 4 года. В первое время мы испытывали большие трудности: здание не подходило для детского сада, комнаты узкие, в них помещались всего 4 кровати. Одним словом, наш детсад не соответствовал стандартам. Тяжело было хранить овощи и фрукты, так как не было специального помещения под склад. Но теперь благодаря этому гранту у нас будет свое овощехранилище, – не скрывала радости заведующая детским учреждением Асель ЖУМАБЕКОВА. – Теперь вместо 100 детей, мы сможем принять 140. Благодаря ремонту у нас появилась возможность открыть еще одну группу. В настоящее время в садике работают 7 воспитателей, 4 помощника воспитателя, 1 медик и 9 технических работников. К сожалению, «Чынар» не может вместить всех же-



лающих. В каждой группе должно быть по 30 детей, а у нас – по 35. Но недостатка в кроватях, столах и стульях нет.

Ежемесячная плата за ребенка – 600 сомов, значительная сумма на питание выделяется из местного бюджета Бостеринского АО. Возраст детей в детском саду от 3 до 6-7 лет.

По словам Урмата АКМАТОВА, папы трехлетней Айгерим, с недавних пор он со спокойной душой может оставлять свою дочь в садике, где тепло и чисто. «Мы очень признательны швейцарскому проекту и всем нашим жителям, поддержавшим этот проект. В качестве помощи и поддержки мы, родители, обеспечили садик новыми шторами. Это наш подарок», – сказал он.

Директор подрядной компании Замир ОТОРБАЕВ выразил благодарность всем, кто был задействован в работе. Он заверил, что строители трудились не за деньги, а на совесть: «С заведующей садика мы ездили выбирать линолеум, необходимые строительные материалы. Мы все делали сообща. Я надеюсь, что этот детский сад будет служить всем долго, и здесь будут воспитывать достойных граждан нашей страны!».

Не остались в стороне и родители. Они собрали деньги и купили телевизор, DVD, игрушки, затем приобрели национальные костюмы для детей. Вклад мам и пап в доброе дело составил свыше 40 тысяч сомов.

Специалист по грантам Проекта ГГПОМСУ Султан МАЙРАМБЕКОВ также поздравил присутствующих жителей, родителей воспитанников и воспитателей детского сада с успешным окончанием реконструкции детского сада. Он отметил, что развитие сел, пусть и небольшое, но идет.

– Мы движемся вперед. Нам отрадно быть свидетелями таких событий, так как это означает, что местные жители равнодушны к своим проблемам, что они понимают всю важность решения подобных вопросов своими силами, – подчеркнул С.МАЙРАМБЕКОВ.



Муниципальное управление: баварский опыт

НАТАЛЬЯ ОРЛОВА,
специалист по связям с общественностью Фонда Ханнса Зайделя.
По материалам, предоставленным Фондом Ханнса Зайделя, и лекции по
основам баварского МСУ Юргена Вальсхефера, профессора Бамбергского
университета, эксперта Фонда Ханнса Зайделя, декабрь 2013 г.

Трудно перечислить, сколько узнаваемых символов подарила миру Бавария, одна из наиболее развитых земель Германии: сильнейший футбольный клуб, автомобили BMW, знаменитое пиво... Но сегодня мы поговорим не об этом, а о том, что привело Баварию к экономическому и политическому росту. Одним из факторов, повлиявших на общее развитие, служит муниципальное управление, или, как его принято называть у нас, местное самоуправление. История местного самоуправления здесь началась 400 лет назад, с появлением первых сводов городских законов. На протяжении многих лет они совершенствовались в направлении все большей и большей независимости местных субъектов. Современная Бавария с ее населением в 12,5 млн. человек и 200 сельскими округами строит жизнь на двух принципах: независимости муниципалитетов и активном участии граждан в общественной жизни.



Независимость муниципалитетов

В основе местного самоуправления лежит принцип субсидиарности, согласно которому задачи должны решаться на самом низком, малом или удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно. То есть каждый индивидуум несет за себя ответственность. Если он не справляется, то эту задачу берет на себя семья как

следующий по величине жизненный круг. Не справляется семья – ответственность несет соседство или община. И только в конце этой цепочки стоит ответственность государства.

Право на самоуправление в Баварии (да и повсюду в Германии) защищено Конституцией и охраняется законом. Оно охватывает такие области, как финансовый суверенитет, суверенитет территориального планирования, кадровый суверенитет и нормотворческий суверенитет (принятие местных нормативно-правовых актов в виде уставов). Остановимся на некоторых из них.

Интересный факт

В 70-х годах прошлого века в Баварии произошла последняя административно-территориальная реформа по укрупнению муниципалитетов. Сначала были применены стимулирующие меры (например, гранты из госбюджета для инвестиций), затем – принудительные. В результате количество муниципалитетов сократилось в два раза, зато они стали обладать большими финансовыми ресурсами и полномочиями. Таким образом, муниципалитеты начали формировать свое развитие непосредственно на месте и без особых разрешений от разных инстанций.



Финансовый суверенитет



Финансовая автономия муниципалитетов определяется тем, что у них имеются собственные источники доходов. Это местные налоги, сборы и пошлины. К основным местным налогам относятся земельный налог и налог на прибыль. Также в местном бюджете остается определенная доля от подоходного налога.

Налоги эти периодически пересматриваются, меняются. Богатый опыт самостоятельного планирования своих доходов и расходов привел к достаточно взвешенной политике в отношении денежных сборов: муниципалитеты знают, что если они установят ставки местных налогов слишком высоко по сравнению с соседними городами или селами, бизнес, может, и не перекинется туда, но не будет здесь расти, что может негативно отразиться в доходной части местного бюджета.

Муниципалитеты самостоятельно определяют мероприятия по развитию своей территории. Список таких задач весьма обширен: одни из них обязательны, согласно федеральному законодательству (например, водоснабжение, канализация, дороги, освещение и т.д.), и, наконец, есть добровольные задачи (например, строительство спортивных сооружений, содержание библиотек, музеев и т.д.).

Интересный факт

В среднем бюджет города с 10-тысячным населением на год – это документ из 400 страниц, и в нем расписаны абсолютно все траты, а все источники доходов являются реалистичными.

Нормотворческий суверенитет

Законодательство разрешает государству вмешиваться в исполнение функций муниципалитетами только тогда, когда муниципалитеты выполняют их незаконно. Контроль муниципальных решений со стороны государства на целесообразность исключается и производится только контроль их соответствия законодательству. Государство может вмешаться только в том случае, если муниципалитет не выполнил какую-либо из своих обязательных функций, ни в коем случае оно не вмешивается в то, как эти функции исполняются.

Для решения задач, выходящих за рамки возможностей муниципалитетов, предусмотрена компетенция районов. Для этого у районов также есть свои источники доходов. Районный бюджет формируется в большей степени из денежных отчислений из местных бюджетов муниципалитетов, находящихся на территории района.

Интересный факт

По законодательству Германии, любой муниципалитет вправе подать в суд на федерацию. В позапрошлом году Ассоциация городов почти прибегла к этому механизму, оспаривая новые принципы налогообложения, однако в конечном итоге спор разрешился мирным путем.

С 2014 года все необязательные законодательские инициативы в Баварии заморожены. По мнению руководителя местного правительства, в настоящее

время законодательная база является вполне достаточной для нормального функционирования земли, а новые инициативы только вносят неразбериху, и на них тратится слишком много времени и энергии.





Гражданская активность

В настоящее время в Германии становится все более популярной идея местного самоуправления с «усилением гражданского общества». Это означает, что частные объединения – часто при поддержке со стороны органов МСУ – заботятся о социальной, культурной, спортивной жизни в городе или общине. Тем самым с органов МСУ снимается

финансовая нагрузка, а гражданский дух и чувство принадлежности к определенному муниципалитету усиливаются.

Как и повсюду в мире, отношение граждан к своему муниципалитету выражается в обязанностях и правах, однако в Баварии они несколько иные. Так, естественно, граждане имеют финансовые обязанности в виде налогов, взносов и пошлин. Однако, помимо этого, граждане могут избираться в местные советы, где они выполняют свои функции на общественных началах. При этом депутаты местных советов обязаны принимать участие на заседаниях и голосованиях, при этом воздержание при голосовании не разрешается.

Что касается прав, граждане могут пользоваться услугами муниципальных учреждений; имеют право на подачу петиции; имеют право быть заслушанными; имеют право на ознакомление с протоколами открытых заседаний местных советов; имеют право на участие в обсуждении принимаемого решения и право голоса; имеют выборное право и в определенных случаях непосредственное право принятия решения.

Жители выражают общественную волю через ежегодные собрания (которые они сами и могут созывать). Планирование застройки города, проведение санитарных мероприятий – обо всем этом (целях, причинах и последствия данных мер) граждане должны заблаговременно информироваться.

Желания, сомнения и предложения местных жителей подлежат принятию и рассмотрению. **M**



Генеральный директор Баткенской региональной телекомпании Мамажан Бердишев: «Наша телекомпания держится на молодых энтузиастах»

Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА

Баткенская региональная телерадиокомпания была образована в 2004 году. Она интересна тем, что стала, по сути, полигоном по внедрению цифрового вещания. В настоящее время роль телекомпании в освещении как местных новостей и событий, так и событий на республиканском уровне велика. У нее есть своя аудитория, свои авторы, свои звезды. Безусловно, молодой коллектив ежедневно испытывает проблемы и трудности творческого, технического, материального характера.

Чтобы хоть как-то двигаться вперед, руководство компании совместно с сотрудниками прилагают немало усилий для поиска донорских или местных неправительственных организаций, составляют сметы и заполняют заявки, ведут переговоры с целью получения грантовых средств. В результате всех предпринятых мер им удалось укрепить свое финансовое положение. Каких это стоило усилий и что это дало компании, рассказал генеральный директор Баткенской региональной телерадиокомпании Мамажан БЕРДИШЕВ:

- Недавно мы выиграли и реализовали проект на миллион долларов. Он назывался «Карегимдемекеним» и был направлен на освещение социальных проблем местных сообществ, проживающих в приграничных районах Баткенской области. Наши журналисты объездили все приграничные муниципалитеты, встретились с местными жителями, переговорили с ними, узнали об их проблемах и о том, как они решают их, кто им в этом помогает, – поведал нам руководитель ТВ. – В ходе этих визитов мы также изучили вопросы, касающиеся межэтнических отношений, проблем, конфликтов, возникающих на этой почве. В результате родились специальные выпуски и передачи.

По словам БЕРДИШЕВА, репортеры узнали о многих приграничных проблемах, которые не решаются на протяжении двух десятилетий. У местных жителей накопилось огромное количество вопросов, на которые они не могут получить ответы от

властей. И тогда журналисты решили привлечь внимание к ним, чтобы соответствующие органы и ответственные лица в прямом эфире ответили на них.

Были и другие проекты у Баткенской телекомпании. Польза от них была очевидная. С одной стороны, сотрудники много узнали, расширили свой кругозор, с другой – удалось укрепить материальную и финансовую базу.

- В настоящее время в штате трудится 26 человек. Средняя зарплата еще не так давно составляла 4-5 тысяч сомов, а в текущем – 9-10 тысяч. И это произошло именно благодаря нашим совместным усилиям по внедрению проектов. Это помогло остановить утечку кадров, которая наблюдалась раньше, – поделился своими достижениями глава телекомпании. – Имея диплом о высшем образовании и воз-





возможность работать в Бишкеке или Оше за большую зарплату, кто захочет оставаться здесь? Как я могу требовать от своих сотрудников творческой отдачи и результата? Я прежде должен создать им выгодные условия, дать мотивацию, чтобы они хотели работать здесь. Вот почему мы не останавливаемся на достигнутом и сейчас ищем спонсоров и доноров, готовим проектные заявки на 2014 год.

Штат компании состоит из 26 человек: 8 журналистов, 4 оператора, 8 режиссеров и монтажеров,

из которых 95% коллектива – молодежь. По словам БЕРДИШЕВА, на них вся надежда. «От молодых кадров я ожидаю многого: у них свежий взгляд на происходящие в мире события, современные идеи, они всегда в движении. Я стараюсь советоваться с ними, выслушивать их мнения, обоснования, в первую очередь для того, чтобы они сами поняли, о чем они говорят, чего хотят, и насколько это реально. Ребята у нас энтузиасты, некоторые готовы работать даже на общественных началах ради идеи и интереса».

Хотя вещание и ведется только на кыргызском языке, но в отдельных случаях, когда вопросы задаются на русском и таджикском языках, для удобства телезрителей привлекаются переводчики.

Сегодня на территории Баткенской области вещают 10 телекомпаний. И почти каждая из них имеет собственный канал, но выходят они в эфир в разное время. К примеру, Баткенская РТРК – каждый день с 18.00 до 24.00, половина программ состоит из авторских передач. В стальное время эфирная сетка заполняется новостным блоком, репортажами с места событий, получасовыми музыкально-поздравительными передачами на коммерческой основе, прямой эфир и другие передачи на актуальные темы – при участии самих зрителей.

Ряды зрителей канала расширяются, потому что новости даются не односторонне. Чтобы люди были в курсе всех событий, два неофициальных собора работают в Лейлекском и Кадамджайском районах. Они прошли специальный инструктаж и в тех случаях, когда из области не могут быстро доехать до места событий, за работу принимаются внештатники.

Высказал свое мнение о цифровом вещании Мамажан БЕРДИШЕВ: «С одной стороны, это хоро-





шее начало, однако, чтобы смотреть наше ТВ, зрители должны приобрести ресивер, дополнительное устройство для просмотра на цифровом канале. То есть ТВ в новом формате доступно не всем. В качестве помощи со стороны кыргызстанского правительства были закуплены 20 тысяч ресиверов и распределены между жителями отдаленных сел нашей области, но этого явно недостаточно.

Мы начали вещать на цифровом канале с декабря 2011 года. И тогда же Министерство транспорта и коммуникаций провело исследование, предоставив дополнительно еще 23 тысяч ресиверов. Но лишь половина жителей нашей области имеет возможность смотреть нас в новом формате. Сегодня стоимость одного устройства – 1200-1500 сомов, в зависимости от качества, то есть при нынешних условиях не каждая семья может себе это позволить. Но недавно я узнал, что уже выпускают телевизоры со встроенным ресивером».

Баткенская область граничит с соседней Республикой Таджикистан, жители некоторых сел соседней республики также смотрят телепередачи Баткенского ТВ. И много объявлений, рекламы и заявок коммерческого характера поступают от них что только на пользу телекомпании. По словам сотрудников телекомпании, им никто не препятствует, если они хотят повысить свой профессиональный уровень. Наоборот, руководство само посылает их на краткосрочные курсы, тренинги и семинары, пресс-сессии и пресс-туры. Сегодня зрители требуют уже не только политику, но также и качественную экономическую аналитику.

Во время прямого эфира люди часто интересуются социально-экономическим состоянием страны и области, бюджетом, налогами. Нехватка специального образования у сотрудников радио и телевидения ощущается везде по стране. Многие главные редакторы и директора телекомпаний отмечают разницу между теорией и практикой. С той же проблемой столкнулся и Мамажан БЕРДИШЕВ.

Но исходя из своего многолетнего опыта он решил не жалеть времени и средств на учебу журналистов. Руководитель телекомпании закрепляет молодых кадров за опытными специалистами, чтобы те научили их всему, что знают сами.

Другая проблема, которую еще предстоит решить, это – собственное здание для областного ТВ. У телекомпании по сей день его нет. С самого начала они арендовали помещение у Кыргызтелекома, за которое ежемесячно платят 22 тысяч сомов. Для решения вопроса крыши над головой СМИ обратились в мэрию Баткена с просьбой выделить участок под строительство здания для ТВ. Городские власти пошли навстречу, предоставив 30 соток земли, затем телекомпания обратилась в Министерство культуры с просьбой включить в бюджет следующего года средства на строительство. А пока весь коллектив ютится в двух комнатах, выделенных руководством драматического театра.

- Успешная реализация наших проектов окрылила нас. Мы планируем продолжить работу в сфере освещения проблем и конфликтов на приграничных зонах и пути их решения. В частности, уже готовим проектную заявку на рассмотрение Фонда «Сорос-Кыргызстан» по освещению тематики горнодобывающих отраслей. Мы обращаемся к ним за финансированием расходов, связанных с проведением съемок и созданием сюжетов на местах, трансляций передач в прямом эфире, – поделился своими ближайшими планами БЕРДИШЕВ.- Мы уже долгое время сотрудничаем с представительством Интерьюс в Кыргызстане. Их попросили помочь в повышении квалификации и обучении оператора и монтажера. Они ответили, что рассмотрят возможности для организации обучений по данным направлениям. Мы оплатим транспорт и проживание наших сотрудников в Бишкеке за время обучения. Это очень важно для нас, так как некоторые наши операторы работают без диплома, но по призванию. **M**