

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | МАЙ-ИЮНЬ 2017 | выпуск № 5-6 (66-67)

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

## В НОМЕРЕ:

### Юридическая консультация

- Деятельность местных кенешей: совместные заседания, запросы, этика и сроки..... 2
- Взаимодействие органов МСУ с местным сообществом и организация жизнедеятельности..... 6
- Управление ресурсами и местным бюджетом..... 8

### Международный опыт МСУ

- Местное самоуправление в Эстонии..... 12

### Участие граждан в МСУ

- Правильно составленный Протокол общественных мероприятий (сходы, общественные слушания) повышает доверие и улучшает сотрудничество между гражданами и местной властью..... 17
- Когда участие превращается в эксплуатацию? или Как бороться с "ашаром"?..... 22

### Финансы МСУ

- Финансовые аргументы в пользу сокращения численности айылных аймаков..... 27

### Кадры МСУ

- Рецепт управления диктует молодежь. Молодые исследователи и студенты видят будущее муниципальной службы по-своему..... 31

### Новости Проекта ГГПОМСУ

- Модель участия граждан в бюджетном процессе будет внедряться в Нарынской и Ошской областях..... 35

*Ориентационные встречи с новыми партнерами*

*Участники тренинга в Нарынской области провели мероприятия по совместному изучению нужд сообщества с участием 300 человек*

- Грантовый тренажер «Инвестиции в решение приоритетных проблем сообщества»..... 39

*15 сельских муниципалитетов Чуйской области получили 14,7 миллиона сомов на решение вопросов местного значения*

*У молодежи Кызыл-Тууйского аймака появилось собственное футбольное поле!*

- Развитие МСУ: реформы, новшества законодательства..... 42

*Новые знания по проведению оценки деятельности служащих, конкурса и служебного продвижения*

*Утверждена Рабочая группа по разработке проекта Программы развития МСУ в КР на 2018-2020 годы*

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  
**Адил Абдраимов**

Перевод на кыргызский язык  
**Зейнеп Алтымышова**

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

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

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

**По всем вопросам обращаться по адресам:**  
**почтовый** – 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Уметалиева, д. 108, Институт политики развития;  
**электронные** – office@dpi.kg, NDobretsova@dpi.kg

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

**Факс:** (0312) 97-65-29

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

Регистрационный номер Свидетельства о регистрации средства массовой информации 1785.

**ISBN 1694-7053**

Рубрика сформирована из вопросов, поступающих в адрес Института политики развития от органов местного самоуправления.

Ответы на вопросы муниципалитетов подготовлены  
**Бектурганом ОРОЗБАЕВЫМ**  
и **Нуржан МАМЫРАЛИЕВОЙ**,  
юристами Проекта ГППОМСУ, ИПР

# Деятельность местных кенешей: совместные заседания, запросы, этика и сроки

## О совместном заседании местных кенешей

Решение некоторых вопросов, имеющих межмуниципальное или государственное значение, требует общих усилий органов МСУ, расположенных на уровне района. Соответственно, возникает необходимость проведения совместного заседания местных кенешей. Каковы процедуры и правовая база организации и проведения данного заседания?

Старая редакция пункта 7 статьи 89 Конституции КР давала возможность премьер-министру КР назначать и освобождать глав местных государственных администраций – акимов - по предложению местных кенешей. Поэтому в Законе КР «О местном самоуправлении» был предусмотрен институт совместных заседаний местных кенешей. В компетенцию совместного заседания местных кенешей, согласно статье 21-1 Закона КР «О местном самоуправлении», входило рассмотрение только четырех вопросов:

- внесение предложения по кандидатуре для назначения на должность акима;
- заслушивание не реже одного раза в год отчета акима о положении дел на территории района;
- выражение недоверия акиму за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей двумя третями голосов от общего числа депутатов совместного заседания местных кенешей;
- представление Центральной избирательной

комиссии кандидатур для включения в состав территориальной избирательной комиссии, а также кандидатур в состав резерва территориальной избирательной комиссии.

Соответственно, совместное заседание местных кенешей не вправе было рассматривать другие вопросы, кроме вышеуказанных.

С внесением изменений в Конституцию КР на референдуме, прошедшем 4 декабря 2016 года, участие местных кенешей в процессе назначения и освобождения акимов было исключено. Согласно новой редакции Конституции, премьер-министр назначает и освобождает акимов без согласия местных кенешей. В настоящее время Правительством КР инициируется проект закона в целях приведения в соответствие норм законов с Конституцией КР, в частности, планируется расформирование института совместных заседаний местных кенешей, который утратил свое предназначение.

По поводу необходимости рассмотрения местными кенешами вопросов районного значения и вопросов между айылными аймаками следует от-

метить, что законодательство не запрещает местным кенешам самостоятельно рассматривать и заслушивать на своих сессиях информацию государственных, муниципальных учреждений, оказывающих государственные или муниципальные услуги, предприятий и организаций, обслуживающих население, а также любого органа или должностного лица, подотчетных либо подконтрольных местному

кенешу, по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего местного кенеша. Кроме того, в соответствии с законодательством, органы местного самоуправления вправе в порядке межмуниципального сотрудничества совместно с другими органами местного самоуправления решать любые вопросы, относящиеся к их компетенции.

## О депутатском запросе

**Может ли депутат делать депутатский запрос самостоятельно, без предварительного обсуждения на сессии кенеша?**

Согласно ст. 11 Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей», запрос может быть внесен депутатом или группой депутатов в письменной или устной форме на сессию местного кенеша, он подлежит включению в повестку дня сессии, по нему может проводиться обсуждение и принимается решение.

Председатель местного кенеша доводит текст запроса до соответствующего органа или должностного лица, к которым он обращен.

Орган или должностное лицо, к которым обращен запрос, обязаны в установленный местным кенешем срок дать устный или письменный ответ на него. Ответ на запрос рассматривается на сес-

сии местного кенеша. Также Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР» позволяет депутату местного кенеша, как физическому лицу, обратиться с запросом в устной или письменной форме к государственным органам и органам МСУ. Органы государственной власти и органы МСУ в течение 14 дней обязаны дать ответ на запрос депутата/физического лица.

Проще говоря, депутат может направлять запросы самостоятельно только в качестве гражданина. Для придания запросу статуса депутатского необходимо одобрение сессии.

## О депутатах соседнего кенеша

**Может ли депутат местного кенеша вмешиваться или участвовать в деятельности соседнего местного кенеша?**

Депутат местного кенеша не может участвовать в деятельности местного кенеша другого айылного аймака, города или каким-то образом вмешиваться в его деятельность. Согласно ст. 21 Закона КР «О

местном самоуправлении», местные кенешы являются самостоятельными юридическими лицами, и каждый решает вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции, самостоятельно.

## О необоснованной критике в адрес депутата местного кенеша

**Какие меры в отношении депутата местного кенеша другого муниципалитета может принять наш местный кенеш, если депутат публично высказывает негативное мнение и дает необоснованно плохую оценку деятельности нашего местного кенеша?**

Согласно статье 8-1 Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей», 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 соответствующий мест-

ный кенеш, избирателей и государство в целом. В своей деятельности депутат должен придерживаться требований Кодекса депутатской этики.

В случае допущения депутатом другого айылного кенеша таких нарушений, местный кенеш, руководствуясь статьей 18 части I Гражданского кодекса КР, имеет право обратиться в суд для защиты своей деловой репутации. Деловая репутация местного кенеша как юридического лица, главным образом, формируется из результатов его публичной деятельности и открыто распространяемой о нем информации и представляет собой общественную оценку деятельности юридического лица.

Если сведения, порочащие деловую репутацию местного кенеша, распространены в средствах массовой информации, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации.

Если указанные сведения содержатся в доку-

менте, исходящем от организации, такой документ подлежит замене или отзыву.

Если решение суда по опровержению не выполнено, суд вправе наложить на нарушителя штраф, взыскиваемый в размере и порядке, предусмотренном законодательством, в доход государства. Уплата штрафа не освобождает нарушителя от обязанности выполнить предусмотренное решением суда действие.

Местный кенеш, в отношении которого распространены сведения, порочащие его деловую репутацию, вправе, наряду с опровержением таких сведений, требовать в судебном порядке возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением.

Наличие таких вопросов говорит о необходимости разработки кодекса этики для депутатов местных кенешей.

## Об инициировании проверки

**Каким образом айылный кенеш или депутат кенеша может инициировать вопрос о проведении проверки работы органа МСУ контролирующими органами?**

Согласно статье 12 Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей», депутат местного кенеша вправе ставить в местном кенеше и его органах вопрос о необходимости проведения проверки деятельности расположенных на его территории предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, а также деятельности

государственных органов, за исключением судов и судей, органов объединений граждан, за исключением финансово-хозяйственной деятельности.

Так, местный кенеш вправе рекомендовать уполномоченным государственным органам провести проверки по фактам, изложенным депутатами. При этом проверки должны проводиться в соответствии с действующим законодательством.

Депутат свою инициативу о необходимости проведения проверки может внести как вопрос для рассмотрения местным кенешем.

При выявлении нарушения прав граждан или иных нарушений законности депутат вправе потребовать прекращения нарушения, а в необходимых случаях обратиться в соответствующие органы и к должностным лицам, за исключением судов и судей, с требованием пресечь нарушение.

Должностные лица государственных органов, органов местного



Автор плаката - Айжамал ЖОРОБЕКОВА,  
участница конкурса плакатов "Жить здесь и сейчас", 2015 г.

самоуправления и объединений граждан, администрация предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, а также работники милиции, к которым обращено требование депутата, обязаны незамедлительно принять меры к устранению нарушений, а при необходимости – к привлечению виновных к ответственности с по-

следующим информированием об этом депутата. В случае непринятия мер, должностные лица, к которым обращались депутат, депутатские фракции и группа местных кенешей, несут дисциплинарную, административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законом.

## **О сроках предоставления документов на сессию местного кенеша**

**В регламенте местного кенеша айылного аймака был определен срок по предоставлению документов и материалов, подлежащих рассмотрению на заседании, не позднее чем, за 2 календарных дня до начала сессии. Насколько это правомочно?**

Установление срока предоставления депутатам документов и материалов, подлежащих рассмотрению на сессии местного кенеша, до начала сессии МК считаем правильным и необходимым. Депутаты и другие приглашенные лица заранее должны изучить рассматриваемые вопросы, подготовить свои ответы, аргументы. В ином случае депутатам потребуется дополнительное время во время сессии для изучения материалов, время, отведенное на сессию будет либо потрачено неэффективно, либо неоправданно увеличится. Либо депутаты будут голосовать на сессии по рассматриваемым вопросам без их детального изучения. Процедура заблаговременного, за 3 календарных дня предоставления документов практикуется в отношении комитетов, фракций и заседаний Жогорку Кенеша КР. В случае нарушения данной процедуры вопрос может быть снят с повестки дня.

Более подробно данная процедура изложена в Типовом регламенте айылного кенеша, утвержденном приказом ГАМСУМО № 01-24/65 от 25.11.2013 г., где, в частности, сказано следующее:

«Сессия айылного кенеша является основной организационно-правовой формой деятельности айылного кенеша, обеспечивающей коллективное обсуждение вопросов, отнесенных к ведению айылного кенеша, и принятие соответствующих решений по ним.

Пакет документов, вносимый на сессию айылного кенеша должен включать:

- проект постановления, подготовленный ответственным секретарем айыл окмоту, одобренный председателем айылного кенеша по согласованию с председателями соответствующих постоянных (временных) комиссий;
- справку-обоснование (информацию) к проекту постановления;
- сравнительную таблицу (в случае внесения изменений и (или) дополнений в действующее постановление);

щее постановление);

- заключение или решение соответствующей постоянной (временной) комиссии;
- документы, содержащие информацию о согласовании проекта постановления с соответствующими подразделениями государственных органов, организаций, учреждений, предприятий, с местным сообществом (при необходимости);
- экспертные заключения, подготовленные в результате проведенных экспертиз (при необходимости).

Проект повестки дня очередной сессии формируется председателем айылного кенеша на основании плана работы айылного кенеша, предложений постоянных (временных) комиссий, депутатов, главы айыл окмоту за 10 дней до проведения заседания и за 5 дней до внеочередной сессии айылного кенеша. В случае возникновения чрезвычайной ситуации - незамедлительно.

Вопросы в проект повестки дня сессии включаются председателем после предварительного рассмотрения их на заседаниях постоянных (временных) комиссий и согласования их с председателями постоянных (временных) комиссий айылного кенеша.

Сформированный председателем проект повестки дня сессии с указанием времени и места его проведения, проекты постановлений и иные документы, материалы, указанные выше и подлежащие рассмотрению на сессии, направляются депутатам, приглашенным лицам не позднее, чем за 3 календарных дня до начала сессии.

Проект повестки дня одновременно размещается на информационном стенде айыл окмоту, а также вывешивается в других общедоступных местах внутри сел для ознакомления местного населения» (главы 16, 17, 18 и 36 Типового регламента айылного кенеша, утвержденного приказом ГАМСУМО № 01-24/65 от 25.11.2013 г.).

## О сроках полномочий депутатов местных кенешей и Жогорку Кенеша

Можно ли для рационального использования бюджетных средств и обеспечения продуктивного и действенного взаимоотношения вертикали власти приравнять сроки полномочия депутатов местного кенеша и Жогорку Кенеша?

Данная идея нашла свое отражение в проекте Закона КР «О выборах в органы местного самоуправления», инициированного депутатом ЖК К. БОКОЕВЫМ, где срок полномочий депутатов местного кенеша и глав исполнительных органов местного самоуправления (глав АО и мэров городов) увеличивается с четырех до пяти лет. Увеличение срока полномочий предложено в целях создания достаточных временных условий и удобств для планирования и полноценной реализации программ социально-экономического развития территорий, а также экономии бюджетных средств на выборных процессах. Поскольку опыт развитых

стран показывает, что «пятилетка» является более устойчивой моделью программирования и управления, дает больший размах плодотворной работе, экономически выгодна для муниципалитетов и позволяет повысить стабильность исполнительных и представительных органов МСУ.

Проект закона после принятия в первом чтении Жогорку Кенешем прошел обсуждение во всех областях республики в форме парламентских слушаний с участием депутатов ЖК, местных кенешей, глав АО, граждан и др. и находится в процессе доработки и рассмотрения во втором чтении Жогорку Кенешем.

# Взаимодействие органов МСУ с местным сообществом и организация жизнедеятельности

## О наградах, выдаваемых органами МСУ

Имеет ли право местный кенеш отозвать (забрать) ранее выданные награды, например, награду «Айыл аксакалы»?

Законодательство не предусматривает порядок учреждения, присуждения и лишения наград местным кенешем. Однако его отсутствие в законодательстве не означает, что органы МСУ не могут учреждать, присуждать и лишать наград местного уровня. Каждый местный кенеш может сам определить данный порядок, разработав и утвердив Положение о награждении членов местного сообще-

ства. В случае если в этом Положении местного кенеша не предусмотрен вопрос лишения награды, тогда вопрос лишения награды может рассматриваться местным кенешем после внесения в данное Положение соответствующих процедур.

Меры поощрения граждан, принимаемые органами местного самоуправления, также регулируются Уставом местного сообщества, соответствующим

щего айылного аймака. Данное положение о поощрении членов местного сообщества установлено в Типовом уставе местного сообщества, утверж-

денного приказом ГАМСУМО от 4 марта 2014 года, №.01-24/19 (Глава IV п. 31).

## О старом уставе местного сообщества

**Имеет ли юридическую силу Устав местного сообщества, принятый на курултае и утвержденный айылным кенешем в 2008 году (до утверждения новой редакции Типового устава приказом ГАМСУМО)?**

Устав местного сообщества имеет юридическую силу, если он был принят в соответствии с законодательством и не признан утратившим силу айылным кенешем. В соответствии со статьей 15 Закона КР «О местном самоуправлении» и другими законами КР, Устав местного сообщества подлежит:

- обсуждению с жителями данного айылного аймака;
- рассмотрению и включению предложений, замечаний и рекомендаций местного сообщества, не противоречащих законодательству КР;
- рассмотрению и утверждению на заседании постоянной комиссии местного кенеша и на сессии местного кенеша;
- обязательной регистрации в органах местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации постановлений местного кенеша;
- опубликованию постановления местного ке-

неша об утверждении Устава местного сообщества с текстом утвержденного Устава местного сообщества;

- включению копии постановления местного кенеша об утверждении Устава местного сообщества, после официального опубликования с приложением текста Устава, в Государственный реестр нормативных правовых актов (направляется в территориальное подразделение Министерства юстиции КР для включения).

Следовательно, если все вышеперечисленные требования выполнены, а айылный кенеш не признавал устав утратившим силу, то устав образца 2008 года считается действующим. Однако в целях улучшения устава, усиления его влияния на жизнь в сообществе, рекомендуется пересмотреть старую редакцию устава в соответствии с новым Типовым уставом, утвержденным приказом ГАМСУМО от 4 марта 2014 года, № 01-24/19.

## Об утверждении тарифов на услуги ветеринара

**Может ли местный кенеш утверждать тарифы за услуги ветеринарного сервиса для местных фермеров, предложенные со стороны районного ветеринарного управления? Районная Ассоциация ветеринаров разработала калькуляцию тарифа на услуги ветврачей по району, кто должен согласовать или утвердить данную сумму?**

Согласно статье 31 Закона КР «О местном самоуправлении», утверждение тарифов за ветеринарные услуги не входит в компетенцию местного кенеша. Существует Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями, утвержденный постановлением Правительства КР, от 10 февраля 2012 года, № 85. В этом реестре дан исчерпывающий перечень ветеринарных услуг, которые оказываются на платной и бесплатной основе.

В соответствии с Порядком определения размера оплаты за оказание государственных и муниципальных услуг (работы), утвержденным Постановлением Правительства Кыргызской Республики

от 26 октября 2000 года, № 637, тарифы (цены) на платные услуги (работы), оказываемые подведомственными и территориальными подразделениями государственных органов, учреждениями, утверждаются соответствующим уполномоченным государственным органом в сфере ветеринарии по согласованию с территориальными подразделениями государственного антимонопольного органа Кыргызской Республики.

Следовательно, тарифы на государственные ветеринарные услуги, указанные в Реестре государственных услуг, должны утверждаться Департаментом государственной ветеринарии по согласованию с территориальными подразделениями государственного антимонопольного органа КР.

## О тарифах на идентификацию скота

На основе каких документов формируется размер оплаты за идентификацию скота?

К сожалению, на сегодняшний день со стороны Правительства КР пока не установлена конкретная цена за услуги идентификации животных. В Правилах идентификации животных, утвержденных постановлением Правительства КР от 5 декабря 2014 года, № 694, говорится, что владелец в период проведения идентификации своих животных производит оплату исполнителю – ветеринарному врачу - за услуги по проведению идентификации, а также отдельно производит оплату за стоимость бирок, чипов и идентификационного свидетельства.

В данное время идентификацию животных уполномоченный государственный орган с помощью органов МСУ производит в Чуйской области

только в Иссык-Атинском районе, где происходит апробация (пилотирование). Со слов глав АО, в настоящее время практикуется следующий порядок определения оплаты по идентификации животных. Айыл окмоту на сходе согласовывает с местным сообществом цену за услугу ветеринарного врача и услугу айыл окмоту за внесение сведений в Единый государственный реестр идентифицированных животных. Эта сумма составляет 30 сомов. Дополнительно в эту цену включаются цены фактической стоимости бирок, чипов и идентификационного свидетельства – 40 сомов. В итоге в пилотных районах на каждое животное оплата за услугу по проведению идентификации составляет 70 сомов.

# Управление ресурсами и местным бюджетом

## О пастбищах

В законе о пастбищах указано, что плата за пользование пастбищами должно утверждаться местными кенешами. Какие документы необходимы для утверждения платы за пользования пастбищами? Должен ли айылный кенеш утверждать бюджет жайыт-комитета (пастбищного комитета)? Должен ли жайыт-комитет отчитываться об исполнении бюджета перед кенешем?

Согласно статье 4 Закона КР «О пастбищах», ответственность и контроль за управлением государственными пастбищными угодьями, кроме права распоряжения, переданы органам местного самоуправления, которые, в свою очередь, делегировали полномочия по управлению и использованию пастбищ объединениям пастбищепользователей (жайыт-комитетам).

В то же время местный кенеш в рамках контрольных функций ежегодно утверждает:

- планы сообществ по использованию пастбищ;
- отчеты об их исполнении;
- а также плату за использование пастбищ.

Размер платы за право пользования пастбищными угодьями устанавливается ежегодно для

каждой пастбищной системы и для каждого вида пользования пастбищами жайыт-комитетом, не ниже налоговой базовой ставки с учетом оптимальной нагрузки, включается в ежегодные планы использования пастбищ и утверждается местным кенешем.

Размер платы за пользование пастбищами устанавливается в соответствии с Типовым положением о порядке установления платы за использование пастбищ (ПП КР от 7 июня 2016 года, № 307).

Согласно Типовому положению, размер оплаты за пользование пастбищами устанавливается ежегодно с учетом оптимальной нагрузки на единицу площади пастбищ, состояния их инфраструктуры, а также их продуктивности, отдаленности и других факторов.

При утверждении платы за использование пастбищ местный кенеш вправе потребовать от жайыт-комитета предоставления необходимых документов, доказывающих, что плата за использование пастбищ была установлена с учетом требований Типового положения о порядке установления платы за использование пастбищ.

Также следует иметь в виду, что физические и юридические лица могут использовать пастбища в иных целях, не связанных с выпасом скота, то есть:

- для отдыха;
- для сбора в личное пользование дикорастущих плодов, ягод, грибов, других пищевых продуктов;
- для сбора лекарственно-технического сырья и пчеловодства;
- для участия в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях.

Размер платы за использование пастбищ в иных целях устанавливается в соответствии с Типовым положением о порядке предоставления права пользования пастбищными ресурсами в иных целях, не связанных с выпасом скота, (ПП КР от 13 сентября 2013 года, №515).

Важно отметить, что местный кенеш не утверж-

дает бюджет жайыт-комитета, но утверждает размер платы за право пользования пастбищами. Часть платы за пользование пастбищными угодьями, составляющая долю жайыт-комитета, направляется на его содержание, улучшение и развитие пастбищ и пастбищной инфраструктуры.

Часть платы за пользование пастбищными угодьями, составляющая с учетом оплаты налогов не менее одной третьей части общей доли местного самоуправления, направляется в местный бюджет.



## О возможностях органов МСУ в сфере недропользования

Каковы конкретные полномочия, задачи и процедуры у органов МСУ в сфере недропользования?

К сожалению, статья 9 Закона КР «О недрах» объединяет полномочия органов местного самоуправления и местной государственной администрации в сфере недропользования. В данной статье закона перечислены эти полномочия, но разграничения кто именно и за что именно отвечает не приводится. В связи с этим до настоящего времени не решен вопрос о том, кто именно – органы местного самоуправления или местная государственная администрация – несет ответственность за следующие вопросы:

- предоставляют земельный отвод и право временного пользования земельными участками на сроки, которые определены лицензией;
- обеспечивают беспрепятственный доступ лицензиатов к лицензионной площади;
- пресекают самовольную добычу полезных ископаемых;
- контролируют ликвидацию и консервацию горного и иного имущества, использованного при разработке месторождений или геологическом изучении недр, а также рекульти-

вацию земельных участков и лицензионных объектов;

- участвуют в работе комиссий по проведению конкурсов и аукционов на лицензионные объекты, расположенные в границах административно-территориальной единицы;
- организывают общественную экологическую экспертизу проектов недропользования;
- проводят работу среди местного населения с целью пресечения незаконного вмешательства в деятельность недропользователей;
- осуществляют иные полномочия в сфере недропользования в соответствии с законодательством КР.

В связи с тем, что законодатель не сделал разграничения данных полномочий между МСУ и МГА, на практике зачастую эти вопросы не решаются. С практической точки зрения можно лишь порекомендовать органам МСУ объединяться с местной государственной администрацией и сообща пытаться решать перечисленные вопросы. А уполномоченным государственным органам следует провести разграничение и определить ответственных.

## О налогах и сборах в местный бюджет от добывающих компаний

Какие налоги и сборы должны платить в местный бюджет компании, добывающие инертные материалы в карьерах, расположенных на территории айылного аймака?

От компаний, добывающих полезные ископаемые, в местный бюджет поступают:

- налог за пользование недрами (роялти);
- платеж за удержание лицензии на право пользования недрами.

Налог за пользование недрами. Согласно Закону о республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы, 50% налога за пользование недрами (роялти, за исключением стратегических полезных ископаемых: золото, нефть, газ) отчисляется в соответствующие местные бюджеты городов и айылов по месту их разработок.

В соответствии со ст. 310 Налогового кодекса КР, ставка роялти устанавливается от объема отбираемой воды в натуральном выражении, за исключением специализированных организаций водоснабжения, в следующих размерах (см. таблицу).

Ставка роялти устанавливается от выручки, полученной от реализации:

- 1) на золото, серебро и платину с учетом прироста запасов:
  - а) для месторождений с запасами более 10 тонн - 5 процентов;
  - б) для месторождений с запасами от 3 до 10 тонн - 3 процента;
  - в) для месторождений с запасами менее трех тонн - 1 процент;
- 2) для специализированных организаций водоснабжения - в размере 5 процентов;
- 3) на гипс - в размере 6 процентов;
- 4) на природные камни для производства облицовочных материалов - в размере 12 процентов;
- 5) на уголь каменный, бурый - в размере одного процента.

Ставка роялти на реализованные полезные ископаемые или продукты их переработки, не предусмотренная частями 1 и 2 настоящей статьи, устанавливается в размере трех процентов от налоговой базы, исчисленной в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 309 Налогового кодекса.

Платеж за удержание лицензии на право пользования недрами. Законом о неналоговых платежах устанавливается платеж за удержание лицензии на право пользования недрами. Платеж за удержание лицензии на право пользования недрами вносится недропользователем, получившим право на поиск и/или разведку и/или разработку месторождений полезных ископаемых в Кыргызской Республике.

Порядок и сроки уплаты сумм платежа за удержание лицензии на право пользования недрами устанавливаются Правительством КР в соответствии с Законом КР «О недрах». Суммы от платежей за удержание лицензии поступают в бюджеты органов местного самоуправления. В случае если лицензионная площадь или ее часть не входит в границы айылного аймака, города, то платежи за удержание лицензии на право пользования недрами данной площади направляются в республиканский бюджет.

Сроки уплаты отчислений за удержание лицензии лицензиат, получивший лицензию на право пользования недрами, в течение 30 календарных дней со дня получения лицензии должен оплатить платеж за первый год действия лицензии на право пользования недрами. В дальнейшем оплата платежа производится на ежеквартальной основе. Общий размер платы за год распределяется пропорционально по месяцам, и лицензиат производит уплату платежа не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

Полезное ископаемое	Единица измерения (налоговая база)	Ставка (в процентах или сомах)
Минеральные и пресные воды для розлива в качестве питьевых	куб.м	200 сомов
Минеральные и термальные воды для бальнеолечения	куб.м	0,05 сома
Термальные воды для отопления	куб.м	0,12 сома
Пресные воды питьевые	куб.м	0,15 сома
Пресные воды технические	куб.м	0,10 сома
Пресные воды для сельскохозяйственного производства	куб.м	0,01 сома

## О предпринимательской деятельности айыл окмоту

Как айыл окмоту может получать доход от закупленной сельскохозяйственной техники (комбайны, сенокосилки, пресс-подборщики, трактор) при оказании услуг жителям?

Орган управления, включая орган местного самоуправления, не может и не должен заниматься предпринимательской деятельностью! К сожалению, сегодня органы МСУ за счет средств местного бюджета строят развлекательные здания, покупают сельхозтехнику, спецтехнику, грузовые автомашины, неприменимые для решения вопросов местного значения. Сдают их в аренду, якобы в целях пополнения местного бюджета. Однако зарабатывание денег посредством предоставления сельхозтехники на платной основе местным жителям является несвойственной функцией местного самоуправления. Предоставление бизнес-услуг не входит в компетенцию органов МСУ. Как показывает практика, под видом оказания бизнес-услуги или помощи населению на местах создаются новые коррупционные схемы. Во-первых, механизм контроля поступления прибыли в доход местного бюджета четко не отрегулирован законодательством, во-вторых, органы МСУ выходят за рамки своих основных задач, которые заключаются в организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставлении населению социальных, культурных и иных муниципальных услуг.

Статья 3 Конституции КР гласит, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления; осуществления государственными органами и органами местного самоуправления своих полномочий в интересах народа. Статья 5 Конституции КР обращает особое внимание государственных органов и органов МСУ на то, что государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части. Государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами.

Более того, статья 110 Конституции КР дает основополагающее определение о местном самоуправлении, согласно которой местное самоуправление – это гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Исходя из вышеуказанных конституционных

норм, следует отметить, что государственным органам и органам местного самоуправления запрещается непосредственно заниматься предпринимательской деятельностью. Но государственные органы и органы МСУ могут оказывать платные или бесплатные государственные/муниципальные услуги населению в порядке, установленном Законом КР «О государственных и муниципальных услугах». Кроме того, собственность, приобретаемая органами МСУ (спецтехника) является собственностью местного сообщества, которая должна быть использована для решения следующих вопросов местного значения:

- снабжение питьевой водой населения;
- обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- организация освещения мест общего пользования;
- обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- обеспечение функционирования муниципального транспорта в границах населенных пунктов и т.д.

Таким образом, покупка техники или строительство объектов в целях извлечения прибыли, не относящихся к решению вопросов местного значения, являются незаконной деятельностью органов МСУ.



# Местное самоуправление в Эстонии



Эстония планирует сократить количество муниципалитетов втрое. К депутатам местных советов не предъявляют требований, кроме возраста и гражданства. Заседания местных советов транслируют онлайн. Какие еще уроки может извлечь Кыргызстан из опыта Эстонии? Ответы искали участники учебной поездки в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (ШУРС) и выполняемого Институтом политики развития (далее – Проект «ГГПОМСУ»). Участие в поездке приняли депутаты Жогорку Кенеша КР, заместитель министра финансов КР, председатель Общественного совета МФ КР, сотрудники Аппарата Правительства КР, ГАМСУМО, главы айыл окмоту, Союза МСУ, а также представители Проекта посетили Эстонскую Республику с учебным визитом с 23 по 29 апреля 2017 года. Целью поездки стало изучение положительного опыта развития местного самоуправления, взаимодействия органов управления с гражданами, центральной властью и органами местного самоуправления.

**Алтынай БУЗУРМАНКУЛОВА,**  
координатор по работе с муниципалитетами  
Проекта ГГПОМСУ, ИПР

Развитие местного самоуправления для Кыргызстана важная и актуальная тема. И хотя порой кажется, что все трудности преопределены, а расчеты выполнены, основная цель – сильное местное самоуправление – еще не достигнута. В такие

моменты становится ясно: для того чтобы продвигать реформы, необходимо увидеть их на примере других стран. И куда важнее в такие моменты определить, чей же опыт сможет дать необходимую информацию. Немаловажную роль при этом

играет схожая культура, традиции, язык и, конечно, история. Именно поэтому учебная поездка в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству, прошла в сердце Прибалтики – Эстонской Республике.

В рамках изучения опыта Эстонии делегация Кыргызстана ознакомилась с:

- системой государственного и местного управления Эстонии;
- функциями и задачами местного самоуправления, уделив особое внимание вопросам разграничения функций и полномочий госорганов и МСУ, делегирования государственных полномочий МСУ;
- вопросами управления муниципальными финансами, включая доходы и расходы МСУ, межбюджетные отношения, систему выравнивания;
- деятельностью Ассоциации местных и региональных самоуправлений, включая роль Ассоциаций в переговорных процессах с центральным правительством от имени органов МСУ;
- административно-территориальной реформой Эстонии (укрупнение муниципалитетов);
- деятельностью органов МСУ отдельных городов Эстонии (г. Маарду, г. Раквере, г. Пайде, г. Таллин).

Делегация из Кыргызстана посетила офис Ассоциации (Союз) городов Эстонии, Министерство административных реформ Эстонии, парламент Эстонии, а также мэрии городов – Маарду, Раквере, Пайде, Таллина. Кыргызстанцы встречались с директором и сотрудниками Союза городов Эстонии, министром административных реформ, депутатом парламента, мэрами городов и их работниками. На протяжении пяти дней было множество встреч, где участники могли задавать разные вопросы и обсуждать с эстонскими коллегами преимущества и недостатки реформ, трудности, с которыми пришлось столкнуться. Обсуждались вопросы хозяйственной деятельности органов МСУ, предоставления муниципальных услуг и обслуживания населения, практика участия граждан в принятии решений на местах, в бюджетном процессе. Программа помогла сравнить пути развития местного самоуправления Кыргызстана и Эстонии. Большой интерес среди участников вызвали переговорные отношения между государственными органами и местным самоуправлением (ассоциациями) относительно защиты интересов МСУ. Также интерес был проявлен к политической, административной и финансовой самостоятельности муниципалитетов, функции самоуправлений в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты населения, выполняемые самоуправлениями, но финансируемые республиканским бюджетом, механизмы

### **Бек ДЖЕКШЕМБИЕВ, глава Юрьевского АО, Чуйская область:**

*"Больше всего меня удивило отношение государственных органов к органам местного самоуправления, т.е. государством, как у них прописано в Конституции, созданы реальные условия для политической, административной и финансовой самостоятельности муниципалитетов. Ни одного поручения со стороны государственных органов не поступает в муниципалитеты сверх того, что они выполняют в соответствии с законодательством и интересами местных сообществ. Все вопросы (функции и полномочия) госорганов и органов МСУ разграничены и главное - финансово подкреплены. В случае появления необходимости наделяния органов МСУ новыми задачами, государственные органы совместно с ассоциациями принимают решение о возможности передать им новую функцию, решают, из каких средств они будут это финансировать, кто будет исполнять и т.д. Муниципалитеты сами решают кадровые вопросы: кого брать на работу, определяют структуру и штатную численность аппарата мэрии (волости), устанавливают размер заработной платы для своих муниципальных служащих. Тем самым имеют полную самостоятельность по всем вопросам, касающимся их деятельности".*

уравнивания муниципалитетов финансированием из республиканского бюджета, а также система электронного управления.

На протяжении полувека Кыргызстан и Эстония были в составе единого государства, с плановой экономикой и жестким подчинением центру в Москве. Однако прошло более 25 лет с момента распада Союза и начала самостоятельного пути каждого из членов СССР. Чего же добилась Эстония и какие государственные реформы помогли в развитии местного самоуправления? Этому способствовал долгий и кропотливый труд.

Стоит отметить, что начало развития МСУ в Эстонии имеет большую историю, нежели Кыргызстан, один лишь факт того, что Ассоциация городов Эстонии была основана еще в 1920 г. и уже через 3 года отметит столетний юбилей, говорит сам за себя.

Сегодня Эстония – это страна, вставшая на путь стремительного развития, как в экономическом плане, так и в административно-территориальном. Эстонская Республика имеет небольшую территорию - 45 227 квадратных километров, с населением - 1 352,3 тысячи человек. Эстония – демократическое парламентское государство, где основная

**Нурбек АЛИМБЕКОВ,  
депутат Жогорку Кенеша КР:**

*"Хочу отметить высокий уровень участия граждан в принятии решений на местах через электронные формы общения, обеспеченный внедрением электронного управления. Высокий и качественный уровень охвата Интернетом всей территории Эстонии дает возможность местным жителям свободно принимать участие во всех заседаниях и собраниях муниципалитетов, государственных органов в электронном режиме. Многие государственные и муниципальные услуги переведены в электронный режим. Население также часто использует при обращении к своим мэрам или депутатам социальные сети. Данный подход действительно оправдывает себя, т.к. при электронном управлении муниципалитеты, т.е. органы МСУ и граждане, во-первых, экономят время, финансы и другие ресурсы. Во-вторых, вся информация доступна всем гражданам, любой гражданин может обратиться за нужной ему услугой в удобное ему время. Он может поставить ребен-*

*ка в очередь на место в детском саду или же подсказать, что на пересечении каких-то улиц нарушилось дорожное покрытие и т.п. Это самая настоящая служба «Единого окна». Система электронного Правительства, работающая в Эстонии, предусматривает, что вся информация о каждом гражданине находится в их электронных (биометрических) паспортах и доступна всем государственным и муниципальным учреждениям для быстрого получения необходимой информации о конкретном гражданине и предоставлении услуги, реагировании на запрос или жалобу.*

*Считаю хорошим опытом процесс электронного голосования на выборах, когда любой гражданин, не приходя в избирательный участок, сидя дома, может проголосовать через свой мобильный телефон. Думаю, в Кыргызстане надо усилить работу в этом направлении, так как это сократит сроки предоставления услуг и повысит их качество, позволит гражданам почувствовать реальную подотчетность власти, включая органы МСУ, перед каждым жителем - налогоплательщиком".*

власть сосредоточена в руках членов парламента – рийкикогу (в переводе с эстонского – государственное собрание) и председателя парламента в частности. При этом президент страны играет важную роль в установлении и поддержании дипломатических отношений с другими государствами, а также в укреплении единства страны и ее граждан. Члены парламента страны избираются на срок в четыре года по партийным спискам, однако и возможность самовыдвижения не исключена. Стоит отметить, что количество депутатов для небольшого населения довольно велико и составляет 101 человека. Сами эстонские парламентарии разделяют мнение общественности о необходимости сокращения числа мандатов в ближайшем будущем.

По мнению экспертов Ассоциации городов Эстонии, немаловажную роль в этапах становления Эстонской Республики сыграло укрепление системы местного самоуправления. Современный Закон о местном самоуправлении был принят в 1993 г., Закон о выборах в Советы местного самоуправления - в 1996 г. В Эстонии существует 213 муниципалитетов, 30 из которых города, а 183 – сельские волости. Местная власть сосредоточена в руках исполнительного органа – мэрии или администрации волости и законодательного органа – воликогу (местный совет). Население Эстонии раз в четыре года избирает местных депутатов, а они в свою очередь избирают мэра или волостного старосту. При этом к кандидатам в депутаты не предъявля-

ются какие-то дополнительные требования, кроме гражданства Эстонии, отсутствия непогашенной судимости и достижения возраста 18 лет. Иначе говоря, нет минимальных требований к образованию, опыту работы, специфическим навыкам. На вопрос о том, как же быть, если у кандидата нет даже оконченного среднего образования и минимального опыта работы в какой-либо сфере, эстонские политики уверенно отвечают, что такого кандидата население просто-напросто не поддержит, ведь каждый избиратель осознает, что депутат должен продвигать их интересы, вступать в дискуссии, обсуждать важные вопросы, касающиеся развития муниципалитета и, наконец, принимать бюджет, а значит, не имеет права быть необразованным и некомпетентным человеком. Такое же упрощенное требование существует и к кандидатам, выдвигающимся на должность мэра города, волостного старосты.

О проделанной работе мэр ежегодно представляет отчет местным депутатам, а что касается информирования населения, то здесь все довольно просто. Собрания, общественные слушания в том смысле, в котором мы привыкли их видеть, в Эстонии уже крайне редки. Эстонская Республика входит в число наиболее «продвинутых» в использовании электронных устройств и всемирной паутины стран на территории Евросоюза. Муниципалитеты, в том числе города Маарду, Раквере и Таллин, где удалось побывать делегации, практикуют он-

**Бакыт САТЫБЕКОВ, Председатель общественного совета Министерства финансов КР:**

*"В большей степени мне понравилось, как осуществляется взаимодействие с населением, посредством использования Интернета (электронная почта, социальные сети). Очень полезно было увидеть, как работают электронные услуги в городе Таллинне с использованием электронного ID или мобильного ID.*

*Считаю, что из увиденного в Эстонии важно внедрить у нас электронные услуги и систему обратной связи с населением.*

*В своей деятельности я буду продвигать использование подходов ОМСУ Эстонии по взаимодействию с населением с использованием возможностей Интернета как элемента вовлечения граждан в процессы принятия решений".*

лайн-трансляцию заседаний местного совета, так что каждый интересующийся житель может посмотреть, о чем говорят и что обсуждают избранные народом. В Эстонии уже на протяжении нескольких лет четко работает система электронного обращения граждан и предоставления обратной связи. Свои жалобы, предложения и комментарии местные жители могут отправить в администрацию по электронной почте или же написать в социальной сети на странице мэрии города или администрации волости. Сотрудники мэрии обрабатывают все поступающие обращения, жалобы, предложения и распределяют между соответствующими службами для устранения причин жалоб, после чего информация о проделанной работе опять же размещается на сайтах органов управления.

Система налажена и работает. Однако растущие потребности требуют дополнительных ресурсов, которые всегда ограничены. Поэтому система управления постоянно совершенствуется, ее оптимизация – это главная тема реформ в Эстонии на сегодня. Так, в июне 2016 года в Эстонии был принят парламентом Закон «Об административной реформе местных самоуправлений», который вступил в силу уже с 1 июля того же года. Согласно этому Закону, муниципалитеты должны будут объединиться так, чтобы минимальное количество жителей на территории одного муниципалитета составляло не менее 5 тыс. человек. В процессе укрупнения муниципалитетов Правительство к концу 2017 года из 213 муниципалитетов планирует образовать 75 или 78. Необходимость таких реформ была вызвана несколькими причинами, в первую очередь это связано с демографическим кризисом. Как и в большинстве стран Европы, население Эстонии ежегодно сокращается, а средний возраст жителей становится все старше. Содержать правительство (аппарат органа МСУ), кото-

рое обслуживает порой чуть больше одной тысячи человек, становится затратным и невыгодным. При этом количество муниципалитетов, где число жителей меньше 5 тыс. человек, составляет 81% от общего количества МСУ Эстонии. А учитывая то, что бюджет муниципалитета формируется за счет двух основных налогов – подоходного и земельного, поступлений в местную казну становится из года в год меньше. Средств местного бюджета может едва хватать на заработную плату сотрудников органов МСУ и минимальные нужды города/волости. Именно поэтому остро встал вопрос оптимизации через объединение нескольких муниципалитетов, в надежде на получение реальной экономической выгоды. Слияние нескольких бюджетов позволит решать более серьезные вопросы, инвестировать бюджетные деньги в масштабные проекты, создавать новые рабочие места и выполнять функции МСУ в надлежащем виде.

Поскольку Закон об административной реформе имеет свои четкие сроки исполнения, Правительство Эстонии предложило местным самоуправлениям два пути: первый предполагает добровольное объединение соседних муниципалитетов для достижения основного критерия, в этом случае в местный бюджет поступят дополнительные средства, а те, кто не захочет объединяться добровольно, будут вынуждены принимать решения центрального правительства о новых границах и членах новых местных сообществ (муниципалитетов). Для руководителей органов МСУ (мэры, волостные старосты (аналог глав АО в КР) и председатели советов), которые проработали в ОМСУ не менее года и в результате слияния лишатся своих рабочих мест, предусмотрена компенсация. Возможно и трудоустройство во вновь образованном органе МСУ.

Кроме того, согласно принятому Закону, с 1 января 2018 года будут упразднены уездные управы страны (аналог районных государственных администраций в КР). При этом задачи управ будут распределены между отраслевыми министерствами и органами МСУ. Сами же уезды будут сохранены в качестве административных единиц, где также остаются территориальные подразделения государственных органов, которые предоставляют необходимые услуги населению. Это поможет повысить доступность услуг в уездных центрах и вывести учреждения и подразделения из столицы ближе к жителям провинциальных городов и волостей, сделав офисы таких государственных структур более мобильными и доступными.

Несмотря на «позитивный» прогноз, у реформы нашлось немало противников как в правительстве, так и на местах. И хотя перемены в жизни, а уж тем более в административно-территориальном делении государства, всегда несут в себе долю опасности, тем не менее эстонское правительство и МСУ уверены, позитивные результаты таких изменений граждане смогут оценить уже в ближайшем буду-

щем.

Принимая во внимание стремительное и поэтапное развитие МСУ в Эстонии, невольно задаешься вопросом, как настолько разным в географическом положении, бюджете, этническом составе муниципалитетам, включая города и волости, удается идти в одном направлении, защищать собственные интересы и достигать консенсуса в переговорах с государственными органами? Ответ в данном случае прост – две ключевые организации помогают в этом МСУ: Ассоциация городов Эстонии и Ассоциация сельских волостей, которые также стоят на пороге объединения по следам административно-

территориальной реформы, поскольку многие волостные управы вступают в объединение с городами, обретая одну территорию муниципалитета.

Ассоциация городов Эстонии (АГЭ) играет важную роль в развитии системы МСУ в целом и ключевую роль в отстаивании прав на самостоятельность и развитие муниципалитетов. Правление в количестве семи человек руководит работой Ассоциации, представляет интересы МСУ в переговорах с Правительством и не реже чем 2 раза в квартал проводит собрание членов Правления для отчета о ходе выполнения работ. При этом АГЭ с периодичностью как минимум раз в 4 года (период между

выборами депутатов волости) отчитывается о проделанной работе перед всеми членами АГЭ. Финансирование работы АГЭ идет за счет членских взносов городов – членов Ассоциации. Такую же немаловажную роль играет и Ассоциация сельских волостей, которые также участвуют в переговорных процессах с центральной властью Эстонии.



**Кенжебек БОКОЕВ,**  
депутат Жогорку Кенеша КР

*"Программа была насыщенной и содержательной, спасибо организаторам за предоставленную возможность. Приятно видеть, что Эстония со дня распада Советского Союза и обретения независимости так далеко продвинулась в развитии местного самоуправления, хотя когда-то обе страны были в составе единого государства, имеют общее прошлое и были почти на одной линии развития. Мы в своей стране также перешли на двухуровневую систему бюджетирования и пытаемся продвигать реформы в сфере децентрализации и проведения административно-территориальной реформы. Мне очень понравился подход Эстонии в продвижении административной реформы посредством принятия специального Закона об административной реформе, считаю, нам тоже надо подумать об этом и разработать такой же Закон, может тогда реформа быстрее продвинется и у нас. Самое главное - государство правильно выстроило систему взаимоотношений между государственными органами*

*и органами МСУ, т.е. четко разграничило их вопросы и ответственность, полностью предоставив автономную самостоятельность муниципалитетам в решении собственных вопросов в политической, административной и финансовой сферах.*

*Конечно, в нашей стране также принимается ряд законов в сфере разграничения и делегирования государственных полномочий органам МСУ. Но, к сожалению, все движется не так быстро, как нам хотелось бы. В данном развитии в Эстонии важную роль сыграли Ассоциации местных самоуправлений (городов, волостей), которые, выступая посредником между центральной властью и муниципалитетами, смогли внести много позитивных изменений, защищая права и интересы самоуправлений. Кыргызстан должен уделять особое внимание этому институту, надо усилить работу Ассоциации муниципалитетов, у которой должен быть особый статус и высокий потенциал. Поэтому нам необходимо приложить много усилий и работать дальше в части продвижения реформ, направленных на развитие местного самоуправления в Кыргызстане".*

# Правильно составленный ПРОТОКОЛ

общественных мероприятий (сходы, общественные слушания) повышает доверие и сотрудничество между гражданами и местной властью



**Гуляим ШАМШИДИНОВА,**  
специалист  
по лучшей практике  
Проекта ГПОМСУ,  
ИПР

В течение семилетнего сотрудничества с целевыми муниципалитетами Иссык-Кульской, Джалал-Абадской и Чуйской областей Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству и выполняемого Институтом политики развития (далее – Проект), в 41 сельском и одном городском муниципалитетах было проведено огромное количество общественных мероприятий, таких, как сходы и общественные слушания (ОС). Общественные мероприятия как форма участия населения в местном самоуправлении являются политико-правовым инструментом прямой демократии и социальным ресурсом легитимности деятельности местной власти. Итоги каждого проведенного схода и ОС напрямую влияют на принятые решения со стороны органов МСУ в решении вопросов местного значения. Поэтому очень важным моментом в процессе проведения публичных мероприятий является выполнение всех требуемых процедур и правильное оформление результатов мероприятий, объективное фиксирование всех поднятых и обсуждаемых вопросов, и самое главное - поступивших предложений в Протоколе схода или ОС (далее - Протокол).

Практика проведения сходов и ОС в целевых муниципалитетах Проекта показала, что органы МСУ уделяют недостаточно внимания процессу протоколирования публичных мероприятий, поэтому протоколы составляются некачественно, в них нет основной идеи - для чего собирались, и что явилось результатом. Например, в одних случаях в Протокол автоматически копируются длинные доклады или отчеты выступающих на пяти и более страницах, но нет по ним никаких обсуждений и решений, в других случаях, наоборот, прописывают только реквизиты и программу мероприятия или сухо, кратко и обрывисто излагают самое основное на одну страницу, без каких-либо приложений (презентации, доклады выступающих). В таких протоколах невозможно найти самого важного: какие вопросы были подняты со стороны местного сообщества, как и что обсуждали, к чему пришли и что решили. Поэтому, читая протоколы, зачастую складывается впечатление, что сход или ОС прошел формально, вместо объективного обсуждения проблем используются для формального одобрения заранее определенные решения, т.е. возникает подозрение, что происходит подмена целей проведения общественных мероприятий. В Протоколе должны отражаться итоги всех подготовительных работ «ДО», «В ПРОЦЕССЕ» И «ПОСЛЕ» общественного мероприятия, чем основательней

**В рамках комплекса учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики», предназначенных для органов МСУ и активных представителей местных сообществ, стремящихся реализовать свое конституционное право самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения, в 2015 году разработано практическое пособие, основанное на опыте сельских муниципалитетов КР «Публичные мероприятия (собрания, сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении». Пособие рассматривает базовые формы участия граждан в местном самоуправлении – сходы граждан и общественные слушания. Данное пособие носит практический характер и дает возможность органам МСУ повысить качество организации и проведения публичных мероприятий для своих сообществ, где так же подробно в качестве примера представлены образцы протоколов публичных мероприятий сходов и общественных слушаний. Разработка и выпуск данного пособия осуществлен при финансовой поддержке Проекта. Подробно ознакомиться с пособием можно на сайте Проекта по ссылке: [http://vap.kg/upload/file/III\\_Block\\_Publicnyye\\_meropriyatiya\\_RUS.pdf](http://vap.kg/upload/file/III_Block_Publicnyye_meropriyatiya_RUS.pdf)**

подготовка, тем конструктивней пройдет сход или ОС, а хорошо составленный Протокол обеспечит обратную связь и станет первым шагом к последующим правильным и эффективным решениям со стороны органов МСУ. Но на практике бывает и такое, когда вся подготовительная работа и процесс мероприятия прошли на высшем уровне, а в Протоколе ничего не отражено, это станет причиной принятия некомпетентных решений со стороны органов МСУ, значит, вся работа была проведена напрасно и бесполезно, и самое главное - в ущерб всего местного сообщества.

Процедура проведения публичных мероприятий начинается с хорошо организованной подготовки (информационная кампания, подготовка докладов, презентаций, программ и т.д.), где большое значение имеет выбор ведущего, который должен следить за регламентом мероприятия. От этого зависит и качество протоколирования, где будет четко излагаться суть вопроса, поочередно, без переоскачивания от одной темы к другой, возвращения к первой, где будет возможность зарегистрировать самые важные вопросы и предложения со стороны населения. Согласно практическому пособию в Комплексе учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении КР», небрежно подготовленные, плохо проведенные и оставшиеся без обратной связи публичные мероприятия дискредитируют местное самоуправление, разрушают доверие между органами МСУ и населением, снижают эффективность сотрудничества граждан и власти<sup>1</sup>.

Основным документом, регламентирующим процедуру составления Протокола общественных мероприятий, является Типовая инструкция по делопроизводству в Кыргызской Республике, утвержденная постановлением Правительства КР от 23 июля 2012 года, № 517 (в редакции постановлений Правительства КР от 10 июня 2013 года, № 340, 10 марта 2015 года, № 108) (далее - Типовая инструкция). В данном документе, в главе 3 «Подготовка и оформление отдельных видов организационно-распорядительной документации», существует специальный раздел под пунктом №3 «Протокол», где можно ознакомиться с порядком составления, структурой и содержанием Протокола. В данном разделе прописаны технические инструкции по написанию Протокола, где также говорится о том, что «основное содержание докладов и выступлений помещается в тексте протокола или прилагается к нему; в последнем случае в тексте делается запись «Текст выступления прилагается». Постановление (решение) в тексте протокола печатается полностью; при необходимости приводятся итоги голосования».

<sup>1</sup> Практическое пособие «Публичные мероприятия (собрания, сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении», Институт политики развития © Добрецова Н., Балакунова А., Мусаева А., Градваль С., Бишкек, 2015.

Иначе говоря, в Протоколе нужно излагать очень кратко основную суть текста докладчиков, либо полный текст докладчиков отдельно прилагать к Протоколу. Но в самом Протоколе необходимо и обязательно фиксировать все поднятые вопросы и предложения со стороны местного сообщества в процессе схода или ОС. В этом и заключается одна из основных целей проведения публичного мероприятия.

Таким образом, каждое публичное мероприятие имеет большое значения для планирования деятельности органов МСУ, а правильно поставленное делопроизводство, в том числе протоколирование сходов и ОС, повышает эффективность деятельности органов МСУ, способно отвечать на нужды и приоритеты своего населения. С этой

целью на основании образца оформления протокола Типовой инструкции и практического пособия «Публичные мероприятия (собрания, сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении» в качестве рекомендации нами разработан образец Протокола схода, который может служить и для процесса протоколирования ОС. В данном образце собраны материалы целевых муниципалитетов Проекта на основании проведенных сходов и общественных слушаний. В приложении наименование айылного аймака и ФИО вымышленные, для образца представлены только 4-5 примеров обсуждаемых вопросов по каждой теме, количество которых в реальной практике проведения сходов и ОС может быть намного больше.

## ПРИМЕР

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН  
ЧУЙ ОБЛАСТЫНЫН  
ДОСТУК РАЙОНУНУН  
АСЫЛ-ТАШ  
АЙЫЛ АЙМАГЫ



КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА  
ЧУЙСКАЯ ОБЛАСТЬ  
ДОСТУКСКИЙ РАЙОН  
АСЫЛ-ТАШСКИЙ  
АЙЫЛНЫЙ АЙМАК

### ПРОТОКОЛ № 1 схода Асыл-Ташского айылного аймака

**Дата проведения:** 14.02.2017 г.

**Место проведения:** Асыл-Ташский айылный аймак, село Ак-Таш, здание айыл окмоту

**Председатель:** ИБРАГИМОВ Руслан

**Секретарь:** ЖУСУПОВА Надия

**Количество участников схода:** 145 человек, из них: женщин – 75, депутатов АК – 11, сотрудников АО – 9, местное сообщество – 125 (список прилагается).

**Присутствовали:** сотрудники Проекта ГГПОМСУ (5 человек).

ИБРАГИМОВ Руслан (торага айылного кенеша), председатель и ведущий схода, ознакомил участников с повесткой и регламентом проведения работы схода, обсудил с участниками и согласовал правила поведения на сходе. Также предложил участникам схода заполнять бланки для вопросов, предложений и замечаний в том случае, если не успеют их задать и озвучить в процессе схода.

### ПОВЕСТКА ДНЯ

- Об итогах реализации ПСД за 2016 год. Презентатор – КАНИМЕТОВ Аскар, глава Асыл-Ташского айыл окмоту.
- Вопросы-ответы, обсуждения по итогам реализации ПСД за 2016 год.
- О проекте ПСД на 2017–2018 годы. Ознакомление и согласование его с участниками схода. Презентатор – КАНИМЕТОВ Аскар, глава Асыл-Ташского айыл окмоту.
- Вопросы-ответы, обсуждения по проекту ПСД на 2017-2018 годы.

**РЕГЛАМЕНТ РАБОТЫ СХОДА:**

Презентаторам - 15 минут.

На вопросы-ответы, обсуждения по каждой презентации - 15 минут.

На вопросы-ответы каждого выступающего – до трех минут.

Работу схода закончить за 1 час 30 минут.

**СЛУШАЛИ:**

Отчет главы АО КАНИМЕТОВА Аскара «Об итогах реализации ПСД за 2016 год». Глава АО ознакомил участников ОС с результатами реализации ПСД за 2016 год по решению приоритетных проблем АА. (Текст доклада прилагается).

После презентации отчета главы АО участникам схода была предоставлена возможность обсудить, задать вопросы и высказать свои предложения по отчету главы АО «Об итогах реализации ПСД за 2016 год». По данному вопросу выступили:

**ДЖАНСЕИТОВ Болот** (житель села Асыл-Таш): В отчете ПСД говорится о том, что потратили 985,0 тыс. сомов на дороги, а к кому относится центральная трасса АА, где практически нет дороги, я плачу транспортные налоги, но ходовую машины ремонтирую уже в четвертый раз, на которую израсходовал большую сумму денег? Почему эта трасса не вошла в ПСД?

Ответ главы АО: Эти деньги потратили на ремонт наших внутренних дорог, который на основании СИНС-мероприятий для нашего населения стал приоритетным. Что касается центральной трассы, то эта дорога республиканского значения, т.е. не относится к АА, но мы - руководители четырех АА - поднимали этот вопрос на высшем уровне. К сожалению, этот вопрос не рассмотрен из-за финансовой недостаточности госбюджета. Через эту трассу проходит весь автотранспорт плюс все местные машины четырех АА, а почему он в плачевном состоянии, - в свое время проложили не асфальт, а щебенку, смешанную со смолой. Конечно же, мы будем еще не раз пытаться решить эту проблему, потому как это стратегически важная трасса для будущего развития не только нашего АА, но в целом региона.

**ИСМАИЛОВА Эльмира** (жительница села Достук): Мы все знаем, что наш АА выиграл тендер на покупку мусоровоза, и в отчете ПСД говорите об огромной потраченной сумме – 2,5 млн. сомов на покупку спецтехники, но я не видела, чтобы этот мусоровоз работал и вывозил мусор. В то же время нас, учителей, заставляют убирать мусор. Для чего я получала диплом, чтобы убирать мусор?

Ответ главы АО: В 2016 году мы установили много контейнеров и утвердили новый тариф за сбор и вывоз ТБО - 85 сомов со двора, все услуги передали МП по вопросам ЖКХ, но он жалуется, что жители отказываются заключать договора, только юридические лица (организации) заключили договора на вывоз ТБО. Тогда чья это вина? Что касается субботников, то не только школа участвует, но и все организации выходят. Из чего состоит мусор? В основном из пакетиков от чипсов, мороженого и тому подобного, дети покупают и тут же выбрасывают, а это проблема нас, взрослых, нам всем - родителям, учителям, воспитателям - нужно учить детей не мусорить. Что касается работы МП, то вынесем этот вопрос на рассмотрение в сессию АК.

**БЕКТУРОВ Асылбек** (житель села Асыл-Таш): Если так плохо работает МП, то нужно менять их, пусть придут работающие добросовестные организации.

**МУРАТОВА Сайра** (жительница села Достук): В отчете ПСД вы отметили, что проводился ремонт водопроводной сети на сумму 3,0 млн. сомов, но на нашей улице Советской воды нет, потому что очень большая утечка. СООППВ линию не ремонтирует, ссылаясь на то, что денег нет, если ремонта не будет, то и воды не будет тоже, зачем нам такой СООППВ, который будет только зарплату получать, пусть тогда предоставят место другим людям, которые будут работать.

Ответ главы АО: По данному вопросу вы обращались с заявлением в айыл окмоту, мы провели подворный обход с заявителями, у подписавших договора с СООППВ жителей вода в домах есть, воды нет только у вас дома, т.к. вы не подписывали договор с СООППВ. По поводу ремонта утечки скажу, что ремонт начнется только после потепления, если сейчас перекрыть водопроводную линию, то трубы замерзнут и вся система выйдет из строя.

**САТАРОВ Ахмат** (житель села Актан): В разделе «социальное обеспечение», в расходной части за 2016 год, всего потрачено 392,0 тыс. сомов на 15 видов статей (День защиты детей, ветеранам ВОВ/ Афганистана/ Баткена, мат.помощь малоимущим и пожилым людям и др.). Предлагаю где-то срезать бюджет и добавить материальную помощь малоимущим семьям и старикам.

Ответ главы АО: Да, вы правильно говорите, мы с каждым годом увеличиваем расходы именно малоимущим семьям, например, если в 2015 году выделяли денежные средства на покупку угля 27 семьям, то в 2016 году уже выделено для 48 семей, но в любом случае средств не хватает. Если мы срежем с другой статьи, вы сами видите, как по всем статьям расходной части бюджета все суммы практически впритык, тогда другие проблемы останутся нерешенными.

**СЛУШАЛИ:**

Информацию главы АО КАНИМЕТОВА Аскара «О проекте ПСД на 2017–2018 годы». Глава АО ознакомил с проектом ПСД с целью согласования его с участниками схода (текст доклада прилагается).

После презентации участникам была предоставлена возможность обсудить, задать вопросы и высказать свои предложения по отчету главы АО «О проекте ПСД на 2017–2018 годы». По данному вопросу выступили:

**БАКИРОВА Тамара** (жительница села Достук): В проекте ПСД на 2017–2018 годы есть план по решению проблем школьного образования. В нашей школе не хватает мест для проведения занятий, дети учатся в 3 смены, просим перепрофилировать сельскую библиотеку и музей в учебные классы, т.к. они занимают большие помещения в школе, там никогда не бывает людей и двери постоянно закрыты.

Отвечает глава АО: Сегодня не можем этого сделать, как только появятся деньги, мы их перевезем в клуб, но ни в коем случае нельзя закрывать библиотеку и музей, если закроем, то вообще нужно попроситься с культурой.

**САЛИМОВ Арстан** (житель села Асыл-Таш): Большая просьба, если мы выиграем грант по проекту АРИС на строительство школьной спортплощадки, то просим дополнительно построить навес в школе для хранения угля, который теряет все свои свойства под снегом и дождем.

Отвечает глава АО: Хорошо, мы этот вопрос включим в проект ПСД, а на сессии АК рассмотрят выделение средств из местного бюджета при утверждении проекта ПСД на 2017-2018 годы.

**ЭРГЕШОВ Абакир** (житель села Достук): На МТФ дети каждый день проходят через мост в школу, он аварийный, нужно срочно отремонтировать. Просим включить решение данного вопроса в проект ПСД.

Отвечает глава АО: Для начала мы должны создать комиссию по исследованию данной проблемы, и думаю, что обязательно включим в ПСД, будем решать.

**ТУРАТОВА Аманат** (жительница села Асыл-Таш): В проекте ПСД вы планируете решить проблему детского сада в селе Достук, а как быть с детским садом села Асыл-Таш, где все отремонтировано, но из-за того что нет оборудования, он не функционирует. Когда купите оборудование и запустите детский сад, время уходит, ведь у детей, посещающих дошкольные учреждения, уровень развития другой?

Отвечает глава АО: Пока у нас есть деньги на решение проблемы первого детского сада, относительно второго - мы решаем эту проблему совместно с Минобразованием, но пока дефицит бюджета, как только найдем деньги, решим. Предлагаю внести эту проблему в проект ПСД и искать дополнительные средства.

**ШАРШЕЕВ Мелис** (житель села Достук): Мы уже несколько раз обращались к вам по вопросу слабого освещения в селе, когда, наконец, будет поставлен трансформатор?

Отвечает глава АО: Во многих селах нет генплана, по закону без такого плана мы не имеем права устанавливать ни один трансформатор и нельзя провести электролинию. Также существует понятие, как «отвод земли», т.е. нужны официальные документы на участок, где будет размещаться трансформатор, но РЭС не установит его, это только за счет местного бюджета. Поэтому прежде необходимо проделать очень много подготовительных работ и затем только смело принимать решение. Но пока предлагаю включить все задачи по подготовительным работам в проект ПСД на 2017-2018 годы.

**ИТОГИ СХОДА**

На основании обсужденных вопросов по проекту ПСД на 2017-2018 годы решили:

- Включить в проект ПСД на 2017-2018 годы решение приоритетной проблемы по строительству навеса в школе для хранения угля.
- Создать комиссию по исследованию аварийного моста на МТФ, инициативной группе по вопросам инфраструктуры АА разработать план по решению данной проблемы и включить в проект ПСД на 2017-2018 годы в раздел «Внутренние дороги».
- Инициативной группе по дошкольному образованию разработать план по решению проблемы покупки оборудования для детского сада села Асыл-Таш и включить в проект ПСД на 2017-2018 годы.
- Создать инициативную группу по решению вопросов подготовительных работ по установке трансформатора в селе Достук и включить в проект ПСД на 2017-2018 годы.

Председатель \_\_\_\_\_

ИБРАГИМОВ Руслан

Секретарь \_\_\_\_\_

ЖУСУПОВА Надия

# Когда участие превращается в эксплуатацию? или Как бороться с "ашаром"?



Когда журнал «М» пишет о местной инициативе, возможности и способности граждан самоорганизоваться для решения проблем, часто возникают вопросы: до какой степени местная, гражданская инициатива уместна и полезна? где проходит граница между ответственностью органов управления и стремлением переложить на граждан обязательства власти? Частой темой для дискуссии становится «ашар». Институт политики развития выступает против широкого использования «ашарного» метода в решении вопросов местного значения, считая, что «ашар» – это народная традиция, уместная в случае внезапных бедствий и чрезвычайных ситуаций, но неприменения в регулярном управлении развитием.

Как оказалось, жизнь подтверждает наши опасения и аргументы. Свидетельством тому стал доклад «Строительство и безопасность школ в Кыргызстане: аварийные школы и дети», подготовленный в 2017 году Булан институтом по инновациям для укрепления мира ([www.bulaninstitute.org](http://www.bulaninstitute.org)). Далее печатается отрывок из данного доклада, посвященный «ашарному» строительству школ и его последствиям.

Сюжеты о разрушающихся, построенных методом «ашара» школ сами по себе настолько впечатляют, что государство и местное са-

моуправление просто не могут не услышать и не увидеть, что продолжение практики «ашара» по меньшей мере неэффективно и бесперспективно, а в иных случаях – даже и преступно.

К такому же выводу приходят специалисты Булан института, предлагая вообще запретить применение «ашара» в строительстве школ: «На государственном уровне должен быть наложен запрет на строительство начальных и средних школ методом «ашара» (добровольное коллективное строительство и добровольное пожертвование). Школы, как социальные объекты, должны строиться по инициативе государства, местных властей (городов Бишкек и Ош) и под их контролем».

Мы лишь добавим, что и другие объекты, помимо школ, тоже не заслуживают участи быть построенными методом «ашара» и быть скоро разрушенными. Такое неэффективное и иногда опасное использование труда и энтузиазма граждан приносит разочарование и другие печальные последствия.

Это не отменяет «ашар» как таковой, как добрую традицию взаимопомощи. Но нельзя превращать это в метод перекладывания ответственности от власти на плечи и кошельки граждан.

Исследование Булан института выявило, что по республике очень много школ, построенных методом ашара. Возведенные силами жителей села школы из глины, самана и песка не соответствуют строительным нормам и быстро рушатся. Они не могут выдержать природных катаклизмов, стены покрываются трещинами, а полы начинают гнить. Например, учащимся трех школ, пострадавших от недавнего землетрясения (3 мая) в айылном аймаке Жекенди Чон-Алайского района, соорудили палатки. Школы в селах Кара-Тейит, Кара-Мык, Жекенди устарели и некоторые из них были построены методом «ашара» без соблюдения строительного-технических норм. Об этом говорится в распространенном Министерством образования пресс-релизе от 8 мая<sup>1</sup>.

Стоит признать, что безразличие со стороны государства вынуждает людей прибегать к крайней мере – строительству школ методом «ашара». Булан институт считает, что необходимо на государственном уровне запретить строительство школ и других социальных объектов «ашарным» методом. Мурат ЖЕТИМИШБАЕВ, возглавлявший 18 лет управление образования Джети-Огузского района, говорит, что во времена Союза по Иссык-Кульской области не было зафиксировано ни одного случая строительства школ методом «ашара», но, возможно, они имели место в южном регионе.

«Во времена 15-летнего правления Акаева «ашарный» метод строительства школ превратился в моду. Да и государство поддерживало акимов, которые строили таким образом школы. Потому что в бюджете не было денег и эта была вынуж-

денная мера! И хвалили таких глав местных властей и вручали акимам награды! Но строительство школ методом «ашара» – дикость. Вот у нас аким БЕКТУРОВ построил две школы в селах Бозбешик и Чон-Кызыл-Суу, но не прошло и четырех лет, как они разрушились. Школы разрушились, а его пансионат, построенный в эти же годы в Чолпон-Ате, в замечательном состоянии! Ну разве это не проявление коррупции!»<sup>2</sup>.

Государство обязано обеспечить своих граждан бесплатным средним образованием, об этом гласит и главный закон – Конституция Кыргызстана. Значит, государство должно полностью взять на себя обязанности по строительству школ и запретить возведение глинобитных школ силами местных жителей. Если бы государство строило типовые школы по специальному проекту из кирпича с соблюдением всех строительных норм, такие школы прослужили бы долго и надежно.

Бывший заместитель министра образования и науки Гульжигит СОРОНКУЛОВ отмечает, что отчитываться «Белому дому» о напех построенных «ашарным» способом социальных объектах стало чуть ли не модой. «Государство должно взять на себя ответственность за безопасность и строительство зданий. А учителя и директора школ должны думать только о качестве образования. Но в настоящее время все происходит не так. Со времени приобретения независимости в регионах акимы, чтобы отчитаться и получить награды, начали строить «ашаром». Но в высокогорных районах школы, построенные «ашарным методом, не выдерживают нагрузок и быстро приходят в негод-

<sup>1</sup> Пресс-релиз от 8 мая пресс-службы Министерства образования и науки.

<sup>2</sup> Интервью Булан институту Мурата ЖЕТИМИШБАЕВА, 6 июня 2017 г.



ность. Причиной, по которой начали строить школы «ашаром», явилось то, что некоторые села являются малонаселенными, и государство не будет строить для 100-150 учеников школы. Поэтому есть случаи, когда люди, согласовав свои намерения с акимами, строят школы методом «ашара»<sup>1</sup>.

Школа в селе Бостон Узгенского района была построена в 2011 году методом «ашара». Три года назад МЧС признало здание непригодным, но занятия там не прекращались. Полуразрушенные стены, которые держатся исключительно благодаря установленным подпоркам, протекаемая крыша, огромные дыры в полах, в которых чуть ли не проваливается нога – вот истинная картина школы. По словам депутата Жогорку Кенеша Улугбека ОРМОНОВА, вопрос о строительстве школы в селе Бостон поднимался и в парламенте. «Мы побывали в этой школе во время выездного заседания. Правительство получило задание, и в 2015 году началось строительство школы, но из-за того, что не выделяются финансы, строительные работы приостановлены. Дети вынуждены учиться в сельском клубе. И в 2017 году для этой школы в бюджете не предусмотрены средства», - с сожалением констатирует депутат.

Еще одна школа, возведенная «ашарным» методом, находится в селе Кара-Суу Тогуз-Тороузского района. А новая школа, строительство которой на-

чато 4 года назад, простаивает. В 2013 году залили фундамент, в 2014 году подняли первый этаж, в 2015-м – второй этаж, в прошлом году завершены кровельные работы. И с тех пор строительные работы приостановлены. Ученики учатся в старой, построенной в 1958 году методом «ашара», школе. Как рассказывает директор школы Венера ЭПЕЕВА, в стенах трещины и кровля никакая, 5-10-сантиметровые дыры, сквозь них просачивается во время дождя вода и затопливает классы.

В аварийном состоянии находится также школа имени М. Юлдашева в селе Чурбек Маргунского айылного аймака Лейлекского района, которая также строилась методом «ашара». И построена она в 1957 году из глины и самана. Часть стен давно рухнула. Даже построенное позднее – в 1980-1986 годы, но таким же методом, здание библиотеки, столовой, мастерской и комнаты сторожа пришли в негодность. Маргунский айылный аймак считается отдаленным и самым малобюджетным в районе.

Жители села Терек-Суу Токтогульского района «ашарным» методом в 2007 году построили школу. Через пару лет она рухнула, потому что была построена без соблюдения стандартов, из глины и самана. Корпус начальной школы № 12 имени Курама уулу Турусбека находится в аварийном состоянии, но несмотря на это учащиеся 1-4 классов продолжали учиться в этом опасном здании. Оно построено в 1970 году. Зимой младшеклассники переехали в главный корпус, теперь вынуждены учиться вместе со старшими классами и терпеть тесноту и неудобства.

В 2000 году «ашарным» методом была построена двухэтажная школа в селе Кабак Джети-Огузского района. Основную часть школы составляет построенное в 1946 году здание Дома культуры. Местные жители в 2000 году путем «ашара» пристроили с двух сторон здания 8 кабинетов. Но даже после этого здание не может вместить 336 учеников села. Дети учатся в три смены, здание школы в аварийном состоянии.

Школа в селе Боо-Терек Бакай-Атинского района построена методом «ашара» в 1998 году. Из-за несоблюдения строительных стандартов полы покрылись плесенью, штукатурка посыпалась. Кашка-Жолская средняя школа Бакай-Атинского района тоже строилась аналогичным способом в 1998 году и имеет такие же последствия. В районе такая же ситуация и со школой в селе Урмарал<sup>2</sup>. В селе Манас Манасского района Таласской области к зданию средней школы в 2001 году «ашаром» пристроили дополнительные кабинеты. Классные комнаты очень тесные, в школе отсутствуют спортзал, библиотека, столовая. Из-за того, что фундамент возведен из камней, он начал оседать, а стены покрылись трещинами. Первое здание школы в селе Май Манасского района в советское время

<sup>1</sup> Интервью Булан институту Гульжигита СОРОНКУЛОВА, от 15 июня 2017 г.



<sup>2</sup> Из официальной информации, предоставленной Таласской обладминистрацией Булан институту.

было построено для нужд табаководства. Строительство второго корпуса начато в 1987 году методом «ашара», но из-за отсутствия средств простаивало целых 15 лет, и только в 2003 году сдано в эксплуатацию. Неправильное ведение строительных работ привело к тому, что деревянные конструкции подверглись деформации, а в стенах появились трещины.



Есть еще одна школа, построенная почти век назад «ашарным» способом. Школа имени К. Артыкбаева в селе Кепер-Арык Московского района Чуйской области возведена в далеком 1928 году. В то время село называлось Будон-Уй. Его жители затеяли строительство школы, они на снях, запряженных волами, через овраги перевозили тяжелые камни. Директор школы Кенжегул МУРЗАЛИЕВА рассказывает, что эта, построенная «ашаром» школа, впервые раскрыла свои двери перед учениками в 1930 году. «Так как она являлась единственной в районе, сюда приходили получать знания дети из отдаленных сел. В то время дети учились до 7 класса. В 1940 году она получила статус полноценной средней школы, а в 1966 году пристроено дополнительное здание. В 2009 году школе присвоено имя К. Артыкбаева, а здание полностью отремонтировано»<sup>1</sup>.

В настоящее время школа имени А. Бекенова Керме-Тоузского айылного аймака находится в аварийном состоянии. Построенная в 1987 году «ашарным» способом школа пришла в негодность после землетрясения. «Несмотря на заключение МЧС об аварийности здания, из-за отсутствия другого здания 500 учеников продолжают обучение, подвергаясь опасности»<sup>2</sup>. Кстати, в 2015 году тогдашний глава правительства Темирбек САРИЕВ во время рабочей поездки в Араване посетил данную школу и обещал включить ее в список объектов, подлежащих капитальному строительству в бюджете за 2016 год. Но строительные работы так и не были начаты.

В селе Борко Ноокатского района в 1972 году школа была построена «ашарным» методом и была рассчитана на 192 ученических места. Сейчас там в три смены учатся 576 детей, что является несо-

блюдением санитарных норм. До сих пор вопрос по этой школе не решен. Такая же картина в школе села Учбай Ноокатского района, где в 1975 году построили временную школу «ашарным» методом на 150 ученических мест. В 2000-х годах к школе пристроили дополнительное помещение из 8 комнат, и сейчас в нем учатся 411 учеников. «Фундамент школы был выложен из камня, и в 2009 году комиссия, изучив, пришла к выводу, что здание школы не сможет выдержать сильное землетрясение, так как нет привязки стен к фундаменту, и что здание не соответствует требованиям»<sup>3</sup>.

Есть случаи, когда местные жители, собрав необходимые средства, методом «ашара» сами переделывают здания, признанные МЧС аварийными и непригодными для ведения учебного процесса. Например, школе №52 имени Турата Арзыкулова села Кокон Багышского айыл окмоту Сузакского района 5 лет назад МЧС выдало заключение о непригодности здания. Но местные жители отказались отправлять своих детей в соседнюю школу. Они собрали 100 тысяч сомов и отремонтировали школу, теперь учащиеся вновь продолжили обучение в этой старой школе.

В советское время строительство школ «ашарным» способом являлось очень редким случаем. «В то время были государственные стандарты строительства школ и государственный план, - напоминает бывший руководитель Нарынского облоно Чолпон ТИЛЕНБАЕВ. - Я много лет проработал в советское время, а после получения независимости возглавил Нарынское облоно. «Ашарным» методом в советское время могли строить только в исключительных случаях, ведь госкомиссия могла не принять школу. Невозможно было это в то время. Строилось только согласно общему проекту, утвержденному в Москве. Были типовые школы по нескольким проектам. Общая стоимость до 50-60 миллионов. И все придерживались утвержденной

<sup>1</sup> Школа имени К. Артыкбаева в Кепер-Арыке построена методом «ашар» в 1928 году. [http://www.turmush.kg/news:322865/?from=kg\\_turmush&place=newstoplastarea](http://www.turmush.kg/news:322865/?from=kg_turmush&place=newstoplastarea)

<sup>2</sup> Из интервью омбудсмена Кубата ОТОРБАЕВА Булан институту, 20 мая 2017 г.

<sup>3</sup> Интервью Булан институту депутата Жогорку Кенеша ТОКТОРОВА, от 22 мая 2017 г.

сметы расходов. В эту сумму входили парты, доски и вся материально-техническая база», - говорит он.

Бывший министр образования Аскар КАКЕЕВ поделился своим мнением с Булан институтом. «В свое время «ашар» был выходом из сложившейся ситуации. Но сегодня строить подобным способом уже неправильно. Школы должны возводиться в соответствии с современными стандартами. «Ашар» – это изживший себя метод. Сейчас время другое, нельзя строить в спешке. По-моему, правительство вплотную занялось этим вопросом. Радуется, что появляются новые школы, и работа в этом направлении оживилась».

После получения независимости, столкнувшись с тяжелой экономической ситуацией, государство

вынуждено было поддержать местные инициативы по строительству школ «ашарным» способом. «А что делать, раз у государства не было другого выхода, пришлось поддержать айыл окмоту и акимов. Впоследствии даже некоторым вручили награды, - говорит Чолпон ТИЛЕНБАЕВ. – За то, что собрали народ, инициировали, отвлекали от пьянства, и строили школы методом «ашара». Конечно, такие органы, как архитектура и госнадзор, не давали разрешений айыл окмоту. Они потом обращались к акимам за помощью. Вот таким образом строились школы без соблюдения строительных норм»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Интервью Чолпон ТИЛЕНБАЕВА, бывшего руководителя Нарынского облоно, Булан институту, от 14 июня 2017 г.



#### Чолпон ОРОЗОБЕКОВА, директор Булан института:

«Наш институт опубликовал свое исследование именно по аварийным школам и по темпу строительства новых школ, потому что этот вопрос остро стоит и нужны срочные меры, чтобы улучшить качество школьных зданий. ЮНИСЕФ опубликовал свое исследование в 2013 году, где эксперты пришли к выводу, что 80% школ в Кыргызстане структурно небезопасны. В докладе наш институт пришел к выводу что, строительство школ "ашарным" методом надо запретить на государственном уровне. В первые годы независимости у государства не было средств на строительство новых школ, и это подстегнуло местные власти совместно с жителями приступить к строительству методом "ашара". Естественно, о нормах строительства говорить не приходилось. Эти школы пришли в негодность уже через 5-10 лет. В дальнейшем такие методы нужно запретить. Как социальные объекты школы должны строиться по инициативе и под контролем государства. В последние годы правительство Кыргызстана уделяет строительству школ большое внимание. В прошлом году, например, было построено рекордных 77 школ. По-моему, было очень верное решение направить на стро-



ительство 100 миллионов долларов, вырученных от продажи лицензии на разработку месторождения Джеруй. За счет этих средств были возведены 54 школы. Нужно обратить внимание на то, что половина школ Кыргызстана построена еще до 1980 года. Например, 32 школы возведены в 30–40-х годах прошлого столетия, то есть здания уже разваливаются. В эту сферу необходимы инвестиции, нужно привлекать к строительству школ иностранных доноров и местных богачей. Необходимо создавать для них разные стимулы, в том числе и налоговые. Кроме того, за годы независимости в республике построено много школ методом "ашара". Эти сооружения, сляпанные кое-как, уже приходят в негодность. Нужно прекращать такую самодельщину. Или вот в Оше учебное заведение имени президента Казахстана Нурсултана Назарбаева тоже разваливается, а ведь на него соседнее государство выделило 80 миллионов сомов, и работали вроде бы профессионалы. Недавно Саудовская Аравия решила предоставить Кыргызстану на строительство школ кредит в 32 миллиона долларов. Мы должны сделать правильные выводы, экономно расходовать эти финансы, и возвести качественные школы».

# Финансовые аргументы в пользу сокращения численности айылных аймаков

Сыймык НУРУНБЕТОВ, Министерство финансов КР

**На пути укрепления и развития института местного самоуправления сделана очень большая работа и созданы все необходимые условия. Созданы организационно-правовые, финансово-экономические и кадровые предпосылки для полноценного развития местного самоуправления. Принято свыше 15 первоочередных законов, более десятка указов Президента и правительственных постановлений, также в Бюджетном кодексе нашли свое отражение все основополагающие вопросы касательно местных бюджетов, кроме того, множество соответствующих нормативных правовых актов на местном уровне.**

Таким образом:

- введены понятие и принципы межбюджетных отношений в бюджетное законодательство Кыргызской Республики;
- передана самостоятельность органам местного самоуправления в части управления местными бюджетами (утверждение и исполнение) и муниципальной собственности;
- определены и закреплены статусы каждого из органов МСУ;
- образованы собственные, закрепленные и регулирующие доходы для каждого уровня бюджетной системы в условиях финансовой децентрализации;
- систематизированы и усовершенствованы межбюджетные трансферты в законодательных актах;
- создана база данных по доходам и расходам;
- создан портал «Открытый бюджет» и др.

Изменения в налоговом законодательстве, регулирование нормативов отчислений от общегосударственных налогов, широкомасштабное финансовое выравнивание положительно отразились на

росте доходов органов местного самоуправления, однако ежегодное повышение цен и тарифов, заработной платы привело к росту расходных обязательств, которые компенсируются за счет республиканского бюджета в текущем году, в последующем в большинстве случаев становится дополнительным бременем республиканского бюджета в форме дотаций, что, соответственно, никак не влияет на сокращение дотационности органов местного самоуправления.

Самодостаточный орган местного самоуправления, который имеет достаточно высокий уровень доходности, сегодня имеет высокие фактические расходы, при этом на развитие инфраструктуры, финансирование инвестиционных проектов при формировании и исполнении бюджетов со стороны органов местного самоуправления не выделяется достаточно средств, даже на покрытие стандартных текущих расходов не предусматриваются средства, наблюдается большая зависимость от средств республиканского бюджета при планировании местных бюджетов, несмотря на имеющиеся собственные возможности.

В соответствии с Законом «О местном самоуправлении», основными принципами местного самоуправления являются самообеспечение, саморегулирование и самофинансирование.

Однако ограниченные возможности органов местного самоуправления усиливают их иждивенческий настрой.

В настоящее время органы местного самоуправления не полностью задействованы в осуществлении бюджетного процесса, особенно при формировании и исполнении доходной части местных бюджетов, что непосредственно отражается в расходной части местных бюджетов. Многие вопросы, касающиеся бюджетного процесса, закреплены за государственными органами и не отвечают по бюджетным обязательствам органов МСУ. Разуме-

ются, нерешенные вопросы порождают множество проблем как на республиканском, так и на местном уровнях.

Вместе с тем одной из основных проблем на сегодняшний день остается несовершенство административно-территориального устройства.

В настоящее время на уровне правительства разработаны различные критерии объединения (укрупнения) органов местного самоуправления, ведутся разного рода дискуссии по этому поводу, однако определенного решения по данному вопросу нет.

Предположим, что по одному району в среднем имеется 10 айыл окмоту, они, в силу сложившихся благоприятных обстоятельств, добровольно могут объединиться в 1-2 айыл окмоту, в среднем уменьшится количество айыл окмоту на 70-80, что, естественно, сократит и дотационные айыл окмоту.

Рассматривая расселение в региональном разрезе, можно увидеть, что таких в областях, как Таласская, Нарынская, Иссык-Кульская, численность населения на одну административно-территориальную единицу значительно меньше в сравнении с Чуйской, Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областями, где этот показатель больше в 5, а то и в 10 раз.

Доходная база, соответственно, неравномерна, в густонаселенных отдаленных территориях имеющиеся доходные возможности недостаточны, тогда как на малонаселенных территориях эта картина может выглядеть совсем иначе.

Свыше 46% всей доходной базы местных бюджетов сосредоточено в г. Бишкеке, и только 32,4% - у 453 айыл окмоту, это говорит о ее крайней неравномерности.

Кроме того, из 453 айыл окмоту, 71 являются недотационными (в 2016 году - 76 айыл окмоту), доходы которых составляют всего 1769,7 млн. сомов или 44,9% от общих доходов всех айыл окмоту (в 2016 году - 2281,0 млн. сомов или 52,1%). Остальная часть - 2173,6 млн. сомов или 55,1% поступают в 377 айыл окмоту (в 2016 году - 2100,8 млн. сомов или 47,9%).

Доходная часть местных бюджетов сосредотачивает в себе всего 24 налоговые и неналоговые поступления, которые поступают в бюджеты как

городов так и айыл окмоту, из них реально влияют на уровень доходного потенциала 7 налоговых поступлений: подоходный налог, уплачиваемый налоговым агентом, налог с продаж, земельный налог, налог на имущество, налог с владельцев транспортных средств, добровольное и обязательное патентирование.

Доходы от малого и среднего бизнеса, на развитие которого в большей степени могут влиять местные органы, затрагивают сравнительно небольшую часть этого бизнеса, и в силу специфики видов деятельности, подпадающих под обложение этим видом налога, свойственны в большей степени крупным городам, нежели айыл окмоту.

Из вышеизложенных семи налогов львиную долю поступлений в местных бюджетах занимают:

- подоходный налог, уплачиваемый налоговым агентом (30% к общим доходам), из них 75,4% поступает в города, 24,6% - в айыл окмоту;
- налог с продаж - 28,5%, из них 83,2% поступает в основном в города и 16,8% - в айыл окмоту;
- налог на основе обязательного патентирования - 11,9%, из них 90,4% поступает в основном в города и только 9,6% - в айыл окмоту.

По остальным четырем налогам доля поступлений в местные бюджеты незначительна.

Поступление от подоходного налога в айыл окмоту значительно выше (24,6%), чем у налога с продаж, так как налоговая база по налогу с продаж размещена по республике неравномерно, как и у налога на основе обязательного патентирования.

Исходя из анализа, налоги на доходы от малого и среднего бизнеса, на развитие которого в большей степени могут влиять местные органы, затрагивают сравнительно небольшую часть этого бизнеса, и в силу специфики видов деятельности, подпадающих под обложение этим видом налогов, свойственны в большей степени крупным городам, нежели айыл окмоту.

В связи с этим подоходный налог является единственным налогом, регулирующим доходные возможности практически всех органов местного самоуправления, так как: налоговая база размещена достаточно равномерно, поступление налога в течение года стабильно и регулярно, мобильность данного налога относительно низка.

Если рассматривать равномерность размещения данного налога по дотационным и самодостаточным айыл окмоту, то видно, что подоходный налог поступает как в дотационные (49,7%), так и в самодостаточные айыл окмоту (50,3%).

Основные ключевые направления в программах развития регионов нацелены на повышение эффективности бюджетной системы регионов, социально-экономического развития, улучшения инвестиционной привлекательности и т.д., однако это дает положительный результат, в частности, в

**Налоговая система должна быть предсказуема и стабильна, налоговые ставки и нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты должны быть оптимизированы и должны выполнять свою регулирующую функцию в среднесрочной перспективе, т.е. быть едиными, равномерными, стабильными, что далее придаст большую эффективность методам прогнозирования доходов и облегчит оценку реальных доходных возможностей органов местного самоуправления.**

**По предварительным данным, в 2019 году количество айыл окмоту составит примерно 373, количество дотационных айыл окмоту может сократиться по сравнению с 2017-2018 годом в среднем на 50-60 айыл окмоту и составит примерно 322-332 айыл окмоту (в 2017 году - 382 айыл окмоту).**

виде незначительного увеличения доходной базы для местных бюджетов.

Налоговая система должна быть предсказуема и стабильна, налоговые ставки и нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты должны быть оптимизированы и должны выполнять свою регулирующую функцию в среднесрочной перспективе, т.е. быть едиными, равномерными, стабильными, что далее придаст большую эффективность методам прогнозирования доходов и облегчит оценку реальных доходных возможностей органов местного самоуправления.

На сегодня система выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов отвечает всем ранее поставленным задачам и в достаточной степени показала свою эффективность. Однако наряду с проводимыми реформами межбюджетных отношений изменения коснулись и налогового, таможенного законодательства, в связи со вступлением Кыргызской Республики в Таможенный союз.

В бюджете 2017 года поступления от налога с продаж уменьшены, в связи с освобождением от обложения налогом с продаж экспорт товаров, работ, услуг и реализацию товаров, работ, услуг вне территории Кыргызской Республики, согласно Закону Кыргызской Республики от 31 декабря 2015 года, № 235 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Налоговый кодекс Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики»», и составили в сумме 2073,3 млн. сомов, что в сравнении с 2016 годом меньше на 2727,2 млн. сомов или 43,2% (2016 год - 4800,6 млн. сомов).

В соответствии с постановлением Правительства КР от 30 мая 2013 года, №302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики», в системе образования местных бюджетов произошли кардинальные изменения в части организации финансирования, за исключением г. Бишкека, однако часть расходов сохранилась за местными бюджетами, а именно - содержание объектов образования и коммунальные услуги.

Образование в местных бюджетах составляет примерно 6,9 млрд. сомов, из них примерно 3,5

млрд. сомов составляют расходы образования г. Бишкека, которые включают такие расходы, как: фонд оплаты труда, питание, учебные расходы, командировочные и др.

С 2018 года, согласно вышеуказанному постановлению, планируется перевод расходов системы образования на республиканский бюджет, что реально сократит объемы местных бюджетов.

К примеру, по городу Бишкеку объем фонда оплаты труда составляет 2,2 млрд. сомов или 63,0% от общего объема расходов на образование города Бишкека. В связи с тем, что система образования перешла на подушевой принцип финансирования, объем финансирования будет делиться, согласно методике расчета подушевого финансирования, Министерством образования и науки КР и будет финансироваться через республиканский бюджет.

Для решения вопроса сокращения количества дотационных органов МСУ, укрепления доходной базы местных бюджетов и благополучного проведения административно-территориальной реформы целесообразно в среднесрочной перспективе:

- перевести систему финансирования образования на республиканский бюджет, включая закрепленные на сегодняшний день за органами МСУ расходы на содержание объектов учреждений образования и прочие расходы, в том числе г.Бишкек (все расходы);
- установить нормативы отчисления от налога с продаж в размере 100% в пользу республиканского бюджета;
- произвести расчет выравнивающих грантов с учетом новых нормативов отчислений от подоходного налога и нового объема расходов местных бюджетов за вычетом системы образования;
- уточнить объемы выпадения доходов в связи с освобождением от обложения налогом с продаж экспорт товаров, работ, услуг на сумму уменьшения вышеуказанных расходов по переводу системы финансирования образования на республиканский бюджет;
- провести административно-территориальную реформу в 3 этапа:
  - 1 этап - укрупнение и объединение слабых и сильных айыл окмоту;
  - 2 этап - придание статуса малых городов некоторым органам местного самоуправления;
  - 3 этап - укрупнение районов.

В части увеличения доли поступлений от подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, можно предложить поэтапное изменение нормативов отчислений по подоходному налогу, уплачиваемому налоговым агентом, в сторону увеличения в пользу местных бюджетов следующим образом:

Кол-во	Наименование ОМСУ	Подходный налог	2018 год		2019 год		2020 год		2021 год	
			Отчисл. в мест. бюджет		Отчисл. в мест. бюджет		Отчисл. в мест. бюджет		Отчисл. в мест. бюджет	
484	Итого местные бюджеты	6807119		3403559		4764983		5445695		6807119
2	Города респ. значения	5583765	50%	2791882	70%	3908635	80%	4467012	100%	5583765
12	Города обл. значения	1223354	50%	611677	70%	856347	80%	978683	100%	1223354
17	Города рай. значения	891376	50%	445688	70%	623963	80%	713100	100%	891376
453	Бюджет айыл окмоту	2736405	50%	1368202	70%	1915483	80%	2189124	100%	2736405

- в 2019 году нормативы отчислений от подходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, установить в размере 70%,
- в 2020 году нормативы отчислений от подходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, установить в размере 80%.
- в 2021 году нормативы отчислений от подходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, установить в размере 100%.

Как отразится изменение нормативов отчислений на местных бюджетах, видно в таблице далее.

Из таблицы видно, что, по прогнозным данным, в 2019 году по сравнению с 2018-м объемы местных бюджетов увеличатся, т.е. увеличение положительно отразится на доходах местных бюджетов, в том числе и на доходах новообразованных объединенных айыл окмоту.

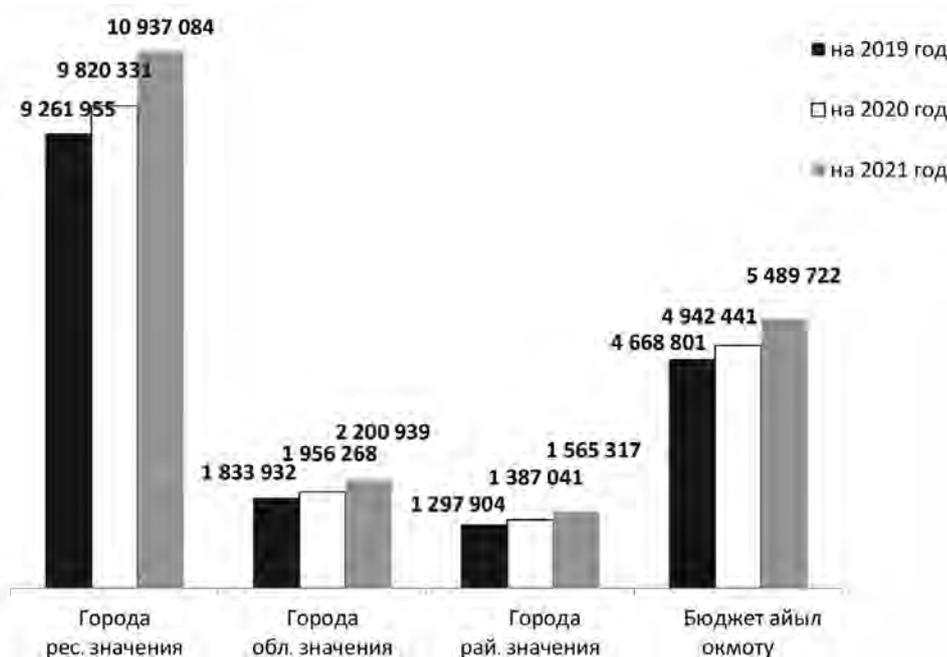
Сравнение с прошлыми годами, на основе анализа, видно на диаграмме 1, что в разрезе групп местных бюджетов наблюдается рост доходов как по городам, так и практически по всем айыл окмоту.

Для выравнивания бюджетной обеспеченности за счет республиканского бюджета объемы выравнивающих грантов, по предварительным данным, в 2019 году сократятся до уровня 2016 года, что по сравнению с 2017-2018 гг. меньше на 195,2 млн. сомов или 89,3%. Объемы выравнивающих грантов обеспечат значительную часть расходных обязательств дотационных органов МСУ в полном объеме, за исключением случаев, связанных с повышением з/платы и тарифов. Такая же ситуация сохранится и в 2020-м, и в 2021 году.

По предварительным данным, ежегодная нагрузка на республиканский бюджет составит порядка 1,5 млрд. сомов, большую часть которого составят расходы по переводу расходов системы образования на республиканский бюджет, затем объемы изменения нормативов отчислений по подходному налогу, уплачиваемому налоговым агентом, в пользу местных бюджетов.

По предварительным данным, в 2019 году количество айыл окмоту составит примерно 373, количество дотационных айыл окмоту может сократиться по сравнению с 2017-2018 годами в среднем на 50-60 айыл окмоту и составит примерно 322-332 айыл окмоту (в 2017 году - 382 айыл окмоту).

**Диаграмма 1. Прогноз роста доходов органов местного самоуправления, тыс.сомов**



# Рецепт управления диктует молодежь

## Молодые исследователи и студенты видят будущее муниципальной службы по-своему



**Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА,**  
специалист по связям с общественностью Проекта ГГПОМСУ, ИПР  
Использованы фрагменты статьи **Галины ЛУНЕВОЙ,**  
"Слово Кыргызстана"

Студенты и молодые исследователи вузов Кыргызстана в третий раз соревнуются в изучении местного самоуправления – основы государства и демократии.

14 июня 2017 года в Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики в Бишкеке состоялась III межвузовская научно-практическая конференция молодых исследователей «Местное самоуправление в Кыргызской Республике: состояние и перспективы-2017». В конференции приняли участие около 70 человек, вниманию которых были представлены отобранные Конкурсной комиссией доклады, для защиты которых и были приглашены потенциальные победители-призеры. Будущие муниципальные чиновники соревновались на предмет того, кто лучше

знает местную власть и что каждый собирается изменить, когда получит диплом и приступит к службе.

Одна из самых сложных проблем отечественного высшего образования – слабая связь обучения с практикой, что приводит к выпуску «сырых» специалистов, не приспособленных к реальной работе, не знающих мировых тенденций развития самоуправления.

Сегодня ключевые институты, занимающиеся развитием МСУ и подготовкой кадров, объединили силы для решения этой проблемы: госорганы, НПО и профильные вузы. Цель – пробудить интерес студентов – будущих управленцев – к повышению качества муниципального обслуживания, предоставить им возможность погрузиться в прак-

тику, сформулировать собственные «рецепты» совершенствования институтов местного самоуправления, содействовать развитию научной мысли.

С приветственным словом выступили заместитель директора Государственной кадровой службы Калыбек АЛЫШБАЕВ, замдиректора Госагентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений Михаил ХАЛИТОВ, председатель правления Института политики развития Надежда ДОБРЕЦОВА и другие.

На конференции будущие менеджеры – более 110 человек из 16 вузов нашей страны, включая регионы, – вместе со своими научными руководителями состязались в умении решать местные проблемы: обеспечение аймаков чистой питьевой водой, ремонт пригородных сооружений, уборка бытовых отходов, организация досуга детей и подростков, забота о пожилых сельчанах и многодетных семьях.

С докладом на тему «Улучшение осуществления делегированных полномочий работы ОМСУ» выступил Ажыбек ТУРУМБЕКОВ, студент второго курса АПГУП КР; студент третьего курса Академии государственного управления при ПКР КАДЫРОВ Арген представил доклад «Роль стимулирующих грантов в развитии МСУ в Кыргызской Республике»; о реформах в региональной экономике сообщила студентка четвертого курса Нарынского государственного университета Саадат МЕДЕРБЕКОВА.

Прозвучали критические замечания в адрес стратегического плана развития города Балыкчы, активности гражданского общества, а также взаимодействия местных сообществ и бизнеса.

Внимание присутствующих привлекли исследования студентов и их рекомендации по пресечению участвовавших суицидов среди подростков, созданию благоприятной среды проживания для лиц с ограниченными возможностями МСУ, сохранению и обновлению традиций кочевого народа.

Так, молодые специалисты утверждали, что самостоятельность – это прежде всего ответственность за принимаемые решения. И лишь образованные люди способны взять эту ответственность на себя. К тому же учитывать мнение меньшинства – это элемент демократии, их необходимо смелее

развивать в нашем обществе. Конкурсанты даже предлагали упростить систему выравнивающих грантов, ежегодно предоставляемых регионам Министерством финансов, заменить их на стимулирующие. Не рано ли? В мировой практике принято поддерживать отдаленные слабые районы за счет перераспределения прибыли, полученной от более крупных и сильных аймаков.

Может быть, такой переход и возможен, но только в отдаленном будущем, к тому же он должен быть осторожным, постепенным. По Конституции все граждане должны получать равные услуги от своих муниципалитетов, независимо от их природного потенциала, в богатом или бедном аймаке они проживают.

От студентов – участников конференции – прозвучало множество рекомендаций по усовершенствованию института местного самоуправления, впоследствии эти предложения, возможно, лягут в основу практической деятельности молодых специалистов.

## Оценка докладов и победители

«Оценка поступивших работ проводилась анонимно, все работы были закодированы, поэтому оценка оказалась объективной. От имени Института политики развития выражаю благодарность всем участникам и членам комиссии за проделанные работы. Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству, выполняемый нашим институтом, продолжит оказывать поддержку в организации и проведении этого конкурса в ближайшие годы. И я надеюсь, что в этом году будет еще больше вопросов, по сравнению с прошлым годом, как со стороны аудитории, так и членов комиссии. Предыдущие две конференции на данную тему состоялись в 2015-м и 2016 годах. Третья конференция состоялась в 2017 году, благодаря плодотворному сотрудничеству между Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР, Государственной кадровой службой КР, Академией управления при Президенте КР и Институтом политики развития. Финансовую поддержку оказал Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (далее – Проект)», – сказала Надежда ДОБРЕЦОВА.

«Институт политики развития провел активную информационную кампанию, а для 30 научных руководителей и около 100 будущих участников конкурса в конце 2016 года состоялись семинары по актуальным темам местного самоуправления. Для региональных участников были проведены скайп-вебинары, все участники были обеспечены презентациями экспертов и раздаточными материалами.



В вузах страны состоялись ставшие уже традицией открытые лекции, в которых приняли участие более 3000 студентов и преподавателей. Участники открытых лекций обсудили с экспертами-практиками влияние МСУ на ежедневную жизнь граждан, выявили проблемы, которые могут быть темой для доклада, – сказала Гузель ЖАНАЛИЕВА, координатор конкурса от Института политики развития.

Оценка докладов проводилась конкурсной комиссией в три этапа: проверяли на плагиат и соответствие требованиям, оценивали содержание, оригинальность, умение обстоятельно и всесторонне отвечать на вопросы аудитории. Иными словами, мало только написать достойный доклад, важно представить и защитить его на конференции перед сверстниками и опытными экспертами в сфере МСУ.

Лучшие доклады отметили ценными подарками, дипломами и поощрительными призами. Не забыли и научных руководителей, оценив их заслуги. А полученные студентами сертификаты можно было обналичить в одном из Бишкекских книжных магазинов, купив на указанную сумму книги в традиционном бумажном или электронном виде.

## Решением Конкурсной комиссии, призовые места были распределены следующим образом:

- 1 место – МАМЫТБЕКОВ Эмир**, студент 3 курса Академии государственного управления при ПКР, за доклад «Проблемы взаимодействия местных сообществ и бизнеса»; научный руководитель – АЛЫБАЕВА Гульдана.
- 2 место – КУЛЧОРОЕВА Аделина**, студентка 3 курса КНУ им. Жусупа Баласагына, за доклад «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын мүмкүнчүлүгү чектелген жарандарга ыңгайлуу шарт түзүүдөгү мүмкүнчүлүктөрү жана ролу. Роль и возможности МСУ в создании благоприятной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья»; научный руководитель – НУРМАТОВА Гулсайра.
- 3 место – ТАГАЕВ Максат**, студент 3 курса Академии государственного управления при ПКР, за доклад «Стратегический план развития города Балыкчы: критический взгляд перспективы»; научный руководитель – АЛЫБАЕВА Гульдана.

## Поощрительными призами были отмечены:

ТУРУМБЕКОВ Ажыбек, студент 2 курса Академии государственного управления при ПКР, за доклад «Мамлекет тарабынан жергиликтүү өзүн өзү



башкаруу органдарына өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктардын ишке ашырылышын жакшыртуу. Улучшение осуществления делегированных полномочий работы ОМСУ», научный руководитель – ДУЙШО кызы Нуржан.

**КАДЫРОВ Арген**, студент 3 курса Академии государственного управления при ПКР, за доклад «Роль стимулирующих грантов в развитии МСУ в Кыргызской Республике»; научный руководитель – ТУРСУНОВА Салтанат.

**ИРИСБАЕВ Абдыкадыр**, студент 2 курса Ошского технологического университета, за доклад «Роль и возможности МСУ в создании благоприятной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья»; научный руководитель – КАСЫМОВА Сюита.

**САМАТОВА Айкыз**, студентка 2 курса КНУ им. Жусупа Баласагына, за доклад «Жарандардын жергиликтүү өз алдынча башкарууга болгон катышуусу. Участие граждан в местном самоуправлении»; научный руководитель – ИБРАЕВА Венера.

**ДУЙШЕЕВ Азамат**, студент 3 курса Кыргызской государственной юридической академии при ПКР, за доклад «Кыргыз элинин каада-салттарын сактап калуу жана модернизациялоодо жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ролу жана мүмкүнчүлүктөрү. Роль и возможности ОМСУ в сохранении и обновлении традиции кыргызского народа»; научный руководитель – МУСАЕВА Венера.

**САДЫРОВА Айжамал**, студентка 3 курса Академии МВД имени генерал-майора милиции Э.А. Алиева, за доклад «Роль местного самоуправления в пресечении суицидов среди несовершеннолетних»; научный руководитель – КАДЫРОВА Чолпон.

## Гость конференции: стабильность страны определяется местным самоуправлением

О системе развития местного самоуправления в целом рассказал гость конференции молодых исследователей – Андрис ЯУНСЛЕЙНИС, председатель Латвийской ассоциации местных и региональных самоуправлений.



«Большинство стран Европы имеет свои ассоциации самоуправлений, являющиеся формой координации и сотрудничества. Каждая из стран, присоединившихся к Европейской хартии местного самоуправления, присоединилась и к ее статье 10-й: «Право местных органов самоуправления на ассоциацию». Основная роль ассоциации – защищать интересы своих членов, самоуправлений, и помочь им выполнить их главную цель: предоставлять качественные услуги жителям. Латвийская ассоциация местных и региональных самоуправлений – добровольная общественная организация, существует с 1991 года. Принципиальными вопросами создания ассоциации являются: членство (только самоуправление и только добровольное), единство, учет мнения меньшинства, финансирование и функции. Но везде нужно уметь находить компромисс. Говоря об учете мнения меньшинства, мы должны понимать, что, принимая мнение большинства, меньшинство не меняет своего мнения, оно остается при своем мнении. И с этим надо считаться в будущем. Потому что меньшинство со временем может поменять свое мнение или может остаться при своем. Либо же по истечении определенного времени может оказаться так, что меньшинство было право. Мы учились этому в свое время, и так как ваша страна идет по тому же пути, вам тоже следует научиться этому.

В 2009 году в Латвии завершилась административно-территориальная реформа, по итогам которой вместо бывших 548 самоуправлений стало 119 местных самоуправлений: 110 муниципалитетов (novads) и 9 больших городов. В Латвии местное самоуправление не является органом – оно является телом (юридическое лицо публичного права). Другими словами, МСУ у нас не является исполнительным органом центральной власти. Местное самоуправление у нас – самостоятельно, и оно работает по закону. Центральная власть может повлиять на решение МСУ в Латвии только через парламент. И так как наша страна ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, то все основано на принципах этого документа. Ведь самостоятельность – это значит, ответственность; ты не можешь быть самостоятельным и не брать никакой ответственности.

Выборы местных самоуправлений проводят-

ся один раз в четыре года. Голосование – прямое, тайное, пропорциональное, равноправное, а число депутатов определяется в зависимости от количества жителей самоуправления. И только саяйма (парламент), по предложению кабинета министров, может распустить совет самоуправления с назначением новых выборов и с назначением временной администрации до этих выборов.

У местного самоуправления в Латвии две основные функции: автономная и делегированная компетенции. В этом наши страны похожи. Кыргызстан тоже движется по этому пути. Автономные функции закреплены в 15-й статье Закона «О самоуправлении», который иначе называют «Конституционный закон для самоуправлений». Это значит, что его статус практически выше других законов, скажем, отраслевых, потому что он определяет систему работы самоуправления, и отраслевые законы должны соответствовать закону о самоуправлении. Это очень важный момент, так как все остальные вопросы, в том числе связанные с делегированными, четко обговорены, потому что ты выполняешь тогда функции центрального управления.

У нас в стране был эксперимент – 10 лет самоуправления сами определяли зарплату всех своих сотрудников, без вмешательства государства. В 2008 года в Латвии был экономический кризис, и мы приняли закон об определении зарплаты служащих. Основной урок, извлеченный нами от этого эксперимента, это – правильное распределение доступных средств, которые ты имеешь в бюджете, с учетом интересов всех сторон.

Еще одна особенность системы МСУ в Латвии заключается в системе переговоров, закрепленная в законе. Кабинет министров принял Правила ведения переговоров. Обязательность процедуры выгодна, потому что министерства процедуру соблюдают. Вопросы, рассматриваемые во время переговоров, могут быть следующими: размер общей государственной дотации и целевых дотаций, порядок выравнивания финансов, источники финансирования новых автономных функций, законопроекты и проекты правил Кабинета министров и др.»

Председатель Ассоциации также рассказал о системе поддержки и поощрения работников самоуправления по линии социальной защиты. Например, для руководителя самоуправления, который избирался не менее двух раз подряд и отработал около 20 лет, но потом, когда ему оставалось лет 5 до пенсии, его не избрали, он получает пособие в размере двух минимальных зарплат до получения пенсии, в течение оставшихся пяти лет. За это ему еще будут сохранены социальные страхования и пенсионный капитал. К слову, на сегодня минимальная зарплата в Латвии составляет 760 евро.

## НОВОСТИ ПРОЕКТА "Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс", финансируемого Швейцарским управлением сотрудничества и развития

Рубрика подготовлена  
**Нургуль  
ДЖАМАНКУЛОВОЙ,**  
специалистом  
по связям  
с общественностью  
Проекта ГГПОМСУ,  
ИПР

Общая редакция –  
**Сабина ГРАДВАЛЬ,**  
заместителя  
руководителя  
Проекта ГГПОМСУ,  
ИПР



## Модель участия граждан в бюджетном процессе будет внедряться в Нарынской и Ошской областях

Весной 2017 года Проект ГГПОМСУ приступил к работе в новых областях – Нарынской и Ошской. Напомним, что в период с 2011 по 2017 год Проект работал в Джалал-Абадской, Иссык-Кульской и Чуйской областях.

Отбор партнерских или целевых муниципалитетов в Нарынской и Ошской областях проводился на конкурсной основе.

Конкурсная комиссия по отбору целевых муниципалитетов (айылных аймаков и малых городов), индивидуально рассмотрев и оценив поступившие 62 заявки (37 от органов МСУ Ошской области и 25 – от органов МСУ Нарынской области), выбрала следующие муниципалитеты:

1. Ак-Талинский район – Ак-Тальский АА;

2. Ат-Башынский район – Ак-Музский АА;
3. Кочкорский район – Кара-Сууйский АА;
4. Джумгалский район – Чаекский АА;
5. Нарынский район – Учкунский АА;
6. Узгенский район – Ак-Жарский АА;
7. Узгенский район – Жазыкский АА;
8. Кара-Сууйский район – Шаркский АА,
9. Кара-Сууйский район – Кызыл-Сууйский АА;
10. Ноокатский район – Кок-Жарский АА,
11. Ноокатский район – Гулистанский АА;
12. Араванский район – Мангытский АА;
13. Алайский район – Булелинский АА;
14. Чон-Алайский район – Чон-Алайский АА;
15. Кара-Кульджинский район – Ылай-Талинский АА.

## Ориентационные встречи с новыми партнерами



В 15 новых целевых муниципалитетах состоялись встречи с активом, включая сотрудников айыл окмоту (АО), депутатов айылных кенешей (АК) и лидеров местного сообщества. Во встречах приняли участие около 500 человек, из них примерно 150 женщин.

В ходе встреч участники были ознакомлены с деятельностью Проекта и возможностями для сотрудничества, узнали, что, став целевыми партнерами, сообщества и органы МСУ будут служить примером для других муниципалитетов своего района. Основные этапы сотрудничества с Проектом ГГПОМСУ были изложены в меморандумах о сотрудничестве, подписанных в ходе встреч главами АО и председателями (торага) местных кенешей.

«На встречах нами была представлена детальная информация о предстоящих мероприятиях и ожидаемых результатах, достижение которых важно для двух сторон – Проекта ГГПОМСУ и целевых муниципалитетов, – сказал Танат ОСМОНКУЛОВ, специалист Проекта по работе с органами МСУ. – Отрадно было видеть среди участников представителей молодежи, проявляющих большой интерес к возможностям Проекта. В частности, Амантур ДОСТАЛИЕВ, председатель молодежного комитета из Учкунского айылного аймака Нарынского района, уже готов поделиться идеями и инициативами, которые могут принять участие в конкурсе «Местная инициатива».

Депутат местного кенеша одного из аймаков Нарынской области Кенжебек САПАРБЕК уулу отметил, что многие доноры не хотят работать с

ними из-за отдаленности, в связи с чем у них мало опыта в сфере сотрудничества с подобными проектами: «Но мы будем стараться достичь хороших результатов с вашей помощью и поддержкой посредством участия в ваших обучающих и иных мероприятиях».

Представитель Чаекского муниципалитета Джумгалского района Рустам АЛЫМКУЛОВ поинтересовался, каким образом можно привлечь местных жителей к участию на собраниях и сельских сходах: «Мы предпринимаем разные попытки заинтересовать и привлечь их к подобного рода общественным мероприятиям. Но пока тщетно. Какие меры можно предпринять – надеемся определить с помощью Проекта».

О том, что предстоит много сделать, чтобы достичь поставленных целей, первым высказался глава Ак-Музского айыл окмоту Азатбек КАПАТОВ: «В рамках реализации данного Проекта мы планируем провести все необходимые мероприятия по скорейшему принятию Устава местного сообщества. Далее данный документ хотим размножить и раздать каждому жителю нашего муниципалитета, так как данное мероприятие поможет нам решить многие вопросы на местном уровне. В аймаке рассмотрены вопросы, которые хотим внести в Устав местного сообщества. А сегодня, услышав, что со стороны Проекта планируется содействие в решении данной задачи, мы надеемся, что устав нами будет принят качественный, полезный сообществу, которое готово разработать свои правила жизни в селе и соблюдать их».

Касымакун МАМЫРБАЕВ, глава Учкунского айыл окмоту Нарынского района выразил благодарность Проекту за включение их муниципалитета в число целевых: «После сегодняшней встречи я осознал, что нам с вами предстоит очень много сделать. Но это не должно нас пугать, так как результат нужен, прежде всего, нам самим. Поэтому я призываю всех присутствующих, а также всех жителей нашего аймака, принимать активное участие во всех предстоящих мероприятиях в аймаке и не забывать о большой ответственности, которую мы берем на себя».

«Заключение Проекта Меморандума о сотрудничестве с каждым муниципалитетом было для представителей органов местного самоуправления в лице глав и торога айылного кенеша важным событием. Это отметили и сами участники, высказывая свои ожидания от сотрудничества. Например, глава Кара-Сууйского айыл окмоту сказал, что он избран главой в первый раз, и для него важно спланировать свою работу в направлении развития айылного аймака совместно с местным сообществом, в деле которого наш Проект будет оказывать всестороннюю помощь», – отметила Роза СУРАНЧИЕВА, специалист Проекта по работе с органами МСУ.

Глава АО Булелинского аймака Алайского района высказал свое мнение по происхождению инициатив: «Инициатива должно исходить от населения, граждане должны формулировать проблемы. А органы МСУ должны реагировать на запросы граждан. Мы поняли, что, участвуя в этом проекте, сможем достичь эффективных результатов. Узнав,



что выиграли конкурс и стали целевым муниципалитетом Проекта ГГПОМСУ, мы убедились, что отбор был справедливым».

Глава АО и торога айылного кенеша Жазыйского муниципалитета Узгенского района попросили время для обдумывания кандидатур на должность координаторов Проекта от АО: «Мы хотели бы рассмотреть вопрос выбора координаторов очень тщательно, потому что это важный вопрос, чтобы это были люди, владеющие компьютером, грамотные, знающие русский и кыргызский языки».

«Для эффективного сотрудничества и достижения наилучших результатов за время двухлетнего партнерства, из каждого муниципалитета были определены по два координатора, при участии которых мы обсудили планы работ сотрудничества с Проектом, – сказал Айбек БАЛТАБАЕВ, консультант по гражданскому участию Проекта в Ошской области.

## Сотрудники АО и местные активисты Нарынской и Ошской областей провели первые мероприятия по совместному изучению нужд сообщества

В период с 15 по 23 июня 2017 года на территории пяти сельских муниципалитетов Нарынской области – Ак-Талинского, Учкунского, Чаекского, Ак-Музского и Кара-Сууйского айылных аймаков – были проведены обучающие мероприятия – двухдневные тренинги по учету приоритетов местного сообщества органами МСУ при принятии решений.

Участие в тренингах приняли более ста человек в лице глав и специалистов айыл окмоту, депутатов айылных кенешей и лидеров местных сообществ.

«Целью тренингов было создание условий для учета приоритетов местного сообщества органами МСУ при принятии решений по вопросам местного значения, включая распределение средств мест-

ного бюджета, – рассказал Акысбек ДОСОЕВ, областной координатор Проекта по Нарынской области. – Перед нами стояло несколько задач, решить которые мы смогли при активном участии наших участников. В первый день обучения участники получили теоретические знания по Модели учета приоритетов местного сообщества, в частности, по проведению мероприятий совместного изучения нужд сообщества (СИНС), с целью изучения нужд и потребностей сообщества и выявления приоритетных проблем. Второй день был полностью посвящен практическим упражнениям по применению механизмов СИНС, в ходе которых участники, поделившись на 3 группы, самостоятельно провели



СИНС-сессии с участием около 300 представителей местных сообществ, условно разделенных по трем половозрастным категориям: 14-28 лет, 29-54 года, от 55 лет и старше, и выявили приоритетные проблемы. Отрадно отметить, что уровень участия женщин – 146 человек – нас очень порадовал».

В результате проведенных тренингов динамика роста знаний участников составила 47,3%.

По словам ответственного секретаря Кара-Сууйского айыл окмоту Кочкорского района МУКАНОВА Н., практическая часть тренинга была для них особенно полезной: «Было хорошей идеей дать участникам выполнить роли всех сторон: АО, АК и местного сообщества. Каждый из нас смог почувствовать себя «в шкуре» другого. Ведь очень часто идут обвинения только в сторону органов местного самоуправления. А благодаря тренингам Проекта ГГПОМСУ мы увидели пути улучшения условий жизни, при этом соблюдая требования законодательства Кыргызстана».

Другой участник тренинга – депутат Ак-Тальского айылного кенеша Ак-Талинского района МАМЫТОВА Т. отметила, что после участия в тренинге, чувствует большую ответственность: «Раньше мы довольно часто проходили обучение. Но не всегда нас учили основам законодательства КР, и мы не чувствовали никакой ответственности. В этот раз для нас все было иначе: теория была закреплена практикой, в ходе которой мы все почувствовали ответственность за проводимые нами мероприятия».

Аналогичные тренинги проходят и в 10 целевых муниципалитетах Ошской области. Абдылбоки ТОЛИПОВ, областной координатор Проекта по Ошской области, рассказывает: «В первый день тре-

нинга, который состоялся в селе Шарк Кара-Сууйского района, участники получили теоретические знания и обсудили важность таких понятий, как: «вопросы местного значения», «участие местного сообщества и его важность», «совместное изучение нужд сообществ» и т.д. А второй день был полностью посвящен применению полученных знаний и навыков на практике. В результате проведенного обучения, органы МСУ и члены местного сообщества получили знания о Модели учета приоритетов местного сообщества в решении вопросов местного значения и в бюджетном процессе и улучшили свои навыки по применению методов совместного изучения нужд сообщества (СИНС) для выявления потребностей и приоритетов населения. Динамика роста знаний у участников составила 43,4%. Повысилась степень готовности органов МСУ к привлечению местного сообщества в решение вопросов местного значения через применение Модели. Примером может служить создание Рабочей группы и разработка примерного графика проведения комплекса СИНС-мероприятий».

Участникам было предложено самостоятельно провести СИНС-сессию в селе Падаван с участием трех возрастных групп – 14-28 лет, 29-54 года, 55 лет и старше. 53 человека, принявших участие в СИНС-сессиях, выявили следующие проблемы.

Недостаточность информации о местном бюджете (результаты метода СИНС), неудовлетворительные условия для образования (отсутствие условий для питания, двор не огорожен и необустроен, нехватка книг в библиотеке), плохое управление ТБО, отсутствие условий для занятия спортом, отсутствие доступа к питьевой воде, плохие дороги и тротуары, отсутствие светофора, неудовлетворительные условия в больнице; это результаты обсуждения группы жителей в возрасте от 14 до 28 лет (15 человек, включая 4 женщины).

Группа в возрасте от 29 до 54 лет (20 человек, включая 16 женщин) составила другой список приоритетных проблем: плохие дороги, плохие условия в системе школьного образования, недостаточно питьевой воды, плохие условия пребывания в больнице, недостаточно условий в дошкольном образовании (детский сад).

Результаты работы группы в возрасте старше 55 лет (18 человек, из них 7 женщин): отсутствие тротуаров, нехватка питьевой воды, условий для дошкольного образования и условий для образования.

В ходе практической части тренинга участники признали, что участие всех сторон важно, так как оно помогает обмену информацией, а используемые механизмы – просты и доступны, и органы МСУ смогли быстро наладить отношения с участ-

никами СИНС-сессий. Аксакал села Падаван выразил свою благодарность: «В первый раз в истории к нам, простым сельчанам, пришли обсудить местные проблемы. Мы надеемся, что проблемы, которые мы поднимали сегодня, найдут в будущем свое отражение в планах айыл окмоту, и мы решим их вместе. А использованные методы оказались очень простыми и доступными даже для таких простых граждан, как

мы». А директор средней школы Зебиниса КОЧКАРОВА, член Рабочей группы, отметила как главное достижение тренинга – заинтересованность молодежи: «Они ведь практически не знают, чем занимается айыл окмоту. Нужно чаще проводить такие мероприятия, чтобы они осознали, что они тоже являются частью общества, в котором живут».

## Грантовый тренажер «Инвестиции в решение приоритетных проблем сообщества»



### 15 сельских муниципалитетов Чуйской области получили 14,7 миллиона сомов на решение вопросов местного значения

17 мая 2017 года в Бишкеке состоялась церемония вручения сертификатов на получение грантовой поддержки от правительства Швейцарии. Сертификаты победителям вручила заместитель главы миссии Посольства Швейцарии в КР г-жа Даниэль Мевли МОНТЕЛЕОН.

В церемонии также приняли участие эксперт сектора МСУ отдела организационной работы и МСУ АПКР Рамис АЛЫКУЛОВ, статс-секретарь Государственного агентства по делам МСУ и межэтнических отношений (ГАМСУМО) при Правительстве КР Санжар ИКРАМОВ, представители Посольства Швейцарии, органов местного самоуправления всех 15 муниципалитетов Чуйской области в лице глав и начальников финансово-экономических отделов айыл окмоту, сотрудники Проекта и СМИ Бишкека и Чуйской области.

Руководитель Проекта Бекболот БЕКИЕВ выразил благодарность муниципалитетам за их со-

действие, партнёрство и достижения в реализации Проекта: «Конкурс Программы малых грантов-2017 был объявлен среди всех муниципалитетов Чуйской области и проходил с 12 декабря 2016-го по 27 марта 2017 года. Согласно условиям конкурса, выигранные средства направляются в местные бюджеты и будут использованы исключительно на финансирование проектов, направленных на решение вопросов местного значения и улучшение условий жизни местного сообщества. В 2017 году 9 из 15 поддержанных заявок – это проекты, направленные на улучшение условий для детей дошкольного и школьного возрастов. Это те проекты, за которые сами жители сёл отдали больше всего голосов на специально проводимых органами МСУ сходах», – сказал руководитель Проекта.

Рамис АЛЫКУЛОВ, эксперт сектора МСУ отдела организационной работы и МСУ АПКР КР, поздравил всех победителей конкурса и пожелал успехов

в дальнейшей работе с Проектом: «Роль и важность подобных проектов, деятельность которых направлена на местное развитие и прозрачность, неоспорима. Благодаря нашим партнерам, в лице местных и международных организаций, наши регионы получают дополнительную поддержку для решения вопросов местного значения. Сегодняшнее мероприятие служит отличным примером эффективного сотрудничества органов МСУ и донорских проектов», – сказал представитель Аппарата Правительства КР.

Статс-секретарь ГАМСУМО при ПКР Санжар ИКРАМОВ отметил растущую заинтересованность и активность органов МСУ в привлечении инвестиций: «В этом году из 105 муниципалитетов Чуйской области 33 приняли участие в конкурсе, что является показателем активного участия наших аймаков, и их желания привлечь инвестиции на решение вопросов местного значения. Я искренне поздравляю всех вас с победой и желаю успехов в вашей нелегкой работе! И, разумеется, советую и дальше продолжать практику сотрудничества с подобными проектами для решения приоритетных для местных сообществ проблем. Также выражаю благодарность нашему давнему и постоянному партнеру – Правительству Швейцарии. Мы очень высоко ценим ваше участие и вклад в развитие системы местного самоуправления в нашей стране».

Даниэль Мевли МОНТЕЛЕОН, заместитель Главы Миссии Посольства Швейцарии в КР, отметила,

что многие муниципалитеты, присутствовавшие на церемонии уже во второй раз получают грантовую помощь от Швейцарии. Она поблагодарила всех за участие и желание улучшать условия в своих муниципалитетах.

14 сертификатов на сумму 1 миллион сомов и 1 сертификат на 700 000 сомов (для Садовского АА) получили главы победивших 15 муниципалитетов, которые подписали и заверили своими печатями Грантовые соглашения. Эти средства будут перечислены грантополучателям – айыл окмоту – после проведения тендеров в соответствии с законодательством о закупках.



## **Для представителей 17 Чуйских муниципалитетов организовано обучение по проведению государственных закупок**

Для организации и проведения тендеров в соответствии с законом о государственных закупках у айыл окмоту должен быть сертифицированный специалист, прошедший соответствующее обучение. Выдает сертификаты Учебный центр Министерства финансов КР, в случае успешного прохождения специального обучения. В рамках грантовой программы Проекта ГГПОМСУ такое обучение и получение сертификата является обязательным условием для успешной реализации грантового проекта. Поэтому в мае 2017 г. представители 17 муниципалитетов Чуйской области, в лице ответственных секретарей, начальников финансово-экономических отделов, членов бюджетной комиссии местных кенешей, главы АО, налогового инспектора и других специалистов айыл окмоту, были направлены Проектом ГГПОМСУ на обучение в Учебный центр МФ КР. В процессе обучения участники ознакомились с Законом «О государственных закупках», процедурами процесса госзакупок, требованиями к качеству закупаемых товаров, разработкой технических спецификаций, их целями и

задачами. «Обучение было организовано в рамках двустороннего Меморандума о сотрудничестве с Учебным центром Минфина КР, – рассказал специалист по грантам Проекта Султан МАЙРАМБЕКОВ. – Перед участниками стояла задача в течение пяти дней освоить большой объем новой для них информации. Согласно программе обучения, участники изучили требования к процедурам проведения госзакупок в законодательной сфере, и на практике научатся применять полученные знания. В качестве ситуационных примеров участникам предлагались реальные цифры и ситуации. Участники также научились работать с порталом электронных госзакупок, формированию конкурсной документации и составлению плана госзакупок, и знакомятся с механизмами рассмотрения протестов и жалоб в этой сфере. Проект ГГПОМСУ со своей стороны продолжает оказывать содействие муниципалитетам в реализации грантовых проектов, консультируя по вопросам проведения технической экспертизы, правовым вопросам, а также помогая организовать мониторинг».

## У молодежи Кызыл-Тууского аймака появилось собственное футбольное поле!



24 мая 2017 года в с. Кызыл-Туу Сокулукского района Чуйской области состоялось официальное открытие мини-футбольного поля. Вопрос по строительству объекта был определен со стороны местного населения в качестве приоритетного проекта; он направлен на создание условий для занятия спортом и формирования здорового образа жизни у молодежи.

Мини-футбольное поле было построено органами местного самоуправления Кызыл-Тууского айылного аймака при поддержке Проекта ГГПОМСУ. Сумма инвестиций составила 1 416 500 сомов, из которой 1 млн. сомов был выделен Программой малых грантов, 371 500 сомов поступило из местного бюджета и 45 000 сомов составил вклад местного сообщества.

«В нашем аймаке проживает около 10 000 человек, и строительство футбольного поля было для нас первостепенной задачей, но из-за отсутствия собственных средств мы не могли осуществить запланированное. Строительство мини-поля решило вопрос проведения досуга молодежи и способствует ее физическому воспитанию. Кроме того, рядом расположена средняя школа, ученики которой также будут иметь доступ к футбольному полю. И девочки, и мальчики смогут бегать по этому покрытию. В дальнейшем поле будет содержаться за счет средств местного бюджета», – отметил Замирбек НУРМАМБЕТОВ, и.о. главы Кызыл-Тууского АО.

Проблема отсутствия условий для занятия спортом была выявлена в ходе проведения совместного изучения нужд сообщества и была включена в План совместных действий айылного аймака. Во время сельского схода по отбору приоритетного проекта для участия в конкурсе Программы малых грантов Проекта, презентация инициативы по строительству мини-футбольного поля получила наи-

большее количество голосов. Закупка строительных работ осуществлялась в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики. Сотрудник айыл окмоту прошел сертифицированное обучение по осуществлению государственных закупок при поддержке Проекта. По результатам тендера, проведенного Кызыл-Тууским АО, победителем стало ОсОО «Ильяс-Курулуш», которое и выполнило все работы.

Заместитель главы Сокулукской районной администрации УСЕНОВ Абас поздравил всех жителей и присутствующую молодежь с открытием своего футбольного поля: «Органы местного самоуправления Кызыл-Тууского аймака в очередной раз продемонстрировали свою приверженность к сотрудничеству и навыки привлечения дополнительных средств для улучшения условий жизни местного населения. Мы очень рады увидеть сегодня результат партнерства Проекта с одним из двух пилотных айылных аймаков нашего района. От имени всей райгосадминистрации поздравляю вас, уважаемые жители, с таким знаменательным и радостным событием! Будьте всегда лидерами!».



## **Развитие МСУ: реформы, новшества законодательства**

---

### **Более 250 муниципальных служащих трех областей получили новые знания по проведению оценки деятельности служащих, конкурса и служебного продвижения**

---

Весной 2017 года на территории Чуйской, Ошской и Нарынской областей состоялись семинары для муниципальных служащих на тему: «Проведение оценки деятельности служащих, конкурса и служебного продвижения».

Всего в семинарах приняли участие 255 человек в лице муниципальных служащих, специалистов ГКС КР и их территориальных представительств. Лекторами выступили специалисты Государственной кадровой службы КР и Проекта ГГПОМСУ.

«Семинары были проведены в рамках Меморандума о сотрудничестве между Государственной кадровой службой Кыргызской Республики (ГКС) и Институтом политики развития в сфере муниципальной службы совместно с Государственной кадровой службой Кыргызской Республики, – сказал Нурдин КУМУШБЕКОВ, специалист Проекта по муниципальной службе. – Необходимость проведения семинаров была вызвана принятием новых положений о порядке проведения оценки деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих и о порядке

проведения конкурса и служебного продвижения по государственной гражданской службе и муниципальной службе. Целью наших семинаров было ознакомить муниципальных служащих с порядком проведения оценки и конкурса и развить навыки, необходимые для организации проведения оценки служащих».

Сами участники отметили простоту и доступность полученных материалов, акцентируя внимание на том, что и презентации, и нормативный материал, и диски с НПА были подготовлены на кыргызском и русском языках, а практические работы помогли им лучше усвоить полученные знания.

По словам организаторов, в результате проведенных семинаров все участники получили новые знания по теме и смогли улучшить уже имеющиеся. Кроме того, все они получили CD-диски с НПА по всей государственной гражданской службе и муниципальной службе.

Организаторы отметили, что благодаря участникам им удалось собрать вопросы, которые могут быть решены при содействии Проекта и ГКС.

### **Утверждена Рабочая группа по разработке проекта Программы развития МСУ в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы**

---

В состав Рабочей группы вошли руководитель Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» БЕКИЕВ Бекболот и председатель правления Института политики развития ДОБРЕЦОВА Надежда.

Приказ об этом подписал САЛИЕВ Б.У., директор Госагентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при ПКР (ГАМСУ-МО) 22 июня 2017 года, № 01-18/79.

«Рабочая группа была создана в целях разработки проекта Программы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы. Контроль над исполнением настоящего

приказа возложить на статс-секретаря агентства С.И. ИКРАМОВА, а Управление организационной работы, методической и информационной поддержки органов местного самоуправления будет оказывать всяческое содействие для достижения поставленной цели», – говорится в сообщении агентства.

Согласно подписанному приказу, члены Рабочей группы должны внести на рассмотрение директора Агентства проект Программы до 1 сентября 2017 года. В состав Рабочей группы вошли как представители госорганов, так и экспертного сообщества Кыргызской Республики.