

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | АПРЕЛЬ 2018 | выпуск № 4 (77)

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

В НОМЕРЕ:

Горячая тема

Механизмы взаимодействия МСУ с государством: необходимое условие регионального развития 2

Региональное управление и развитие: выбор между административно-командным и прогрессивным путем развития.....11

Новости Проекта ГПОМСУ

Устав местного сообщества – наше правило жизни. Актуальные вопросы об уставе.....18

Программа малых грантов – тренажер управления общественными финансами с участием граждан: от сходов к решению проблем.....19

Новости Института политики развития

МТСП получило помощь в разработке Программы государственного социального заказа.....25

МТСП получило помощь в становлении системы мониторинга и оценки исполнения государственного социального заказа.....25

Органы МСУ учатся применять государственный социальный заказ как управленческий инструмент решения социальных проблем.....26

Кыргызстан – не место для детей и стариков?..... 27

Как посчитать прибыль от благоустройства муниципалитета, и как ремонт улиц может повлиять на город и его экономику?.....29

Десять муниципалитетов Кыргызстана внедряют инициативы в интересах детей и молодежи: общественные слушания.....30

В Джети-Огузском айылном аймаке открылись коррекционные классы для детей с ограниченными возможностями здоровья..... 30

В трех муниципалитетах Токтогульского района улучшены услуги на местном уровне.....31

Новости Союза МСУ

Союз МСУ Кыргызстана определил перечень услуг для своих членов.....33

Союз МСУ возразил против финансирования поддержки туберкулезных больных из местного бюджета. Президент КР поддержал возражения 35

Союз МСУ возражает против механического возложения на органы МСУ обязанностей по финансированию дошкольных учреждений..... 35

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

Предлагаемые и возможные механизмы взаимодействия органов МСУ с государством

№	Механизм	Преимущества, которые получит государственный орган	Все государственные органы	Воздействие на систему управления и развития страны
1	Формализация процесса согласования принимаемых решений на всех уровнях государственного управления посредством Закона «О нормативных правовых актах»	Рост качества принимаемых решений. Переход от отраслевого к территориально-отраслевому принципу управления. Видение территориально-дезагрегированной картины развития КР. Укрепление территориального государственного управления. Реальная возможность добиться достижения целей государственных программ развития на местном уровне. Повышение доверия к Правительству КР со стороны местных сообществ. Повышение устойчивости социально-экономического развития и социальной стабильности общества. Возможность для правительства демонстрации перед Жогорку Кенешем КР согласованной позиции исполнительной государственной власти и органов МСУ	Возможность разработать и реализовать эффективной политики регионального развития. Сокращение разрывов развития между регионами и муниципалитетами. Сокращение угроз, вызванных территориальными дисбалансами. Более сбалансированное социальное и экономическое развитие территорий	
2	Разработка и принятие законов, создающих единую систему комплексного планирования развития территорий	Особый протокол согласительного заседания Комитета ЖК по бюджету и финансам по вопросам межбюджетных отношений Введение обязательного ежегодного доклада ассоциаций органов МСУ перед Жогорку Кенешем по вопросам воздействия тех или иных решений Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики на развитие местных сообществ, а также качество работы представительных органов МСУ – местных кенешей	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики Повышение качества информации о последствии принимаемых решений по бюджету. Повышение доверия со стороны местных сообществ. Прямая связь с местными сообществами. Усиление контрольной функции ЖК КР. Повышение прозрачности принимаемых решений и их последствий	Повышение доверия к Жогорку Кенешу КР. Повышение устойчивости социально-экономического развития и социальной стабильности общества. Укрепление единства народа. Более сбалансированное развитие территорий. Укрепление парламентской демократии на национальном и местном уровнях
3	Создание постоянной межведомственной комиссии или Совета Правительства КР по вопросам развития местных сообществ и эффективности работы органов МСУ	Наполнение реальным содержанием задачи Правительства подействию органам МСУ в реализации своих функций (ст. 39 Закона «О Правительстве Кыргызской Республики») Возможность реализации политики регионального развития. Консолидированное и сбалансированное решение вопросов развития органов МСУ при их участии	Правительство Кыргызской Республики Наполнение реальным содержанием задачи Правительства подействию органам МСУ в реализации своих функций (ст. 39 Закона «О Правительстве Кыргызской Республики») Возможность реализации политики регионального развития. Консолидированное и сбалансированное решение вопросов развития органов МСУ при их участии	Возможность разработать и реализовать эффективной политики государственных инвестиций в региональное развитие. Сбалансированная политика межбюджетных отношений. Видение территориально-дезагрегированной картины результатов управления в секторах
4	Особый протокол согласительного заседания Правительства Кыргызской Республики по вопросам межбюджетных отношений. Данный протокол должен снимать все возникающие противоречия в отношении межбюджетных отношений до представления проекта бюджета в Жогорку Кенеш КР	Сокращение территориальных разрывов в финансировании обществу важных функций МСУ, более эффективная работа системы выравнивания бюджетной обеспеченности. Предотвращение недофинансирования вопросов местного значения делегированных полномочий. Создание механизмов финансирования исполнения государственных программ на местном уровне	Президент Кыргызской Республики Прямая связь с местными сообществами. Инструмент мониторинга регионального развития и его воздействия на гражданина. Инструмент оценки воздействия подписанных Президентом КР законов на региональное развитие. Инструмент влияния Президента КР на формирование государственной политики в сфере местного развития	Укрепление демократии. Повышение доверия населения к институту Президента КР. Реализация прав граждан влиять на систему управления
5	Ежегодный доклад о состоянии местных сообществ КР и способности органов МСУ решать вопросы местного значения	Прямая связь с местными сообществами. Инструмент мониторинга регионального развития и его воздействия на гражданина. Инструмент оценки воздействия подписанных Президентом КР законов на региональное развитие. Инструмент влияния Президента КР на формирование государственной политики в сфере местного развития		
6	Создание постоянной межведомственной комиссии или Совета Правительства КР по вопросам развития местных сообществ и эффективности работы органов МСУ	Наполнение реальным содержанием задачи Правительства подействию органам МСУ в реализации своих функций (ст. 39 Закона «О Правительстве Кыргызской Республики») Возможность реализации политики регионального развития. Консолидированное и сбалансированное решение вопросов развития органов МСУ при их участии		
7	Особый протокол согласительного заседания Правительства Кыргызской Республики по вопросам межбюджетных отношений. Данный протокол должен снимать все возникающие противоречия в отношении межбюджетных отношений до представления проекта бюджета в Жогорку Кенеш КР	Сокращение территориальных разрывов в финансировании обществу важных функций МСУ, более эффективная работа системы выравнивания бюджетной обеспеченности. Предотвращение недофинансирования вопросов местного значения делегированных полномочий. Создание механизмов финансирования исполнения государственных программ на местном уровне		
8	Ежегодный доклад о состоянии местных сообществ КР и способности органов МСУ решать вопросы местного значения	Прямая связь с местными сообществами. Инструмент мониторинга регионального развития и его воздействия на гражданина. Инструмент оценки воздействия подписанных Президентом КР законов на региональное развитие. Инструмент влияния Президента КР на формирование государственной политики в сфере местного развития		

ми местных сообществ, результаты данных консультаций не имеют законодательного статуса, процесс консультаций не формализован и не налагает никакой ответственности на государственные органы, проводящие данные консультации, в части дальнейшего учета результатов этих консультаций.

Местные сообщества и органы местного самоуправления не имеют канала прямой связи с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики для обсуждения баланса интересов как в отношении запланированных, так и в отношении воздействия ранее принятых законодательных решений. Консультации, обмен мнениями и информацией происходят хаотично, по индивидуальной воле депутатов или, в отдельных случаях, комитетов Жогорку Кенеша КР. Однако обязательного статуса данные консультации не имеют. В результате отдельные решения Жогорку Кенеша КР имеют риск оказать крайне негативное воздействие на местные сообщества, что создает угрозу стабильности и устойчивому экономическому росту Кыргызской Республики. Также несогласованные решения приводят к нежелательным экономическим последствиям, как, например, это произошло в отношении налога с продаж, который полностью поступал в местные бюджеты, а затем его поступления существенно сократились. Лишившись этих поступлений, города и некоторые сельские органы МСУ Кыргызской Республики потеряли существенную часть своих доходов и не смогли выполнить планы развития. Министрство финансов КР возмещало часть потерь, но такое возмещение не может быть постоянным, необходимо альтернативный источник доходов, но его разработано и предложено не было. Если бы процесс согласования между органами МСУ, Жогорку Кенешем и Правительством КР работал, то одновременно с изменением поступлений налога с продаж были бы предложены меры, компенсирующие выпадение доходов на долгосрочной основе.

Какие преимущества получит Жогорку Кенеш КР в случае создания и внедрения более формализованных и эффективных механизмов согласования интересов местных сообществ с другими группами интересов в рамках законодательного процесса?

Преимущество: гарантия качества принимаемых решений в отношении их воздействия на сбалансированное развитие территорий. Как показывает пример с налогом с продаж, сбалансированное решение позволило бы не допустить провалов в инвестиционной политике городов и некоторых сельских органов МСУ КР, предотвратило бы наступление негативных экономических последствий.

Преимущество: прямая связь с местными сообществами, исключая искажение информации, проходящей через цензуру государственной исполнительной власти (источник альтернативной информации, удостоверяющий или опровергающий информацию государственной исполнитель-

ной власти или СМИ).

Преимущество: усиление контрольной функции ЖК КР. К сожалению, слабый голос местного самоуправления позволяет приносить его интересы в жертву политической и экономической конъюнктуре. Так было, например, когда на органы МСУ была возложена часть обязательств по выплате заработных плат учителям, хотя образование является государственной функцией, а ЖК КР не имел информации о нарушении принципа разграничения бюджета, функций и полномочий государственных органов и органов МСУ. Другой пример – неисполнение закона о проверках органов МСУ. В данном случае у ЖК КР пока отсутствует достоверная информация о причинах неисполнения и возможных вариантах решения проблемы.

Преимущество: повышение доверия к Жогорку Кенешу КР со стороны местных сообществ (всего населения страны). Установив связь с органами МСУ через Союз МСУ, ЖК КР будет более доступен для сообществ, более качественные решения будут оказывать более позитивное воздействие на развитие сообществ, что неизбежно приведет к росту уровня доверия со стороны граждан.

Преимущество: повышение устойчивости социально-экономического развития и социальной стабильности общества. Сбалансированная, актуализированная региональная политика государства получит воплощение в законодательстве, направленном на устойчивое региональное развитие, ликвидирует колоссальные разрывы, сложившиеся в отношении уровня жизни различных территорий, будет способствовать снижению динамики внутренней и внешней миграции, позволит лидирующим регионам реализовать свой потенциал в полной мере, а менее сильным регионам предоставит шанс значительно улучшить условия жизни граждан.

Эти преимущества могут и должны быть воплощены на практике через реализацию конкретных инициатив.

Формализация процедур процесса согласования принимаемых решений на всех уровнях государственного управления через Закон «О нормативных правовых актах»

В соответствии со статьей 9 Закона КР «О местном самоуправлении», при подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации и обсуждение с органами местного самоуправления и их ассоциациями, и союзами местных сообществ в установленном законом порядке.

На практике же нормотворческие государственные органы при подготовке и принятии проектов нормативных правовых актов не соблюдают данную процедуру, с органами местного самоуправле-

ния и их ассоциациями не проводятся какие-либо регламентированные и обязательные к исполнению консультации и обсуждения по проектам нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ. В настоящее время нормативные правовые акты принимаются во множестве, один за другим, но ситуация на местах, а также их воздействие на сообщества, глубоко не изучаются, мнения представителей органов МСУ не учитываются, проекты НПА не вносятся в пакетном виде, впоследствии принятые отдельные нормативные правовые акты на практике не отражают существующие реалии жизни и не работают, то есть не достигают той цели, ради которой они были разработаны и приняты.

Для усиления требований статьи 9 Закона КР «О местном самоуправлении» предлагается дополнить закон об НПА нормой о том, что при подготовке и принятии нормативных правовых актов по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ и органов местного самоуправления, нормотворческие органы (должностные лица) в обязательном порядке проводят согласование с ассоциациями, союзами органов местного самоуправления в порядке, установленном законодательством. Кроме того, при подготовке проектов нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы местных сообществ и органов местного самоуправления, нормотворческие органы (должностные лица) должны проводить консультации и обсуждения с соответствующими ассоциациями, союзами органов местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления и/или их ассоциации, союзы вправе принимать участие в работе рабочих групп нормотворческих органов.

Важно также в законе о нормативных правовых актах расшифровать, что представляет собой согласование, дать определение этому понятию, в котором будет содержаться описание прав и ответственности участвующих в согласовании сторон, описать механизм, последовательность действий в процессе согласования, а также установить механизм обжалования и определить последствия, которые наступают в случае, когда согласие не было достигнуто. Другого нормативного правового акта, который создал бы правовое регулирование процесса согласования, кроме закона об НПА, нет и не должно быть.

Внесение соответствующих изменений в регламент работы Жогорку Кенеша либо в отношении обязательного участия ассоциаций органов МСУ в заседаниях комитетов и палаты по вопросам, касающимся местных сообществ, и фиксации мнения ассоциаций органов МСУ в протоколах, либо введения обязательной экспертизы проектов НПА, затрагивающих интересы местных сообществ.

Особый протокол согласительного заседания Комитета ЖК по бюджету и финансам по вопросам межбюджетных отношений

Данный протокол должен рекомендовать Жогорку Кенешу наиболее сбалансированное решение по спорным вопросам в отношении межбюджетных отношений, которые не удалось урегулировать в процессе формирования проекта бюджета органами государственной власти. Также протокол должен отражать разницу в позициях правительства и органов МСУ по вопросам межбюджетных отношений. При этом возражения сторон должны быть аргументированы, последствия рассчитаны и доказаны. Парламент должен отчетливо видеть последствия того или иного варианта распределения бюджетных ресурсов между государственным и местными бюджетами. Тогда как в настоящее время депутаты, в основном, полагаются на мнение правительства, сформулированное в Министерстве финансов, которое далеко не всегда учитывает приоритеты местных сообществ. Поэтому в случае возникновения разногласий, должен включаться механизм рассмотрения этих вопросов в парламенте с участием ассоциаций и союзов органов МСУ.

Введение обязательного ежегодного доклада ассоциаций органов МСУ перед Жогорку Кенешем по вопросам воздействия тех или иных решений Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики на развитие местных сообществ, а также качество работы представительных органов МСУ – местных кенешей

Доклад не является документом в обычном понимании. Доклад – это процесс мониторинга контрольной функции ЖК КР, воздействия законов и других актов ЖК КР, обсуждения результатов этого мониторинга и корректировки решений после обсуждения. Практика подобных докладов применяется в других секторах и странах, например, доклады омбудсмена также используются как инструмент регулярного взаимодействия, мониторинга и оценки качества принимаемых решений.

Цикл работы доклада начинается со сбора и анализа информации, включая качественные и количественные исследования, кадрирование ситуаций. Доклад будет включать объективные индикаторы воздействия законов на местные сообщества и сбалансированное территориальное развитие страны, а также индикаторы способности местных кенешей обеспечить развитие парламентской демократии на местном уровне. Набор индикаторов будет обсуждаться с участниками процесса, включая ЖК КР. Затем основные выводы обсуждаются с экспертным сообществом и государственными органами, разрабатываются предложения ЖК КР по устранению законодательных разрывов, оказы-

вающих негативное влияние на сбалансированное развитие местных сообществ. В ходе обсуждений выявляется разница во мнениях и подходах в отношении выявленных проблем со стороны сообществ и государственных органов. Часть проблем решается на этом этапе (например, закон хороший, но неправильная правоприменительная практика приводит к негативному воздействию), а неразрешенные противоречия, требующие законодательного урегулирования, выносятся сначала на рассмотрение профильных комитетов ЖК КР. Комитеты формируют свои комментарии по выявленным противоречиям, затем доработанный доклад, включая мнения сообществ, органов МСУ, комитетов ЖК КР, выносится на рассмотрение палаты. Готовится резолюция, где указываются основные негативные последствия воздействия того или иного закона и проблемы местных кенешей. Резолюция в течение следующего года становится основанием для законодательных инициатив. Структура и процесс доклада будут детально доработаны с участием широкого круга заинтересованных лиц.

Результаты: повысится качество решений ЖК КР; установится прямая связь ЖК КР с местными сообществами, исключая искажение информации, проходящей через цензуру государственной исполнительной власти; интересы местных сообществ получают механизм реального учета в процессе принятия решений; системное выражение получают потребности уязвимых групп; контрольная функция ЖК КР получит новое качественное выражение – оценку воздействия законов по объективным индикаторам; усилится подотчетность ЖК КР перед местными сообществами. Более подробно – в следующем разделе.

Взаимодействие органов МСУ с Правительством КР

Исполнительная государственная власть Кыргызской Республики, в первую очередь Аппарат Правительства Кыргызской Республики, также нуждается в механизмах достижения баланса и учета интересов различных групп в обществе для реализации планов устойчивого развития.

Взвешенные решения исполнительной государственной власти позволяют обеспечивать эффективное взаимодействие всех секторов власти и общества, включая бизнес и местные сообщества. Но если в отношении бизнеса за последние десятилетия выработаны регулярные и эффективные механизмы консультаций и взаимодействия, то в отношении взаимодействия с органами местного самоуправления такие механизмы существуют недостаточно и формально. Безусловно, органы местного самоуправления являются неотъемлемой частью системы власти в Кыргызской Республике, однако, согласно Конституции КР, их полномочия отделены от полномочий органов государственной власти.

Конституционное разграничение функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления совершенно не означает, что органы МСУ работают полностью автономно от государственных органов, напротив, органы МСУ, являясь частью системы государственного управления, нуждаются в постоянном взаимодействии и координации с государственными органами. Это особенно важно в условиях, когда на практике полномочия органов МСУ и государственных органов разграничены не четко, а также в условиях сложных межбюджетных отношений.

Опыт развития большого числа стран мира, вне зависимости от политических доктрин, включает в систему сбалансированного государственного устройства механизмы взаимодействия и согласования интересов между государством, в лице исполнительной власти, и местными сообществами, в лице органов местного самоуправления. Такие механизмы действуют в Российской Федерации, странах Восточной и Западной Европы, Северной и Латинской Америке, странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Напротив, отсутствие таких механизмов характерно для самых неустойчивых государств, находящихся в состоянии гражданских конфликтов и войн или в полной стагнации (как, например, для некоторых стран Африки).

Согласно статье 39 конституционного Закона «О Правительстве Кыргызской Республики», Правительство Кыргызской Республики руководит деятельностью органов местного самоуправления по делегированным им государственным полномочиям, а также оказывает им содействие в реализации своих функций в соответствии с законодательством о местном самоуправлении. Данная формулировка однозначно указывает на необходимость эффективно функционирующих механизмов взаимодействия Правительства КР с органами МСУ КР, однако не дает ответа на вопрос, каким именно образом и в какой форме Правительство КР осуществляет указанное взаимодействие.

При отсутствии регламентированных механизмов согласования интересов с местными сообществами и органами МСУ, последние вынуждены пытаться напрямую взаимодействовать с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, что может в отдельных случаях приводить к несогласованным с Правительством КР решениям. Однако чаще ущемленными оказываются интересы местных сообществ, что приводит к снижению эффективности исполнения решений государственной власти на местах, снижению уровня доверия к власти в целом, разочарованию населения и снижению темпов развития.

Отраслевая структура государственной власти и отсутствие механизмов взаимодействия с органами МСУ приводят к неисполнению части государственных программ на местном уровне. Данный фактор

в числе других факторов стал одной из причин появления распоряжения Президента КР о создании Рабочей группы по совершенствованию законодательства о местных государственных администрациях и местном самоуправлении. Одной из задач данной Рабочей группы определена разработка четких и прозрачных процедур осуществления деятельности местных государственных администраций и органов местного самоуправления, **включая твердые регламенты их взаимодействия**. В то же время твердые и ясные регламенты взаимодействия необходимы не только в сфере отношений МГА и МСУ, но и в сфере отношений органов МСУ с другими органами исполнительной государственной власти. Эти регламенты не могут быть простой бюрократической формальностью, очередным недействующим положением, они должны быть интегрированы в процессы управления, соединяющие органы МСУ и государственные органы, включая процессы комплексного планирования, подотчетности. Таким образом, говоря о регламенте взаимодействия органов МСУ с государством, вряд ли удастся обойтись неким регулирующим актом, утвержденным постановлением правительства. Очевидно, что требуются более серьезные системные меры, включая меры по изменению законодательства. Эти регламенты, интегрированные в отраслевое законодательство и конституционные законы о системе управления, должны обеспечить регулярное, устойчивое и эффективное взаимодействие органов МСУ с государственными органами в рамках оперативного управления.

В отношении же баланса интересов должны действовать иные механизмы. Важно помнить, что Правительство Кыргызской Республики не может вести переговоры или согласование интересов с каждым органом МСУ в отдельности, не может установить индивидуальные механизмы взаимодействия с каждым органом МСУ (за исключением столиц). Следовательно, необходим формализованный и эффективный механизм взаимодействия, согласования **консолидированных** интересов местных сообществ с общенациональными интересами. Эффективным будет организовать этот процесс через Союз МСУ, при условии, что согласование будет четко регламентировано.

Для практического усиления взаимодействия в теории и практике государственного управления применяется ряд механизмов, основы которых заложены в законодательстве Кыргызской Республики, но не проработаны технически на уровне нормативных правовых актов правительства, что делает их применение пока невозможным. К числу данных механизмов относятся:

1) процесс согласования и **учета интересов** местных сообществ в отношении бюджета на стадии формирования проекта бюджета, а также в моменты внесения изменений в бюджет;

2) **комплексное планирование развития тер-**

ритории с учетом пространственного планирования и взаимодействия государства и МСУ через закон о комплексном планировании развития территорий;

3) **комплексное планирование развития секторов** (образование, сельское хозяйство и т.д.) с определением четкой роли органов МСУ и механизмов их взаимодействия с министерствами в решении секторных вопросов;

4) **делегирование полномочий** по выполнению функций и оказанию услуг, сопровождающееся предоставлением необходимых ресурсов и обеспечением надлежащего мониторинга.

Какие преимущества может получить Правительство КР в случае создания и внедрения более формализованных и эффективных механизмов согласования интересов местных сообществ с другими группами интересов в рамках законодательного процесса?

Преимущество: выполнение обязанностей Правительства КР по отношению к органам МСУ, закрепленных в конституционном законе. Как сказано выше, закон не дает точных указаний о том, как должно быть организовано содействие органам МСУ со стороны Правительства КР в отношении исполнения ими их функций. Провалы в управлении, допускаемые органами МСУ, негативно сказываются на качестве работы Правительства. Однако системных решений не применяется, меры ограничиваются взысканиями в адрес отдельных руководителей органов МСУ. Системные меры же должны включать реально работающие механизмы, интегрированные в законодательство, создающие барьер провалам управления.

Преимущество: гарантия качества принимаемых решений в отношении их воздействия на сбалансированное развитие территорий. Выше было сказано, что сбалансированные решения в отношении регионального развития крайне необходимы Кыргызской Республике для устойчивого развития в целом. Несогласованные с органами МСУ решения Правительства могут нести в себе существенные риски.

Преимущество: повышение доверия к Правительству КР со стороны местных сообществ (всего населения страны). Все результаты работы Правительства КР становятся видимыми для граждан внутри местных сообществ, так как именно там протекает жизнь. Поэтому плохое взаимодействие с органами МСУ и их слабость приводят к тому, что население обращает свое недовольство в адрес Правительства КР. Эффективное взаимодействие с МСУ и повышение качества его работы приведет к росту доверия со стороны граждан, прежде всего, в отношении самого Правительства КР.

Преимущество: повышение устойчивости социально-экономического развития и социальной стабильности общества. Все государственные программы должны иметь четкие механизмы реализации на местах, без этого программы в лучшем

случае частично выполняются на районном уровне, в худшем – просто «повисают» на национальном уровне, не достигая запланированных результатов.

Преимущество: возможность демонстрации перед Жогорку Кенешем КР согласованной позиции исполнительной государственной власти и органов МСУ, свидетельствующей о сбалансированной государственной политике в сфере местного развития и регионального управления.

Эти преимущества могут и должны быть воплощены на практике через реализацию следующих инициатив:

1. **Внесение формализованных процедур процесса согласования принимаемых решений на всех уровнях государственного управления через Закон «О нормативных правовых актах» (в 2018 году разрабатывался Министерством юстиции, но пока без учета указанных выше обстоятельств).**
2. **Создание постоянной межведомственной комиссии или Совета Правительства КР по вопросам развития местных сообществ и эффективности работы органов МСУ.**
3. **Особый протокол согласительного заседания Правительства Кыргызской Республики по вопросам межбюджетных отношений. Данный протокол должен снимать все возникающие противоречия в отношении межбюджетных отношений до представления проекта бюджета в Жогорку Кенеш КР (неснятые противоречия должны быть разрешены Жогорку Кенешем КР, исходя из общенациональных приоритетов).**
4. **Разработка и принятие законов, создающих единую систему комплексного планирования развития территорий.**

Взаимодействие местных сообществ с Президентом Кыргызской Республики

Согласно Конституции Кыргызской Республики, Президент КР является главой государства и олицетворяет единство народа и государственной власти. Единство народа и государственной власти также подразумевает достижение баланса интересов.

Президент Кыргызской Республики заинтересован в установлении постоянно действующего и эффективного канала прямого взаимодействия с местными сообществами Кыргызской Республики, а также органами местного самоуправления, осуществляющими решение вопросов местного значения в интересах местных сообществ. Такая прямая связь позволяет Президенту Кыргызской Республики быть уверенным в том, что система управления работает эффективно и сбалансированно, не ущемляя интересы местных сообществ, не допуская угрожающих дисбалансов в региональном управлении.

Особенно актуальной такая прямая связь становится в условиях недостаточно регламентированных процессов взаимодействия между другими органами государственной власти и местными сообществами (отсутствие регламента участия местных сообществ в законодательном процессе, отсутствие согласованного комплексного планирования развития территорий, отсутствие механизма согласования интересов в бюджетном процессе и т. д.).

В истории существования института Президента Кыргызской Республики периодически применялись прямые формы связи с местными сообществами. Так, в разные годы в указанных целях функционировали следующие формы:

- Конгресс местных сообществ, проводившийся с участием Президента КР;
- Национальное агентство по делам местного самоуправления при Президенте Кыргызской Республики;
- общереспубликанские совещания с участием всех руководителей органов МСУ и Президента КР.

Перечисленные формы прямой связи имели свои преимущества и недостатки, достигали определенных результатов, прежде всего, в части влияния Президента на государственную политику в сфере местного развития и регионального управления. Однако за последние годы никакой формализованной связи института Президента с местными сообществами установлено или использовано не было, что ослабило естественные, природные связи Президента с сообществами, потребность в которых традиционно высока, так как именно в сообществах проводятся выборы, и граждане возлагают на Президента надежды, связанные с защитой не только персональных и общенациональных интересов, но и интересов своих сообществ или малой родины – **туулган жер**.

Необходимо рассмотреть возможность установления канала прямой связи между Президентом КР и местными сообществами в форме **ежегодного доклада о состоянии местных сообществ КР и способности органов МСУ решать вопросы местного значения**.

Данный доклад способен выполнить следующие функции:

- **установить прямую связь** Президента КР с местными сообществами, исключаящую вольное или невольное искажение информации, проходящей через цензуру государственной исполнительной власти (доклад сформирует источник альтернативной информации, удостоверяющий или опровергающий информацию государственной исполнительной власти или СМИ в отношении проблем и состояния местных сообществ);
- стать **инструментом мониторинга** регионального развития и его воздействия на гражданина;

- статья **инструментом оценки** воздействия подписанных Президентом КР законов на региональное развитие, состояние местных сообществ и способность органов МСУ удовлетворять потребности граждан в сфере вопросов местного развития;
- статья **инструментом влияния** Президента КР на формирование государственной политики в сфере местного развития.

Доклад будет эффективно работать в качестве набора указанных инструментов, являясь не только официальным документом, но и процессом, в ходе которого местные сообщества, органы МСУ и органы государственного управления получают независимую площадку для обсуждения проблем, вызовов и решений в деле развития. Зная, что доклад на регулярной основе будет представлять Президенту и обществу объективные показатели местного развития, влияния на него государственной политики, органы управления будут заинтересованы в улучшении этих показателей, сверяя собственные действия и меры с эффектом их воздействия на местные сообщества, где, в конечном счете, живут все граждане Кыргызской Республики.

Чтобы обеспечить максимальную объективность и представительность доклада, обеспечить звучание прямого голоса местных сообществ, целесообразно, чтобы процесс подготовки и представления доклада возглавил Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики как единственный легитимный представитель интересов местных сообществ и органов местного самоуправления. Однако в процесс разработки доклада должны быть вовлечены различные структуры, представляющие интересы различных групп и защищающие различные цели, включая органы управления и организации гражданского общества. Доклад будет представлять состояние местных сообществ в разрезе реализации экономического потенциала, условий для развития бизнеса, экологического состояния, демографического и гендерного баланса, этнических и культурных особенностей и так далее. Также доклад будет оценивать способность органов МСУ эффективно решать вопросы местного значения и выполнять делегированные государственные полномочия. Такая оценка будет служить объективным и эффективным инструментом корректирования государственной политики. Чтобы доклад стал эффективным инструментом прямой связи, необходима его регламентация соответствующим Указом Президента Кыргызской Республики, который определит не только рамки процесса его разработки и представления, но и процесс внесения корректив в государственную политику по результатам представления доклада. Важно, чтобы доклад носил регулярный (ежегодный) характер и отслеживал динамику позитивных и негативных изменений.

Воздействие на развитие Кыргызской Республики

Итак, подводя итог вышеприведенному обзору, следует обобщить воздействие, которое могут оказать указанные механизмы взаимодействия органов МСУ с государством на устойчивое развитие Кыргызской Республики, создание более лучших условий жизни для граждан:

- **возможность разработки и реализации эффективной политики регионального развития;**
- **сокращение разрывов развития между регионами и муниципалитетами;**
- **сокращение угроз, вызванных территориальными дисбалансами, более сбалансированное социальное и экономическое развитие территорий;**
- **повышение устойчивости социально-экономического развития и социальной стабильности общества;**
- **возможность разработки и реализации эффективной политики государственных инвестиций в региональное развитие;**
- **возможность реализации сбалансированной политики межбюджетных отношений;**
- **видение территориально-дезагрегированной картины результатов управления в секторах;**
- **укрепление парламентской демократии на национальном и местном уровнях;**
- **укрепление единства народа;**
- **повышение прозрачности процесса принятия решений;**
- **возможность выявления потребностей муниципалитетов для их учета при принятии решений;**
- **повышение доверия к Жогорку Кенешу КР, Правительству КР и Президенту КР;**
- **реализация прав граждан влиять на систему управления.**

Подготовлено **Надеждой ДОБРЕЦОВОЙ** по результатам обсуждения с экспертами, изучения доступных источников и учебной поездки в Литовскую Республику.

Статья носит характер предварительного обзора, автор приглашает к продолжению обсуждения темы: NDobretsova@dpi.kg

По инициативе Президента Кыргызской Республики 2018 год был объявлен «Годом развития регионов» не случайно. Огромные территориальные разрывы в уровне производства, качества жизни, возможностей граждан для развития создают угрозы экономической, политической и социальной целостности Кыргызстана. Понимание проблемы в той или иной мере присутствует во всех слоях общества, во всех частях системы управления. Но при этом каждый видит данную проблему по-своему, с узкой точки зрения, обусловленной собственным жизненным опытом, образованием, должностью, личными целями и так далее. Единого понимания того, что считать региональным развитием и как им управлять, в стране просто нет. Но самая большая сложность состоит в том, что понимания этого нет в системе управления, у

Региональное управление и развитие: выбор между административно-командным и прогрессивным путем развития



Регион – это объединение территорий (муниципалитетов), обладающих сходным и дополняющим друг друга потенциалом развития, собственными внутренними и внешними связями. Регион является объектом планирования, воздействия в конкретной сфере или в совокупности нескольких сфер (тем). В зависимости от «темы» региона, их территориальные границы могут не совпадать. Одновременно представляет собой самодостаточную систему управления по региональным вопросам и является частью общегосударственной системы управления.

лиц, принимающих решения. Поэтому первым шагом в реализации Указа Президента КР в части разработки региональной политики должно быть формирование смыслов, определение того, что мы считаем региональным развитием, какие цели ставим, и только затем возможно будет определить способы и формы реализации политики регионального развития. Данная статья делает скромную попытку начать отвечать на эти вопросы. Статья не претендует на окончательные выводы и не дает универсальных рецептов, но предоставляет экспертам и политикам определенную пищу для размышлений.

Что есть региональное развитие и каковы его цели?

В науке об управлении есть ряд определенных понятий «регион». Они различны, но имеют ряд схожих характеристик, совокупность

которых позволяет сформулировать некое общее определение. Приведенная ниже формулировка может стать основой для разработки данного определения в Кыргызской Республике.

При разработке политики регионального развития многое зависит от целей, которые ставит перед собой страна, нация. Для каких-то стран, где населению не хватает жизненного пространства, целями может стать интенсификация использования территории и даже внешняя экспансия. Для других, где недостатка в территориях и жизненном пространстве нет, целями может быть равномерное расселение населения и вовлечение в экономический оборот неосвоенных территорий (пример – текущее освоение Дальнего Востока в России). Для третьих, обладающих удачным географическим положением, целью может стать создание транспортных хабов и так далее. Цели могут быть уникальными и повторяющимися, цель может быть одна или несколько – все это неповторимо для стран и зависит от их объективных характеристик.

Однако неоспоримо при выборе одно – прежде чем обращаться к целям развития, необходимо не только определить потребности и оценить потенциал для развития, но и выявить угрозы, которые несет в себе отсутствие политики регионально-

го развития, и в первую очередь искать способы предотвращения наступления последствий от этих угроз. Учитывая современное состояние Кыргызской Республики в различных ракурсах, возможные задачи регионального развития, соответственно и регионального управления, в Кыргызстане можно определить следующим образом.

Возможные цели региональной политики в КР

- **Создание полицентричного каркаса развития страны вместо моноцентричного – это альфа и омега устойчивого развития. Полицентричные страны могут дойти до крайности и даже потерять смысл государственности, когда в единственном мегаполисе концентрируется почти все население, а остальные территории обезлюживаются и деградируют.**
- **Снижение рисков несбалансированного территориального развития. Та же моноцентричность неизбежно приводит к постепенному нарастанию таких негативных последствий и явлений, как миграция, ослабление территориальной целостности, пауперизация и экстремизм.**
- **Реализация конкурентных преимуществ совокупностей территорий (мультипликативный эффект), поскольку множество административно-территориальных единиц по-отдельности не обладает потенциалом для эффективного развития, однако в случае объединения потенциалов, перед ними открываются новые горизонты.**
- **Обеспечение доступа к услугам для граждан. Если страна уже достаточно полицентрична, например, в отношении размещения производительных сил, как это выглядит в Индии и Китае, настает очередь позаботиться о том, чтобы доступ к услугам для граждан был равномерно обеспечен на всей территории. Исторически многие страны стали думать об этом только после создания экономической полицентричности, но современные знания в управлении позволяют политикам начинать эти процессы одновременно.**
- **Повышение эффективности государственных инвестиций. Эту задачу также надо решать параллельно с вышеперечисленными, она носит более прикладной характер, но для государства и его органов управления она имеет огромное политическое и социальное значение, поэтому приводится в качестве одной из возможных целей.**

Цели региональной политики в Литве:

- 1) сбалансировать развитие территории Литовской Республики;
- 2) сформировать адекватную, здоровую и гармоничную среду для проживания, работы и отдыха с целью создания лучших условий жизни равной ценности на всей территории Литвы;
- 3) сформировать политику развития населенных пунктов и систем инфраструктуры;
- 4) «отложить земли в резерв» - определить территории для развития инфраструктуры населенных пунктов;
- 5) защищать, рационально использовать и восстанавливать природные ресурсы, природное и культурное наследие, рекреационные ресурсы;
- 6) поддерживать экологическое равновесие или восстанавливать его;
- 7) гармонизация интересов физических и юридических лиц или их групп, а также интересов общественности, муниципалитетов и государства в отношении условий использования территории и земельных участков, также в отношении вида деятельности на территории;
- 8) для стимулирования инвестиций для социально-экономического развития.

Важно понимать, что приведенный перечень – это всего лишь приблизительный список приоритетных целей, а также то, что эти цели могут и должны быть различными для различных групп в обществе. Поэтому каждая цель требует тщательной «распаковки» и обоснования, основанного на тщательном анализе проблем, потенциала и аккуратных прогнозах воздействия. Кроме того, важно установить принципы регионального развития. В Болгарии эти принципы устанавливает специальный закон о региональном развитии:

- единые подходы и методы планирования и программирования на всех уровнях управления;
- концентрация ресурсов;
- софинансирование со стороны государства инвестиций в развитие со стороны частных источников и международных финансовых учреждений;
- межведомственная координация деятельности компетентных органов в области планирования, программирования, предоставления ресурсов, осуществления, мониторинга и оценки;
- согласованность с другими политиками, инструментами и действиями по разработке политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях;
- партнерство, гласность и прозрачность на всех уровнях в области планирования, программирования, финансирования, мониторинга и оценки.

Исходя из вышеприведенного определения понятия «регион», должны быть выработаны критерии создания региона. В отношении Кыргызской Республики гипотетически можно предложить, например, такой принцип построения критериев:

- наличие экономического потенциала для создания центра развития или, наоборот, недостаток экономического потенциала, создающий набор сходных (однотипных) угроз;
- возможность достижения бюджетной обеспеченности для внутрирегионального выравнивания, финансирования услуг и функций органов управления и, наоборот, неясная перспектива достижения бюджетной обеспеченности для внутрирегионального выравнивания, финансирования услуг и функций органов управления.

Понятно, что внутри одной страны регионы будут разными – какие-то обладают большим потенциалом и способны стать локомотивами или точками роста в процессе развития. Другие всегда будут нуждаться в помощи. На этом понимании основана политика регионального развития почти во всех странах, потому что она отвечает естественному положению вещей и идеям гуманизма. Однако вопросы градации на сильных и тех, кому нужно помогать, могут быть разными, но везде их стремятся

сделать объективными, основанными на фактических данных. Например, статья 6 закона Болгарии о региональном развитии предлагает рассматривать следующие критерии для определения региона, которому требуется поддержка:

- чистый доход от продаж на одного жителя ниже 70 процентов от среднего по стране за последние три года;
- уровень средней заработной платы ниже среднего за последние три года;
- средний уровень безработицы, превышающий 105 процентов от среднего по стране, за последние три года;
- коэффициент наличия пожилого населения составляет 120 процентов в среднем по стране за последние три года;
- плотность населения менее 70 человек на один квадратный километр;
- более 30 процентов населенных пунктов не имеют дорог с асфальтовым покрытием между собой или с центральным селом муниципалитета;
- более 30 процентов населенных пунктов не имеют канализационной сети;
- более 30 процентов поселений используют питьевую воду с отклонением от качества, принятого в качестве стандарта для страны.

Кыргызская Республика могла бы выбрать для себя собственный набор критериев (однако болгарские выглядят вполне разумными), и таким образом определить регионы, которым требуется целенаправленная поддержка государства. Цели поддержки будут конкретными и зависеть от тех показателей, по которым регион отстает от среднего по стране уровня. Так, например, если в регионе все показатели в норме, но не хватает канализации, то поддержка будет предоставлена для ее создания. Если в регионе критичен вопрос безработицы, то поддержку необходимо оказать для создания рабочих мест. То есть, цели развития и поддержки в различных регионах будут различными.

Исходя из трех основных функций управления – безопасность, воспроизводство и развитие, в Кыргызской Республике могут быть сформированы несколько типов регионов: экономический регион-локомотив, экономический регион особого внимания, социальный регион развития и социальный регион воспроизводства.

Региональное развитие невозможно без пространственного планирования

Все изменения, планируемые политиками, становятся видимыми и ощутимыми для граждан только в привязке к конкретной местности. Детский сад и промышленное предприятие влияют в первую очередь на жителей конкретного муниципалитета. Их планирование и размещение должно быть продумано в различных географических, геологических,

природных, социальных, экономических и прочих аспектах. И никакое планирование невозможно осуществлять без пространственного планирования.

При этом регион, вне зависимости от темы, представляет совокупность муниципалитетов. Почему муниципалитетов? Потому что для управления планом развития региона нужно партнерство с органами управления более мелких частей целого – а это органы местного самоуправления или муниципалитеты.

При этом важно понимать, что муниципалитет – это не орган управления, а триединство территории, населения, проживающего на данной территории, и выборного органа управления, решающего вопросы местного значения в интересах населения данной территории (ныне живущих и будущих поколений) и в интересах сбалансированного развития этой территории.

Необходимое условие для качественного регионального планирования и развития – наличие странового или национального рамочного плана развития (пространственный + социально-экономический). Как мы планируем комнаты в доме сообразно назначению от потребностей, так и общий план страны необходим для выполнения функций безопасности, воспроизводства и развития. Национальный рамочный план определяет регионы по их темам и границам.

В 2017 году Министерством экономики КР при поддержке Всемирного банка были подготовлены Рекомендации для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики, где описаны основные требования к законодательному регулированию процесса планирования регионального развития. Рекомендации описывают, в частности, что такое национальный рамочный план и рамочный план развития региона (см. таблицу и рамку).

Какова картина региона на сегодня?

Регионы как объекты планирования отсутствуют в Кыргызской Республике как таковые. Какие элементы необходимы для их создания?

- Национальный рамочный план развития в пространственном и социально-экономическом выражении. Этот план должен носить комплексный характер и иметь множество слоев (инфраструктура, производство, туризм, образование, социальное развитие, этника, культура, биоразнообразие, экология, очаги рисков и т.д.).
- Процесс пространственного планирования и его связей с социально-экономическим планированием на всех уровнях.
- Система геоданных и других видов данных для пространственного и социально-экономи-

Рамочный план развития региона (Regional Framework Plan)

Решение о разработке регионального рамочного плана принимает Правительство КР, руководствуясь особыми потребностями или особенностями местности. Например, Региональный план может быть разработан для развития всей территории Иссык-Кульской области в качестве главного туристического региона, для важной роли центра высшего образования области, для развития конкретных сельскохозяйственных культур (например, виноградников) и золотодобывающей промышленности, которая, в свою очередь, имеет свою специфику и сопутствующие риски для окружающей среды.

Региональный план служит руководством по форме развития определенной территории/региона, с учетом особенностей региона. Он содержит более подробный анализ предложения по развитию территорий, определенных Национальным рамочным планом. Региональный план является основой для интеграции планов районов и муниципалитетов внутри региона, когда это необходимо. План содержит более детальную иерархию населенных пунктов, определяет потребности в развитии инфраструктуры региона (учитывая предложения по развитию инфраструктуры НРП), с целью развития территории и обеспечения связи друг с другом всех районов региона. Так же как и НРП, Рамочный план развития региона содержит аналитическую часть и предложения по аналогичным направлениям, что требуется для разработки НРП, кроме случаев, когда разрабатывается план только регионального значения.

ческого планирования в привязке к местности.

- Система связей или иерархия планов между уровнями планирования: местный или муниципальный – региональный – страновой. Соответственно, административная структура.
- Разграничение полномочий на фоне снижения тяготения государства к административно-командным методам. Роль государства состоит не в том, чтобы снимать или назначать местных управленцев, а в том, чтобы грамотно «дирижировать» региональным развитием. Суть принципа «дирижирования» заключается в использовании государственными органами преимущественно экономических, нормативных, координирующих форм и методов управления, а не только административно-командных, карательных, силовых, как было в условиях советского периода. Роль государства в том, чтобы гарантировать формирование и сохранение гражданского, демократического общества и его институтов, расширять и защищать права и свободы

Вариант системы комплексного планирования¹

Тип плана и период подготовки	Ответственный за разработку	Период планирования	Кем утверждается	Требования пересмотра
Национальный рамочный план (НРП) / в течение 6 месяцев после выборов Жогорку Кенеша или Президента КР	Правительственная комиссия под руководством премьер-министра / может быть отдана подрядчику	На основе прогнозов на 20 лет, но с открытой датой завершения	Жогорку Кенешем и Президентом	Как минимум после (пере-)выборов или после принятия важного международного соглашения или крупного инвестиционного решения
Региональный рамочный план / в течение 12 месяцев после принятия национального плана	Правительство КР / может быть отдано подрядчику	20 лет, но может обновляться	Специально созданным Советом акимов и мэров/глав айыл окмоту региона планирования, а также после внесения изменений план утверждается межотраслевым органом правительства	Каждые пять лет или после принятия нового НРП
Рамочный план района / города	Правительство КР / может разрабатываться подрядчиком	10 лет, может обновляться, и период может пересматриваться	Местным кенешем или специально созданной комиссией района. В комиссии должны быть представители всех МСУ района, возглавлять ее должен аким. План должен соответствовать плану региона. Планы городов Бишкек и Ош утверждаются и местным кенешем, и Правительством	Каждые 5 лет или по требованию мэра/ акима
Местный план развития территории	МСУ, может разрабатываться подрядчиком	5 лет, но продлевается по согласованию с кенешем города/ муниципалитета	Кенешем муниципалитета, после консультаций с заинтересованными сторонами и после согласования с акимом (что он не противоречит районному рамочному плану)	Пересматривается, когда это необходимо. Обзор выполнения плана каждые пять лет или чаще, чтобы обеспечить гибкое реагирование на программы соц-эконом. развития и бюджетные ограничения
Детальный план – в случаях, где уже разработан местный план	Частные застройщики или МСУ, или в партнерстве застройщика и МСУ	Разрабатывается по мере необходимости, сроком на 5 лет	Может быть рассмотрен городским кенешем. Должен соответствовать Плану землепользования	Схемы/планировки, которые не реализуются в течение 5-летнего периода, должны быть пересмотрены и снова утверждены кенешем
Детальный план территории, на которой нет местного плана	Частные застройщики или МСУ, или в партнерстве застройщика и МСУ	Срок – 5 лет	Местным кенешем. Если в течение 5 лет после утверждения плана он не реализован, то заявку необходимо подавать повторно	Не пересматривается после пяти лет. В течение 5 лет все изменения должны утверждаться кенешем

¹ Вариация на тему Рекомендаций для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики.

граждан, согласовывать интересы различных социально-политических сил общества, концентрировать реформистские усилия прогрессивных сил, обеспечивать свободу предпринимательства, убеждать граждан в необходимости перемен, задавать основные параметры экономического, социально-политического и духовно-интеллектуального развития общества, быть на страже собственности, конкуренции, бороться против всякого монополизма, определять перспективно-долгосрочные тенденции, замедлить «разбе-

гание» регионов по уровню социально-экономического развития, сдерживать нарастание диспропорций в территориальной структуре страны, поддерживать и соблюдать «региональную справедливость»¹.

- Децентрализованная система межбюджетных отношений (сегодня концентрация финансовых ресурсов - в управлении правительства, только около 20 процентов государственных денег получают в управление территории, пропорции, например, РФ – 60/40).

¹ Доступно на сайте: <http://pandia.ru/text/78/360/1959.php>

Кроме того, сегодня система межбюджетных отношений демотивирует развитие, формула выравнивания устарела, непрозрачна. Не определена цель выравнивания – по среднему, для развития, по минимуму?

- Эффективная система распределения капитальных вложений, которая возможна только при наличии национального рамочного плана и т.д. (см. выше).

Как могут выглядеть регионы в Кыргызской Республике? Как должно планироваться и управляться их развитие?

Экономический регион-локомотив в Кыргызской Республике – совокупность муниципалитетов, объединенных наличием общих внутренних и внешних связей хозяйствующих субъектов. При этом данное объединение вносит больший мультипликативный вклад в развитие страны, нежели муниципалитеты по-отдельности. При этом вносит уникальный или характерный вклад в экономическое развитие Кыргызской Республики в целом (например, Иссык-Кульский регион-локомотив за счет рекреационного туризма) (ВРП1 + ВРП2 + ВРП3). Имеет хорошие возможности для достижения бюджетной обеспеченности, способен самостоятельно обеспечить доступ населения к базовым услугам (отсутствуют дотации на гарантированные услуги), уровень инфраструктурной обеспеченности выше среднего странового уровня. Имеет собственный комплексный план развития (пространственный + социально-экономический) со статусом регионального закона. Имеет собственную систему внутрирегионального выравнивания бюджетной обеспеченности (через региональный фонд выравнивания). Имеет региональное правительство в лице Регионального совета по развитию, куда входят выборные руководители МСУ и руководители территориальных государственных органов (обязательно 50/50, чтобы обеспечить представленность местных сообществ и защитить их интересы). Функция совета – принимать план и контролировать его выполнение, одобрять финансирование плана и утверждать отчет о выполнении финансирования. Глава совета выбирается попеременно из числа представителей госорганов и руководителей МСУ, сроком на один год (функции в большей степени по администрированию и обеспечению работы совета, представительские, нежели административные, так как административные функции выполняются госорганами и органами МСУ в рамках комплексного плана региона). Полномочный представитель Правительства КР не является главой совета, его функция ограничивается контролем по выполнению связанных решений правительства, работе государственных органов (органы же МСУ подотчетны гражданам). Имеет свой бюджет, который формируется за счет расщепления общегосударственных налогов (госу-

дарство должно будет поделиться собственными источниками доходов, не трогая собственные источники доходов местных бюджетов). Инвестиционные программы финансируются из этого регионального бюджета, кроме случаев, когда речь идет об общереспубликанских инвестиционных проектах (как правило, инфраструктурных).

Экономический регион особого внимания в Кыргызской Республике – совокупность территорий с низким экономическим потенциалом или большой природной или пограничной ценностью, под высокими рисками, управляемых как через органы МСУ, так и через прямое государственное управление (особенно в приграничных малонаселенных районах). Имеет неопределенные шансы самостоятельно достичь бюджетной обеспеченности. Получает дотации от государства для выравнивания уровня базовых государственных услуг и средней по стране инфраструктурной обеспеченности. Имеет комплексный план развития (пространственный + социально-экономический), который утверждается Правительством КР, так как инвестиционная часть плана финансируется из республиканского бюджета.

Социальный регион в Кыргызской Республике – совокупность муниципалитетов, сгруппированных по сходным качествам или признакам уровня социального развития. Например, крупные города, где, наряду с государственным видом образования и науки, активно развиваются негосударственные виды образования и исследования, альтернативные формы, получают финансирование только по обязательным видам социальных услуг (в широком смысле). Эти города входят в **социальный регион развития**. Но есть множество сельских муниципалитетов, где альтернативные формы социального развития не распространены. Такие муниципалитеты объединены в **социальные регионы производства**, где из государственного бюджета финансируются как стандартные государственные формы социального развития, так и через специальные инструменты – альтернативные формы (например, через государственный социальный заказ).

На национальном уровне обязательно должен существовать государственный орган, уполномоченный координировать процесс разработки, реализации и оценки планов регионального развития. Во многих странах для этих целей созданы отдельные министерства регионального развития, которые объединяют подразделения планирования, экологии, архитектуры и градостроительства, взаимодействия с органами МСУ и наблюдения за их деятельностью и так далее. Но главной задачей этих министерств остается координация и обеспечение эффективного процесса планирования регионального развития. Также специалисты по региональному планированию должны быть в каждом региональном органе управления. Например, в Ирландии после принятия закона о планировании 2010 года, в каждом территориальном под-

Если посмотреть на современные планы развития стран, то обнаружится, что они давно выглядят как карты, сопровождаемые текстами, а не как тексты, сопровождаемые картами.

На фото: комплексный план развития Литовской Республики.



разделении госорганов ввели штатную единицу – планировщика, специалиста по планированию, ответственного за комплексное, связанное с другими агентствами, планирование развития территории. Две основные цели планировщиков: во-первых, координировать деятельность государственных органов в регионе и, во-вторых, координировать планы развития местных органов власти¹.

К слову, вышеупомянутые Рекомендации для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики также предусматривают формирование профессии планировщика. Под «планировщиком» следует понимать того, кто обучался комплексному планированию развития городов или регионов, включая понимание связей между пространственным, физическим, социальным и экономическими компонентами. Разработка рамочных планов требует междисциплинарного подхода, то есть совместной работы планировщиков, экономистов, социологов, экологов, картографов и др. При разработке рамочных планов нужно учитывать данные от геологов, аналитиков МЧС (мониторинг рисков стихийных бедствий), от специалистов по транспорту, гидрологов, а также информацию от рыночных и финансовых аналитиков. Следовательно, должна быть создана междисциплинарная команда по планированию.

Угроза отставания в условиях отсутствия пространственного планирования

Вернемся к началу. Итак, перед Кыргызской Республикой стоит задача разработать и реализовать политику регионального развития. Один из основных вызовов состоит в том, что современная система планирования в Кыргызстане как таковая

отсутствует, связи между программами социально-экономического развития нет, как нет связи с пространственными планами. Само пространственное планирование в стране деградировало, не хватает специалистов, а те, что остались, являются продуктами устаревшей планово-распределительной системы, подчиненной глобальным задачам СССР, среди которых было и ведение войн и реализация космической программы. Сегодня задачи другие, но планирование, включая пространственное планирование, жизненно необходимо, хотя в СССР пространственное планирование было важной и неотъемлемой частью планирования вообще. Именно Госплан координировал и финансировал технико-экономические исследования проектных институтов министерств и ведомств, рассматривал и утверждал планы крупных проектов и новостроек, то есть напрямую занимался пространственным и пространственно-экономическим планированием. А в средних школах даже изучался специальный предмет, ориентирующий на пространственное планирование, – экономическая география.

Кыргызская Республика войн не ведет и космических амбиций не озвучивает. Перед страной стоят другие задачи – устойчивое развитие, сохранение устойчивого государства и создание хороших условий жизни для граждан. Но и эти задачи без регионального планирования, связанного с пространственным планированием, нереализуемы. Если посмотреть на современные планы развития стран, то обнаружится, что они давно выглядят как карты, сопровождаемые текстами, а не как тексты, сопровождаемые картами. Наши же генеральные планы в подавляющем большинстве населенных пунктов безнадежно устарели, а программы социально-экономического развития на них не опираются. Необходим инновационный, комплексный подход к планированию, которое и должно стать центром, стержнем системы регионального управления и развития. **M**

¹ Доступно на сайте: https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/LocalGov_RS_No4.pdf

Новости Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC)

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

Общая редакция –
Сабины ГРАДВАЛЬ,
заместителя
руководителя
Проекта ГГПОМСУ,
ИПР



Устав местного сообщества – наше правило жизни. Актуальные вопросы об уставе

В марте 2018 года на территории Нарынской области и в апреле – в муниципалитетах Ошской проведены тренинги по теме «Устав местного сообщества». Устав местного сообщества – легитимный (законный) инструмент общественного договора. Каждое сообщество должно иметь свой Устав, а каждый орган МСУ должен организовать принятие Устава местного сообщества после широкого обсуждения и учета мнения населения. Типовой Устав местного сообщества утвержден Приказом №01-24/19 от 4 марта 2014 года Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики (ГАМСУМО) и был рекомендован к принятию всем органам МСУ.

«Устав местного сообщества очень важен как для органов МСУ, так и для обычных жителей. Он может стать новой платформой для построения взаимовыгодных отношений внутри местного сообщества, определить правила и нормы в сферах жизнедеятельности жителей в селах. Стоит отметить, что при разработке первоначально название было Айыл мыйзамы (Закон села). Мы надеемся, что принятые Уставы сообществ

будут способствовать развитию местного сообщества и улучшат работы органов местного самоуправления», – сказал Танат ОСМОНКУЛОВ, специалист по вопросам местного самоуправления Проекта.

Участниками тренингов стали 285 человек (18,25% – женщин), в лице глав и ответственных секретарей айыл окмоту, председателей айылных кенешей, руководителей групп по мониторингу и оценке, представителей районных администраций, координаторов Проекта ГГПОМСУ, которые обсудили основные вопросы по Уставу местного сообщества: правовую базу, цели и задачи, структуру, общие положения и содержание.

В мае 2018 года началась масштабная работа в целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ на территории Ошской и Нарынской областей по внедрению уставов местных сообществ. Местные сообщества будут обсуждать и определять свои правила. Каждый айыл окмоту должен быть заинтересован в высоких явках жителей на обсуждение и участие граждан в МСУ. При работе с Уставом важно помнить ответы на главные вопросы: что такое Устав и как с ним работать.

Что такое Устав местного сообщества?

Устав местного сообщества (города, айылного аймака) – это документ местного сообщества, который определяет права, обязанности и порядок взаимоотношений между членами сообщества, между сообществом и айыл окмоту, депутатами местного кенеша.

Кем принимается Устав местного сообщества?

Устав местного сообщества принимается местным кенешем.

Может ли местное население обсуждать и предлагать свои дополнения в Устав?

Да, конечно. Это обязательно! Устав должен быть принят местным кенешем только после обсуждений на сходах, собраниях, курултаях.

Какие именно нормы взаимодействия членов местного сообщества определяет Устав?

Устав местного сообщества определяет нормы и правила общественного порядка, требования по соблюдению чистоты, санитарных норм внутри села, правила выпаса скота и другие, которые не установлены законодательством. Устав определяет нормы общественного порядка, принятые членами сообщества на собраниях, сходах. От участия членов сообщества на собраниях, сходах зависит, какие нормы общественного порядка будут включены в Устав. Каждое сообщество достойно своего Устава!

Может ли Устав местного сообщества по решению курултая установить всенародные выборы главы АО?

Нет, не может. Решения курултая носят рекомендательный характер. Устав не может затрагивать вопросы выборов главы АО. Выборы главы АО определяются законом.

Можно ли по решению курултая внести в Устав местного сообщества пункты о наказании и наложении штрафов за нарушение общественного порядка в селе?

Нельзя. Вопросы наложения штрафов и введения других мер взыскания регулируются законами. На уровне МСУ такие вопросы должны решаться специально создаваемой административной комиссией.

Какую еще информацию жители могут найти в Уставе местного сообщества?

В Уставе местного сообщества есть информация о том, как участвовать в местном самоуправлении, как можно влиять на принимаемые решения айыл окмоту и депутатов местного кенеша, как должны проводиться сходы и курултай, как формируется местный бюджет, как депутаты местного кенеша и айыл окмоту могут учитывать приоритеты населения при планировании бюджетов.

Предоставляет ли Устав возможность активным жителям проявить себя?

Устав предусматривает возможность проявить активность жителям в создании инициативных групп, участвовать в фокус-группах по определению приоритетных вопросов села, подавать запросы, поднимать инициативу по вопросам села, участвовать в оценке деятельности органов местной власти, а также на собраниях, сходах, курултаях.

Есть ли отличие между Уставом местного сообщества и Уставом АО?

Да, это два разных документа. Устав АО определяет работу только айыл окмоту, а Устав местного сообщества регулирует взаимодействие членов сообщества между собой, с депутатами, айыл окмоту.

Программа малых грантов – тренажер управления общественными финансами с участием граждан: от сходов к решению проблем

В Александровском айылном аймаке открылся детский сад «Келечек»

19 марта 2018 года в селе Беш-Корук Александровского айылного аймака Московского района Чуйской области состоялось открытие детского сада «Келечек».

Открытие детского сада стало возможным бла-

годаря сотрудничеству органов местного самоуправления Александровского муниципалитета и Проекта ГГПОМСУ при активном участии местного сообщества и активистов. В рамках Проекта «Дружба детей – сила нации» были созданы



условия для предоставления дошкольного образования. Сейчас детский сад рассчитан на 100 мест, штатное расписание утверждено в составе 11 единиц. В 2018 году для финансирования услуг детского сада в местном бюджете предусмотрены средства в размере 961,5 тыс. сомов, из которых на благоустройство, озеленение и строительство игровой площадки предусмотрено 411,5 тыс. сомов, на питание – 550 тыс. сомов.

Детский сад в селе Беш-Корук, где проживает 1182 человека, перепрофилирован из здания начальных классов Беш-Корукской средней школы. Школа была построена в 1988 году, в 2000 году здание перешло в муниципальную собственность и находилось в аварийном состоянии. Средства на содержание здания не хватало. Это одна из пяти школ, находящихся в трех селах Александровского айылного аймака, где проживает почти 17 000 человек разных национальностей. Подготовительные группы в школах были переполнены детьми младшего дошкольного возраста. Во многих семьях, имеющих детей, родители были вынуждены сидеть дома и ухаживать за детьми, несмотря на трудное материальное положение. В 2015 году айыл окмоту стал сотрудничать с Проектом ГГПОМСУ по внедрению Модели участия граждан в принятии решений, в бюджетном процессе. Так, в ходе проведения совместного изучения нужд села (СИНС) жители села Беш-Корук определили вопрос отсутствия детского сада в качестве приоритетного. Айыл окмоту включил в свой рабочий план данный вопрос и принял решение о перепрофилировании здания начальных классов под детский сад. Требовался капитальный ремонт и, конечно, оснащение мебелью, оборудованием, инвентарем. Основываясь на приоритетах населения, айыл окмоту подал заявку на стимулирующий грант, за счет которого был проведен капитальный ремонт здания. В частности, была осуществлена замена кровли, оконных и дверных блоков, системы отопления и установка нового котла, канализационной системы, электрических проводов, установка светильников и внутренние отделочные работы. На это было затрачено 455 200 сомов из местного бюджета, за счет стимулирующего гранта – 1 808 600 сомов.

«Но, для того чтобы учреждение начало оказывать услуги, требовались дополнительные инвестиции. Инициативная группа разработала проект «Дружба детей – сила нации» и представила его на суд местных жителей во время схода по выбору приоритета, на который орган МСУ должен был в первую очередь искать средства. За данный проект проголосовало большинство участников схода, и айыл окмоту приступил к подготовке заявок на соискание финансирования. Так, этот проект был направлен на участие в конкурсе Программы малых грантов Проекта ГГПОМСУ. Став победителем конкурса, айыл окмоту получил в местный бюджет 1 000 000 сомов. Добавив 100 000 сомов из местного бюджета, полностью оснастил детский сад и смог в полной мере решить приоритетный вопрос населения – создать условия для дошкольного образования», – сказал заместитель главы Александровского айыл окмоту Данияр КАЙНАЗАРОВ.

Закупки товаров в процессе реализации грантового проекта осуществлялись в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики. Сотрудник айыл окмоту прошел тренинг по осуществлению государственных закупок, организованный Проектом. По результатам ряда конкурсов, проведенных Александровским айыл окмоту, победителями стали компании ОсОО «Азат мебель» и ОсОО «Тотал Сервис». В рамках Проекта была закуплена детская мебель, постельные принадлежности и белье, бытовая и компьютерная техника, кухонная мебель и музыкальные инструменты.

В церемонии открытия детсада приняла участие Чрезвычайный и Полномочный Посол Швейцарии в Кыргызской Республике госпожа Вероник УЛЬМАН, которая в своей приветственной речи поздравила всех жителей муниципалитета с открытием детсада, отметив, что Правительство Швейцарии при поддержке всего швейцарского народа продолжит поддержку развития Кыргызстана. «Я очень рада присутствовать сегодня здесь, на открытии детского сада, и считаю, что образование – это самый главный приоритет для дальнейшего развития. Это также показывает, что участие граждан в процессах принятия решений, а женщин в



особенности, очень важно и имеет воздействие на развитие сообщества в целом. Это также является центральным элементом демократии в Швейцарии, и я рада была узнать, что подобный подход также был центральным элементом в Александровском муниципалитете. И именно поэтому мы пытаемся продемонстрировать Правительству Кыргызстана, что прямое участие граждан в процессах принятия решения ведет к развитию», – сказала г-жа Вероник УЛЬМАН.

Руководитель Проекта Бекболот БЕКИЕВ поздравил всех жителей с открытием детского сада и призвал все стороны использовать средства из местного бюджета прозрачно и эффективно.

В свою очередь, Надежда ДОБРЕЦОВА, председатель правления Института политики развития, поздравила жителей и пожелала им открытия подобных детсадов в каждом селе муниципалитета, включая все блага, которые доступны для жителей городов: освещенные улицы, хорошие дороги, пи-

твевая вода дома, канализация, призвав достичь всех этих благ в сотрудничестве местного сообщества и органов МСУ.

Свои поздравления выразили и представитель корейской компании World Share, заместитель главы Московского района Чуйской области, председатель Ассоциации дунган в Кыргызстане и директор средней школы села Беш-Корук.

По словам председателя группы совместного мониторинга и оценки Разии ЛИВАЗА, вначале никто не верил в возможность решения данного вопроса: «Открытие детского сада подобно сбывшемуся сну! У нас появится детский сад, и все благодаря участию наших активистов в Проекте. Теперь мы уверены, что в результате нашей активности и совместных усилий все вопросы разрешимы. К нам прислушиваются при распределении бюджета. При нашей активной поддержке айыл окмоту и депутаты айылного кенеша решают наши приоритетные проблемы».

Главы органов МСУ 23 муниципалитетов Ошской и Нарынской областей подписали грантовые соглашения с Проектом ГГПОМСУ

23 марта 2018 года в Бишкеке состоялось подписание Грантовых соглашений между Проектом ГГПОМСУ и органами местного самоуправления – победителями конкурса Программы малых грантов.

В мероприятии приняли участие заместитель Главы Миссии Посольства Швейцарии в КР г-жа Даниэль Мевли МОНТЕЛЕОН, заведующий сектором МСУ Отдела организационной работы территориального управления Аппарата Правительства КР Женишбек АСАНКУЛОВ, директор Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР Бахтияр САЛИЕВ, директор Союза МСУ КР Омурбек АЛМАНБЕТОВ, Председатель правления Института политики развития Надежда ДОБРЕЦОВА, руководитель Проекта ГГПОМСУ Бекболот БЕКИЕВ, главы и представители органов МСУ, СМИ Ошской и Нарынской областей и г. Бишкека.

Открывая мероприятие, руководитель Проекта Бекболот БЕКИЕВ поздравил присутствующих глав органов МСУ, отметив, что всего на конкурс поступила 121 заявка из муниципалитетов двух областей, из которых конкурсная комиссия рассмотрела



80 заявок, соответствующих критериям и требованиям Проекта: «В 2018 году сумма гранта составляет 1 000 000 сомов для одного проекта. Все заявки, поступившие на конкурс, были направлены на решение реальных проблем, которые были обсуждены и отобраны местным сообществом во время общественных слушаний и сельских сходов, организованных органами местного самоуправления на местах. Реализация проектов будет осуществляться самими органами МСУ в соответствии с законодательством. Со стороны местного кенеша и местного сообщества будет осуществляться непосредственный контроль за реализацией этих проектов».

Конкурсная комиссия, состоящая из представителей Аппарата Правительства Кыргызской Ре-



спублики, Министерства финансов КР, ГАМСУМО, Союза местных самоуправлений КР, Института политики развития и Проекта, определила 38 проектов-победителей конкурса, которые набрали наибольшее количество баллов (см. таблицу).

Поздравляя победителей, АСАНКУЛОВ Женишбек от имени Правительства КР выразил благодарность Правительству Швейцарии и исполнителям Проекта за их существенный вклад в развитие регионов Кыргызской Республики: «Я искренне поздравляю всех победителей конкурса Программы малых грантов и выражаю надежду на то, что все ваши проекты будут реализованы качественно и своевременно. Уважаемые главы органов МСУ! Спасибо вам за то, что выполняете свою работу, полную трудностей и хозяйских хлопот, учитывая нужды и мнения местных жителей, качественно и на совесть».

Заместитель главы миссии Посольства Швейцарии в КР г-жа Даниэль Мевли МОНТЕЛЕОН в своем выступлении отметила важность участия граждан в бюджетном процессе, так как это усиливает подотчетность органов МСУ и обеспечивает прозрачность в использовании бюджетных средств целенаправленно, отвечая нуждам сообществ: «Поддержка местного самоуправления является очень важной темой для швейцарского сотрудничества в Кыргызстане. Например, в недалеком прошлом такие же сертификаты вручались органам МСУ Джалал-Абадской, Иссык-Кульской и Чуйской областей. А сегодня будут вручены сертификаты на 38 миллионов сомов 23 муниципалитетам Ошской и Нарынской областей. Это говорит о том, что взаимодействие муниципалитетов с гражданами в совместном определении приоритетов сообществ и прозрачное распределение местного бюджета, становится все более распространенным явлением в Кыргызстане. Также важно создать инструменты и процедуры, которые в дальнейшем позволят укоренить практику участия граждан в принятии решений на местном уровне. Я надеюсь, что участие граждан в бюджетном процессе в ваших муниципалитетах будет практиковаться на устойчивой основе. Потому что это является важным элементом демократии, делающим возможным эффективное использование местных бюджетов и усиливающи-

ми подотчетность местных властей перед гражданами».

Директор ГАМСУМО САЛИЕВ Бахтияр также поздравил победителей и подробно остановился на процессе оценки поступивших проектных заявок: «Хочу отметить, что оценка проводилась очень объективно. В связи с этим, выражаю особую благодарность Правительству Швейцарии, в лице г-жи МОНТЕЛЕОН, и исполнителям Проекта за механизм, внедренный и используемый в проведении подобных конкурсов. У нас в стране реализуется множество проектов и программ при поддержке различных доноров, но только в этом Проекте используется механизм абсолютной анонимности в рассмотрении и оценке проектных заявок. Сам факт, что грантовые средства поступают напрямую в местный бюджет, также является специфическим, т.к. такого механизма нет в других проектах. Поэтому я думаю, что 23 муниципалитета победили заслуженно».

В свою очередь Председатель правления Института политики развития ДОБРЕЦОВА Надежда поздравила участников с победой и выразила благодарность Правительству Швейцарии за оказываемую помощь, но при этом отметила, что количество заявок было очень большим, а многие заявки, получившие высокие баллы, были подготовлены женщинами: «Сначала мы обрадовались, посчитав, что активное участие муниципалитетов в конкурсе – это наша заслуга, признание. Но потом мы поняли, что это не успех, а проблема. Потому что у муниципалитетов просто нет других возможностей искать средства для инвестиций по решению своих остро стоящих проблем. Раньше на территории Кыргызской Республики работало множество донорских организаций, но сегодня это финансирование существенно сократилось. Это можно рассматривать и как сигнал нашему Правительству, потому что нужны масштабные инвестиции для развития регионов. В отношении гендера мы провели анализ конкурса в разные годы и выявили интересный факт. Как вы знаете, ваши проекты соревновались между собой во время сельских сходов, когда местные жители отдавали свои голоса. И по статистике было выявлено, что те проекты, которые были подготовлены инициатив-

Программа малых грантов Проекта ГППОМСУ в 2018 году

№	Муниципалитет, район	Суть проекта
Нарынская область		
1	Ак-Музский АА, Ат-Башынский район	Создание благоприятных условий для школьного образования (ремонт в СШ: замена окон и дверей)
2		Создание благоприятных условий для дошкольного образования (приобретение оборудования для детсада)
3	Кара-Сууйский АА, Кочкорский район	Капитальный ремонт концертного зала, закупка оборудования
4		Закупка спецтехники для вывоза мусора, решение проблем с грунтовыми водами, питьевой и поливной водой, а также ремонт внутренних дорог
5	Чаекский АА, Джумгалский район	В здании школы планируется открыть группы для детей: 50 детей на 3 часа в день, но требуется капитальный ремонт с заменой окон, дверей
6		Закупка спецтехники для вывоза мусора, решение проблем с грунтовыми водами, питьевой и поливной водой, а также ремонт внутренних дорог
7	Учкунский АА, Нарынский район	Завершение начатого строительства мини-футбольного поля
8		Ремонт отопительной системы в школе
9	Ак-Талинский АА, Ак-Талинский район	Установка ограждения и укладка брусчатки во дворе школы, закупка оборудования в школьную столовую
10		Ремонт спортивного клуба, закупка спортивного инвентаря и ремонт отопительной системы сельского клуба, замена всей электрики
11	Кочкорский АА, Кочкорский район	Строительство дополнительного здания для одной группы
12	Байзакский АА, Джумгалский район	Замена в средней школе 78 (252 кв.м) старых деревянных окон на пластиковые
13	Угутский АА, Ак-Талинский район	Капитальный ремонт детского сада
14	Ак-Талаайский АА, Ат-Башынский район	Установка ограждения водозаборного сооружения и проведение новой водопроводной линии
Ошская область		
1	Ылай-Талинский АА, Кара-Кульджинский район	Ремонт садилов, строительство игровой площадки
2		Проведение на расстоянии 6 км новой водопроводной линии самотеком, ограждение источника питьевой воды (родника), установка задвижек и т.д.
3	Кок-Жарский АА, Ноокатский район	Установка ограждения вокруг школы (400 м)
4		Ремонт здания АО и закупка оборудования
5	Ак-Жарский АА, Узгенский район	Ремонт здания ФАП для предоставления под детсад
6		Капитальный ремонт здания Дома культуры
7	Булолу АА, Алайский район	Замена старых окон и дверей в школе на пластиковые
8		Ремонт отопительной системы школы
9	Мангытский АА, Араванский район	Капитальный ремонт пустующего здания на 25 мест
10		Капитальный ремонт спортивного зала
11	Шаркский АА, Кара-Сууйский район	Строительство тротуаров вдоль трассы
12		Установка ограждения, укладка асфальта и брусчатки на территории двух школ
13	Гулистанский АА, Ноокатский район	Бурение скважины, установка насоса и проведение 3 000 м водопроводной линии с установкой водоколонок
14		Закупка оборудования в школу
15	Жазы АА, Узгенский район	Проведение на расстояние 6 км новой водопроводной линии самотеком, ограждение источника питьевой воды (родника), установка задвижек и т.д.
16		Закупка спортивного инвентаря
17	Кызыл-Сууйский АА, Кара-Сууйский район	Строительство капража на роднике для увеличения объема воды, ограждение водозабора, установка бактерицидной лампы
18		Установка уличного освещения
19	Чон-Алайский АА, Чон-Алайский район	Установка на 5 км 130 прожекторов современного уличного освещения
20		Закупка оборудования для школы
21	Мирмахмудовский АА, Ноокатский АА	Строительство столового помещения, нового туалета и игровой площадки
22	Мады АА, Кара-Сууйский район	Реконструкция отопительной системы и замена окон и дверей детского садика
23	Сары-Булакский АА, Кара-Кульджинский район	Ремонт водопроводной системы
24	Толойконский АА, Кара-Сууйский район	Приобретение оборудования для клуба (Дома культуры)



ными группами, лидерами которых были женщины, оказались в 2 раза успешнее, чем группы под руководством мужчин. Возможно потому, что женщины более мотивированы, так как на их плечи ложится множество забот, связанных с питьевой водой, школьным и дошкольным образованием, и они более тщательно подошли к разработке заявок, что в свою очередь помогло им убедить сообщество, что эти проекты – самые важные. Поэтому хотелось бы попросить руководителей органов МСУ больше доверять женщинам в подобной работе».

Получив сертификаты, главы органов МСУ выразили благодарность за обучение и консультации, обучающие туры, организуемые в рамках Проекта,

которые помогли им выиграть в проведенном конкурсе из большого числа конкурентов.

Глава Жазыйского айыл окмоту Ошской области Максатбек ИБРАИМОВ сказал, что порой он сочувствует своим коллегам из нецелевых муниципалитетов, так как, приняв участие в мероприятиях Проекта, он осознал, что даже будучи главой, он знал об основах демократического управления далеко не все: «Например, после посещения Ак-Башатского айылного аймака Чуйской области в рамках обучающего тура, мы вернулись в свой муниципалитет и смогли кое-что внедрить у себя. Кроме того, в процессе выявления нужд наших сообществ, узнали много нового. Мы решим 2 проблемы с помощью этих двух миллионов, но зато теперь мы знаем, какие еще проблемы у нас имеются, и какие из них являются приоритетными для наших жителей. Проект также помог нам обеспечить прозрачность нашего бюджета, продемонстрировав все выгоды от такой открытости. Бывшие главы, ныне аксакалы, в самом начале даже выразили свои опасения по данному поводу, спросив, каковы могут быть последствия от такой открытости. Но мы теперь уже знаем, что открытость во всем помогает и облегчает нашу работу».

В айыл окмоту стало больше сертифицированных специалистов по закупкам



Грантовые средства – средства местного бюджета. Они перечисляются прямо на счет айыл окмоту, и орган местного самоуправления несет полную ответственность за средства и их расходование. Предстоят закупки работ, товаров и различных услуг. Для организации закупок должен быть привлечен сертифицированный специалист – это требование законодательства Кыргызской Республики. Для полного соответствия этим требованиям организовано обучение на базе учебных центров Министерства финансов КР в городах Ош и Бишкек для всех получателей грантов в рамках Проекта ГГПОМСУ.

В течение пяти дней участники изучали требования к процедурам проведения госзакупок в законодательной сфере, научились работать на портале электронных госзакупок, формировать конкурсную документацию, рассмотрели квалификационные требования и технические спецификации, составление и занесение изменений в планы госзакупок, ознакомились с механизмами рассмотрения протестов и жалоб в этой сфере и создания конкурсной комиссии. В качестве ситуационных примеров во время практической части семинаров, участникам было предложено исходить из реальных цифр и ситуаций.

По словам участников, обучение стало своевременной и очень важной помощью для них перед предстоящей работой по реализации проектов, на которые и были выделены грантовые средства Проекта ГГПОМСУ. «Я не могу сказать, что вообще ничего об этом не знал, но это пятидневное обучение помогло мне увидеть и осознать свои ошибки в прошлом. Теперь же, вооружившись полученными знаниями, я смогу провести все госзакупки в рамках нашего законодательства и избежать множества проблем, – сказал глава Байзакского айыл окмоту Нарынской области Каныбек НАСЫБАЛЫ УУЛУ.

Необходимо отметить, что в 2018 году обучение проводится на государственном языке.

НОВОСТИ ИНСТИТУТА ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ

МТСП получило помощь в разработке Программы государственного социального заказа



В Бишкеке состоялся семинар для представителей Центрального аппарата Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики (МТСП) на тему: «Особенности разработки Программы государственного социального заказа». Целью стало детальное рассмотрение Программы, размещенной на сайте Министерства для общественного обсуждения, и внесение предложений по ее совершенствованию. «Проект Программы государственного социального заказа на 2018 год был размещен на сайте МТСП в конце января текущего года для обсуждения. В ходе семинара представителям МТСП, непосредственно вовлеченным в разработку Программы ГСЗ, были представлены предложения по улучшению Программы в части формы и соответствия законодательству, подготовленные специалистами Проекта «Усиление потенциала Министерства труда и социального развития для



реализации государственного социального заказа¹», – поделилась Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА, операционный менеджер Проекта.

¹ Проект «Усиление потенциала Министерства труда и социального развития для реализации государственного социального заказа» реализуется Институтом политики развития при поддержке Программы USAID по совместному управлению. Цель проекта – оказание технического содействия Министерству социального развития, органам местного самоуправления пилотных муниципалитетов и неправительственным организациям с развитием человеческих и организационных навыков в области проведения мониторинга и оценки реализации социальных заказов в соответствии с утвержденными механизмами социального заказа. Программа по совместному управлению (ПСУ) направлена на укрепление партнерства правительства, гражданского общества и частного сектора в Кыргызской Республике. Программа финансируется Агентством США по международному развитию (USAID) и Министерством международного развития Великобритании (DFID) и реализуется Ист-Вест менеджмент Институтом (EWM).

МТСП получило помощь в становлении системы мониторинга и оценки исполнения государственного социального заказа

Представители Центрального аппарата и территориальных подразделений Министерства труда и социального развития изучили особенности создания и использования системы мониторинга и оценки общественно полезных проектов. Целью тренинга стало оказание содействия МТСП по внедрению и исполнению «Порядка контроля, мониторинга и оценки реализации общественно

полезных проектов в рамках государственного социального заказа», утвержденного Постановлением ПКР, № 814.

В ходе двухдневного тренинга участники совместно с тренерами изучили формирование новой управленческой практики, возникшей вследствие принятия закона о государственном социальном заказе и необходимости проводить мониторинг и



оценку (МиО) общественно полезных проектов; ознакомились с документом «Порядок контроля, мониторинга и оценки реализации общественно полезных проектов в рамках государственного социального заказа»; рассмотрели систему мониторинга и оценки МТСР и основные принципы и порядки взаимодействия подразделений при проведении мониторинга и оценки, включая вопросы определения индикаторов результативности подразделений и задачи общественно полезных проектов, применяемых при мониторинге и оценке.

Участники закрепили полученные знания на практике, в процессе групповой работы по взаимодействию подразделений при планировании, подготовке и формулировании индикаторов оценки проведения мониторинга и оценки, по обсуждению и реализации модели МиО МТСР и по взаимодействию подразделений при анализе результатов и подготовке рекомендаций, которые, после презентаций со стороны представителей групп, будут обсуждены всеми участниками. «К концу второго дня мы, совместно с участниками, определили ожидае-



мые результаты, задачи и индикаторы для мониторинга и оценки социальных проектов, рассмотрели принципы принятия решений и распространения результатов по итогам мониторинга и оценки общественно полезных проектов, реализуемых в рамках социального заказа», — сказал Нурдин КУМУШБЕКОВ, тренер Института политики развития.

Также в ходе тренинга участники рассмотрели порядок проведения мониторинга и оценки в ракурсе взаимодействия с территориальными подразделениями. Получив теоретическую часть новых знаний, участники совместно с тренерами рассмотрели анкеты и изучили принципы проведения опроса, выступив по очереди в роли интервьюируемого и интервьюера.

Финальной частью тренинга стала демонстрация процесса совместного заполнения базы данных в формате MS Excel, индивидуальное заполнение которых было задано участникам в качестве домашнего задания с указанием сроков предоставления.

Органы МСУ учатся применять государственный социальный заказ как управленческий инструмент решения социальных проблем



Для представителей органов МСУ, заинтересованных в использовании государственного социального заказа, в рамках Проекта «Усиление потенциала Министерства труда и социального развития для реализации государственного социального заказа», состоялся цикл тренингов на темы: «Социальные услуги на местном уровне» и «Определение нужд и потребностей сообщества в социальных услугах. Программа государственного социального заказа».

Участникам была предоставлена информация о видах социальных услуг, гарантированных государством КР, о муниципальных услугах, об услугах

в рамках делегированных полномочий, о вопросах местного значения, о самом понятии государственного социального заказа, алгоритме отбора услуг по ГСЗ.

В ходе рассмотрения темы по услугам со стороны участников поступили следующие вопросы: почему МТСР не делегирует полномочия по оказанию социальных услуг органам МСУ? как организовать решение социальных проблем в новостройках? как обеспечить достижение результатов социального развития на местах, если полномочия в этой сфере есть только у МТСР? как обеспечить комплексный подход развития детей, не дробя его по ведомствам: социальному и образования?

По методам проведения исследования нужд и потребностей сообщества, участники были ознакомлены с методами СИНС: как организовать и провести фокус-группу, как использовать метод «Галерея проблем», причинно-следственные свя-

зи. Также участники были ознакомлены с формой подготовки отчета по исследованию и необходимостью публиковать результаты исследования на сайте или на информационной доске.

На второй день тренинга была представлена тема «Социальные услуги на местном уровне. Определение нужд и потребностей сообщества в социальных услугах. Программа государственного социального заказа». В ходе тренинга участники презентовали результаты своих работ в малых группах в первый день, где перед ними стояла задача – описать проблемы, с которыми они сталкиваются в процессе планирования мероприятий по выявлению нужд и потребностей сообщества. Участники изучили методы проведения исследования нужд и потребностей сообщества в социальных услугах, навыки фасилитации, подготовку программы ГСЗ и разработку плана по реализации программы ГСЗ.

Кыргызстан – не место для детей и стариков?



Почему закрываются центры реабилитации для инвалидов в регионах? Почему, кроме интернатов, некуда податься одиноким старикам? Каковы перспективы социального развития Кыргызской Республики без социальных услуг на местном уровне? Почему власть в Кыргызской Республике тормозит организацию социальных услуг на местах?

30 марта 2018 года в Бишкеке состоялся «круглый стол» по обсуждению ситуации в отношении социальных услуг для детей, стариков и других уязвимых групп. В мероприятии приняли участие эксперты, представители гражданского общества, организаторы и получатели социальных услуг на местном уровне из села Ново-Вознесенка Ак-Суйского района и города Балыкчы Иссык-Кульской области.

Цель мероприятия: выработать солидарную позицию гражданского общества по вопросам организации социальных услуг на местном уровне, а также по отношению к инициативе Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению (суть инициативы – организовать систему предоставления социальных услуг через органы

МСУ).

«СМИ нередко публикуют сообщения о том или ином вопиющем случае насилия в отношении детей, душераздирающие истории о брошенных стариках, голодающих семьях и так далее. Власть реагирует пожарными мерами, решая в индивидуальном порядке тот или иной случай. Однако на системном уровне не происходит НИЧЕГО. Социальные услуги, которые должны предотвращать такие ситуации, есть только в крупных городах и некоторых районных центрах. На 70% территории Кыргызстана социальных услуг НЕ СУЩЕСТВУЕТ. Но в то же время есть предложения Жогорку Кенеша КР по системному решению проблемы путем организации социальных услуг на местном уровне. Суть предложений заключается в том, чтобы включить органы местного самоуправления в систему организации услуг и сделать их таким образом доступными на всей территории страны. Однако инициативы по неизвестным причинам «застряли» в правительстве в течение вот уже полугода. Условляет ситуацию то, что гражданское общество разделилось и позволяет политикам манипулировать общественным мнением», - сказала Надежда

ДОБРЕЦОВА, Председатель правления Института политики развития, член Рабочей группы по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики для устойчивого развития рынка социальных услуг для социально-уязвимых слоев населения Кыргызской Республики, образованной решением Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению 24.10.16 г.

В ходе обсуждения члены Рабочей группы предоставили информацию о достижениях и проблемах, с которыми они сталкиваются в процессе продвижения данного вопроса. Эксперты также отметили, что социальная защита, ориентированная преимущественно на выплаты пособий, затратна для государства, но не эффективна.

«В связи с этим, нам всем необходима всесторонняя поддержка, чтобы разъяснить обществу и органам управления суть предложений, разобраться в аргументах сторонников и противников инициативы и помочь Правительству КР и Жогорку Кенешу КР принять верное решение в отношении организации социальных услуг», – отметили организаторы «круглого стола».

О сложившейся ситуации в реабилитационном центре рассказали Гульмира ТУРДУЕВА, директор общественного объединения «Thank you», и мама одного из прямых бенефициаров данного учреждения – Бактыгуль АЗАРБАЕВА, расположенного в с. Ново-Вознесеновка Ак-Суйского района Иссык-Кульской области.

Мероприятие прошло в формате «презентация-обсуждение» и сопровождалось уточняющими вопросами и предложениями, оформленными в отдельный список.

По завершению обсуждений, участники подписали

ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

к Президенту, премьер-министру, Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

Примите закон Кыргызской Республики об организации социальных услуг на местном уровне!

Мы, представители гражданского общества и активисты, объединившись, просим Президента Кыргызской Республики, премьер-министра Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики обратить внимание на развитие социальных услуг в регионах, на уровне местных сообществ.

Развитие регионов напрямую связано с разви-



тием социальных услуг на уровне айыл окмоту и городов, так как социальные услуги означают наличие возможностей выхода из бедности огромного количества семей, в перспективе – около 500 тысяч человек.

СМИ нередко публикуют сообщения о том или ином вопиющем случае насилия в отношении детей, душераздирающие истории о брошенных стариках, голодающих семьях. Требования о признании труда матерей детей с ограниченными возможностями здоровья остаются не выполненными с 2012 года. Институт семьи разрушается. Увеличивается количество социальных сирот, когда при живых родителях дети остаются сиротами. Они распределяются по разным социальным интернатным учреждениям, своей жизнью продолжая воспроизводить бедность.

Социальная защита, ориентированная преимущественно на выплаты пособий, затратна для государства, но не эффективна.

Власть реагирует пожарными мерами, решая в индивидуальном порядке тот или иной случай. Однако на системном уровне не происходит НИЧЕГО. Социальные услуги, которые должны предотвращать такие ситуации, есть только в крупных городах и некоторых районных центрах. На 70% территории Кыргызстана социальных услуг НЕ СУЩЕСТВУЕТ.

Но в то же время есть предложения Жогорку Кенеша КР по системному решению проблемы путем организации социальных услуг на местном уровне. Необходимо включить органы местного самоуправления в систему организации услуг и сделать их таким образом доступными на всей территории страны.

Однако инициативы по неизвестным причинам «застряли» в правительстве в течение вот уже пяти месяцев.

Мы, объединившись, просим премьер-министра КР и депутатов Жогорку Кенеша КР ускорить принятие законопроектов «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по организации предоставления государственных гарантированных социальных услуг» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики».



Как посчитать прибыль от благоустройства муниципалитета, и как ремонт улиц может повлиять на город и его экономику?

Институт политики развития совместно с ОО «Городские инициативы» организовал гостевую лекцию руководителя Центра городской экономики Strelka Institute for Media, Architecture and Design Елены КОРОТКОВОЙ.

10 апреля 2018 года в Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (АГУПР) состоялась лекция, организованная в рамках Конкурса докладов на IV научно-практическую конференцию молодых исследователей «Местное самоуправление в Кыргызской Республике: состояние и перспективы-2018» и V Международного форума лучших муниципальных практик. Лектором мероприятия выступила Елена КОРОТКОВА, руководитель Центра городской экономики КБ «Стрелка»¹, которая рассказала участникам Конкурса докладов, экспертам в сфере благоустройства и планирования города, магистрантам и студентам АГУПР о том, как посчитать прибыль от благоустройства города, и как ремонт улиц может повлиять на город и его экономику.

Для лучшего восприятия тема была оформлена на следующие разделы:

- бюджетные истории в городах России: сколько города тратят на своих жителей, каковы тенденции и основные решения проблем;
- как привведение города в порядок отражается на экономике города. Иными словами, каковы эффекты, и кто получает от благоустройства общественных пространств;
- как массовые мероприятия и мега-события влияют на экономику города.

5 ТЕЗИСОВ О ТОМ, КАК ПОСЧИТАТЬ ЭФФЕКТЫ ОТ БЛАГОУСТРОЙСТВА

Когда городские власти начинают что-то капитально строить или ремонтировать, они часто

¹ Елена Короткова, руководитель Центра городской экономики КБ «Стрелка». С 2007 г. занимается проектной и исследовательской деятельностью в области экономики города, развития городской недвижимости, управления городской землей, вопросами муниципальных финансов и городского права. Опыт работы и преподавательской деятельности включает ведущие российские и международные университеты и организации, такие, как MIT, Harvard University, Cambridge University, Technion — Israel institute of Technology, UN-Habitat, Jones Lang LaSalle. Является руководителем Центра городской экономики КБ «Стрелка» с 2016 года.

сталкиваются с критикой общественности: «Лучше бы заработную плату учителям и докторам подняли, сиротам помогли». Властям тяжело доходчиво объяснить и дать доказательную базу для обоснования своих решений, когда визуальные результаты не столь убедительны.

ЛЮДИ БОЛЬШЕ ВЕРЯТ ЦИФРАМ, ЧЕМ СЛОВАМ. Проведение экономического анализа и оценка эффектов благоустройства позволяют посчитать как те или иные решения принесут выгоду городу и горожанам в долгосрочной перспективе. Эффекты, подсчитанные в деньгах, намного убедительнее, чем слова чиновников о «свежем асфальте и подземных коммуникациях».

ВСЕ ВЗАИМОСВЯЗАНО. Благоустройство улиц – это не только ремонт и визуальные изменения. Благоустройство может оживить целые сектора экономики, повлиять на рынок недвижимости и на профиль пользователей. Потребность в больших объемах гранитной плитки при реконструкции улиц Москвы возобновила работу заводов по производству этих плиток в регионах. То есть люди получили работу, заводы обновили свои производственные фонды, технику. Это и есть экономический эффект от благоустройства.

СМЕНА ПРИОРИТЕТОВ. О программе «Моя улица». «Моя улица» – программа переориентации улиц с автомобильного на пешеходный трафик. Москва объявила войну автомобилистам, и она этого не скрывает. Десятки улиц сузили, запретили на них парковаться, расширили тротуары и увеличили зеленые полосы. Проектировщики сделали упор на удобство и безопасность пешеходов. Смена приоритетов повлияла на модели пользования пространством. Увеличился поток людей. Изменился портрет пользователей: пешеходный трафик растет, прежде всего, за счет представителей среднего класса, ориентированных на массовые товары и услуги. Именно они теперь формируют спрос. Другой важный эффект – снижение вакантности. Улучшился спрос на аренду коммерческой недвижимости, и сократилось количество пустующих помещений.

INSTAGRAM КАК ИНСТРУМЕНТ АНАЛИЗА. Люди фотографируются больше в тех местах, где безопасно, светло и интересно. В таких местах пользователи социальных сетей часто выкладывают свои фото с геотегом (адресом места). Аналитики используют эти данные для анализа эффектов благоустройства. Чем больше фотографий на месте, тем оно популярнее.



ТЕРПЕНИЕ. ДАННЫЕ. УЧЕТ ЛОКАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ. Анализ благоустройства требует времени,

и необходимо его проводить системно: до и после благоустройства, через год, два года... Данные важны. Их нужно научиться собирать и анализировать. Данные нужны для осознания того, насколько правильными были принятые решения. Данные позволяют видеть динамику изменений и выстраивать доказательную базу для дальнейшего улучшения качества работ.

Развернутая статья про эффекты благоустройства доступна по ссылке: <https://strelka.com/ru/magazine/2016/09/13/city-economics>

Десять муниципалитетов Кыргызстана внедряют инициативы в интересах детей и молодежи: общественные слушания

В рамках Проекта по внедрению Инициативы «Кыргызстан, дружелюбный детям и молодежи», реализуемого при финансовой поддержке Детского фонда ООН (UNICEF), состоялись общественные слушания по обсуждению Плана действий айыл окмоту по внедрению инициативы в интересах детей и молодежи.

Общественные слушания прошли в 10 пилотных муниципалитетах Проекта: Кочкорбаевском, Ново-Покровском, Люксембургском, Юрьевском и Узун-Кырсском АА Иссык-Атинского района; Таш-Булакском, Ырысском, Кызыл-Тууйском, Курманбековском и Багышском АА Сузакского района.

«Целью общественных слушаний было освещение и обсуждение с населением проекта «Плана действий АО по внедрению инициативы в интересах детей и молодежи», ранее разработанного рабочими группами айылных аймаков. Общее количество участников составило 387 человек, в лице учеников средних школ, учителей, родителей и представителей органов местного самоуправле-

ния», – сказала Жылдыз КЕРИМОВА, специалист Проекта.

Многие участники отметили важность подобного мероприятия, так как после проведения слушаний они получили возможность не только открыто обсудить тему, но также множество предложений от родителей и самих учащихся.

Преподаватель Жер-Казарской сельской школы им. Айдарбекова Узун-Кырского аймака Чуйской области Уулкан КАРАЧАЛОВА отметила, что подобная практика по выявлению проблем у школьников и включение их в план действий айыл окмоту происходит впервые: «Я вижу, как оживились наши ученики. С тех пор как мы начали сотрудничество с Проектом, наши учащиеся, вовлеченные в его реализацию, стали намного увереннее и грамотнее. Будем надеяться, что айыл окмоту продолжит практику проведения подобных мероприятий с участием детей, подростков и активной части взрослого населения».

В Джети-Огузском айылном аймаке открылись коррекционные классы для детей с ограниченными возможностями здоровья

В начале апреля 2018 года в селе Джети-Огуз на базе средней школы имени Данаке Иманова состоялось открытие коррекционных классов по адаптации детей с ограниченными возможностями здоровья в социуме. Всего данные коррекционные классы смогут принять около пятидесяти де-

тей из села Джети-Огуз, а также из шести соседних населенных пунктов айылного аймака, для которых предусмотрен подвоз до школы и обратно. Стоит отметить, что треть учеников составят дети возрастной начальной школы и дошкольники.

Ранее рабочая группа Джети-Огузского айыл ок-



моту в рамках Проекта «Улучшение услуг на местном уровне», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC)¹, составила План действий по улучшению услуг (ПДУУ) образования для детей с ОВЗ. По результатам конкурса данный ПДУУ позволил муниципалитету выиграть грант на улучшение услуги.

По словам директора школы, члена инициативной рабочей группы Айнагуль КАДЫРКУЛОВОЙ, некоторые дети из-за болезней опорно-двигательной системы никогда не учились. Есть немало детей, которые имеют диагнозы задержки психического развития, а также дети с нарушениями речи, для которых требуются специальные обучающие и коррекционные мероприятия.

¹ Проект «Улучшение услуг на местном уровне» финансируется Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству и реализуется консорциумом организаций, представленным филиалом HELVETAS Swiss Intercooperation в Кыргызской Республике и Институтом политики развития. Правительство Швейцарии оказывает содействие развитию Кыргызской Республики и поддерживает проекты в таких областях, как здравоохранение, развитие частного сектора, реформа государственного сектора и инфраструктура.

«В настоящее время на выигранный грант отремонтирована часть здания школы, были установлены пандус и специальные приспособления в туалетах для детей инвалидов. Приобретено оборудование и учебно-методические пособия для обучения детей с особыми нуждами. Джети-Огузский районный отдел образования утвердил штатное расписание и тарификацию класс-комплектов школы в соответствии с требованиями для коррекционных классов», – отметила Айнагуль КАДЫРКУЛОВА.

Мама одного из учеников коррекционных классов Нуржамал КАРЫМШАКОВА от имени всех родителей выразила благодарность рабочей группе, а также Проекту «Улучшение услуг на местном уровне»: «Мы очень рады, что наконец-то появилась такой специализированный класс. Наш ребенок стал показывать прогресс в развитии, и ему интересно в школе. Мы благодарны за то, что на детей с ограниченными возможностями здоровья начали обращать внимание. Говорят, что скоро приобретут микроавтобус для подвоза детей, это нас очень радует, поскольку в этом случае у нас, родителей, появилось бы немного свободного времени, так как в настоящее время нам приходится ходить вместе с детьми в школу и дожидаться окончания уроков, чтобы забрать их обратно».



В трех муниципалитетах Токтогульского района улучшены услуги на местном уровне

23 апреля 2018 года в рамках Проекта «Улучшение услуг на местном уровне», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское

управление по развитию и сотрудничеству (SDC), в трех муниципалитетах Токтогульского района – Жаны-Жол, Токтогул и Торкен - состоялась презен-

тация улучшенных услуг на местном уровне.

Ранее вышеперечисленные муниципалитеты одержали победу в конкурсе на лучшие планы действий по улучшению услуг (ПДУУ), который проводился в рамках Проекта. ПДУУ представляет собой систематический метод, который позволяет определить приоритет государственных и муниципальных услуг, а также планировать и улучшать их организацию и исполнение.

Общая сумма улучшения услуг составила 8 292 440 сомов, из которых 2 300 240 сомов - собственный вклад муниципалитетов.

В селе Жаны-Жол в рамках Проекта была оказана поддержка муниципальному предприятию «ДЕКО», занимающемуся решением задач местного значения. В рамках ПДУУ в селе Жаны-Жол по методике Проекта были пересмотрены тарифы на вывоз ТБО, которые были согласованы с населением в ходе общественных слушаний. После расчетов тариф на вывоз мусора составил 6,2 сома на одного человека в месяц, в то время как ранее тариф составлял 59 сомов с каждого хозяйства в месяц, из которых 9 сомов в виде субсидии оплачивались из бюджета муниципалитета. Также была создана специальная группа мониторинга и оценки, которая будет проводить мониторинг деятельности муниципального предприятия и давать свои рекомендации. Помимо этого, муниципальным предприятием «ДЕКО» была закуплена спецтехника, предназначенная для оперативного ремонта и профилактики субъектов ЖКХ.

«Данная спецтехника поможет нам поддерживать услуги ЖКХ на высоком уровне, мы сможем отремонтировать муниципальные дороги и водопроводные трубы, что позволит обеспечивать население бесперебойной подачей питьевой воды», - отметил директор муниципального предприятия «ДЕКО» Арстанаалы МЕКИШОВ.

В городе Токтогул в рамках проекта также были пересмотрены тарифы на вывоз ТБО, которые после расчетов составили 18 сомов, из которых 10 сомов будут субсидироваться из местного бюджета. Помимо этого, муниципалитет разработал План действий улучшения услуги на сумму 4 884 000 сомов, из которых 1 450 000 сомов - собственный вклад. По данному плану муниципальное предприятие «Ынгайлуу шарт» получило грант в размере 3 434 000 сомов. В рамках реализации ПДУУ муниципальным предприятием была закуплена спецтехника, предназначенная для уборки снега и устранения гололедицы на дорогах в зимнее время, а также мойки и уборки дорог, полива и санитарной рубки деревьев.

Также в городе Токтогул было отремонтировано здание муниципального детского дома творчества, в котором дети школьного и дошкольного возрастов смогут заниматься в различных кружках, таких, как обучение игры на комузе, изучение английского языка, танцы и т.д. Помимо этого, в рамках реали-



зации ПДУУ было закуплено оборудование - компьютеры, цветные принтеры, интерактивные доски, а также зеркала в студию танцев.

В селе Торкен была проведена оптимизация обеспечения горячего питания учеников начальных классов школ им. Т. Аширалиева и Т. Жундубаева. Ранее в данных школах отсутствовала канализация, из-за чего дети не могли помыть руки перед едой, не было никакого оборудования для приготовления пищи, а состояние здания средней школы им. Т. Аширалиева, построенного в 1968 году, оставляло желать лучшего. Благодаря Проекту «Улучшение услуг на местном уровне», был проведен ремонт зданий, закуплено необходимое оборудование, а также проведена канализация.

«Раньше 10 сомов, выделяемые государством на горячее питание учеников начальных классов, использовались нерационально. Ученики получали чай и булочку, при этом булочки закупались у частных производителей в 35 км от школы. Теперь, когда у нас есть все необходимое оборудование, мы сможем предоставлять нашим ученикам достойное горячее питание», - отметил директор школы им. Т. Аширалиева.

Всего по республике Проект поддерживает реализацию 38 планов действий по улучшению услуг на общую сумму более 129 миллионов сомов, причем собственный вклад муниципалитетов составляет почти 32 миллиона сомов, что составляет 24%. В числе улучшаемых услуг можно отметить девять инициатив по обеспечению устойчивого доступа к чистой питьевой воде, двенадцать услуг - по повышению качества и доступности дошкольного и школьного образования, шесть планов - по благоустройству муниципалитетов и т.д.

Новости Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики



Союз МСУ Кыргызстана определил перечень услуг для своих членов

Союз МСУ по своему уставу призван предоставлять муниципалитетам большой набор услуг. Что это за услуги? И как их получить? Для ответа на эти вопросы в специально организованной фокус-группе, состоящей из глав муниципалитетов и экспертов в области МСУ, были обозначены наиболее актуальные на сегодняшний день проблемы муниципалитетов, и из них выведен перечень услуг, которые Союз будет оказывать для содействия в решении этих проблем. При этом было предложено разделить услуги на две категории: общие, под которыми понимаются услуги, оказываемые Союзом всем муниципалитетам за счет получаемых членских взносов, и платные - оказываемые по индивидуальным запросам отдельных муниципалитетов за дополнительную плату.

Обсуждение было построено по следующей схеме. Сначала были определены проблемы муниципалитетов, которые должен помочь решить Союз МСУ. Затем, исходя из проблем, были определены услуги, которые Союз МСУ должен предоставлять своим членам. Наиболее важными проблемами ор-

ганов МСУ, которые должен помочь решить Союз МСУ, участники назвали:

- политическая незащищенность органов МСУ;
- отсутствие координации внутренней политики муниципалитетов;
- отсутствие механизма представления и защиты интересов органов МСУ на национальном уровне;
- несовершенство законодательства в сфере МСУ;
- отсутствие механизма учета мнений органов МСУ при внесении изменений в НПА по МСУ;
- отсутствие правовой поддержки органов МСУ;
- отсутствие поддержки органов МСУ в анализе и толковании законодательства по МСУ;
- недостаточный управленческий потенциал в органах МСУ.

В соответствии с перечнем проблем был сформирован перечень услуг, которые Союз МСУ будет предоставлять своим членам.

Перечень услуг Союза МСУ

Проблемы МСУ/ ответная функция Союза	Услуги, оказываемые Союзом	
	общие	платные
Недостаток информации, необходимой для эффективной деятельности МСУ/ информационная поддержка	<ul style="list-style-type: none"> сопровождение web-портала (базы знаний) - обеспечение доступа к текстам НПА, публикациям и аналитическим обзорам; разработка общих аналитических обзоров по вопросам МСУ; изучение и распространение лучшей практики (зарубежной и местной); разработка программных продуктов и продвижение процессов информатизации МСУ; публикация местных НПА на портале; помощь МСУ в установлении партнерских связей с зарубежными муниципалитетами и международными организациями и ассоциациями 	<ul style="list-style-type: none"> выполнение заказов на аналитические исследования
Недостаточный управленческий потенциал в органах МСУ, недостаточный потенциал представителей местных кенешей/ развитие потенциала	<ul style="list-style-type: none"> вынесение на обсуждение актуальных тем МСУ (конференции и семинары по общей тематике); распространение обучающих материалов через портал; подготовка и распространение ответов на вопросы тестов ГКС для замещения вакантных должностей в органах МСУ; работа с практикующими сообществами (организация обмена опытом между МСУ) 	<ul style="list-style-type: none"> индивидуальное и групповое обучение по запросу
Несовершенство законодательства, касающегося МСУ / нормотворческая деятельность	<ul style="list-style-type: none"> анализ действующего законодательства; участие в разработке изменений в действующие национальные НПА и новых национальных НПА; привлечение муниципалитетов к обсуждению проектов НПА, их продвижение 	
Недостаточная правовая поддержка (в т.ч. связанная с отсутствием юристов в штате органов МСУ) / правовая поддержка МСУ	<ul style="list-style-type: none"> консультации и разъяснения вопросов по действующим НПА; разработка проектов местных типовых положений и локальных НПА; юридические консультации по общим вопросам; взаимодействие с государственными органами (подготовка запросов и получение официальных ответов на запросы из государственных органов); оказание помощи в упорядочении проверок 	<ul style="list-style-type: none"> юридическая поддержка (юридические консультации по сложным индивидуальным вопросам, составление договоров и т.п.); представительство в судах
МСУ не представлено на национальном законодательном и исполнительном уровне (интересы МСУ не учитываются при законотворчестве и разработке документов Правительства) / защита интересов МСУ	<ul style="list-style-type: none"> защита (представление) интересов МСУ в национальных органах законодательной и исполнительной власти; экспертиза проектов НПА, поступающих от госорганов; разработка инструментов и механизмов муниципального управления; подготовка ежегодного отчета о состоянии дел в МСУ для Президента 	

Союз МСУ возразил против финансирования поддержки туберкулезных больных из местного бюджета. Президент КР поддержал возражения

Президент Кыргызской Республики подписал возражение к поправкам в Закон Кыргызской Республики «О защите населения от туберкулеза» с учетом мнения Союза местных самоуправлений, который ранее подготовил отрицательное заключение к данному законопроекту.

Законом предлагалось внести в Закон КР «О защите населения от туберкулеза» изменение, согласно которому органы местного самоуправления осуществляют финансовую поддержку противотуберкулезным организациям, а также лицам, больным туберкулезом, за счет средств местных бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством в сфере местного самоуправления.

Союз в своем заключении отмечал, что изменения, предусмотренные законом, не соответствуют нормам Конституции КР, в частности пункту 4 статьи 3, которая гласит, что государственная власть в КР основывается на принципах разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Таким образом, законодательство должно предусматривать четкое разграничение функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. Такой подход позволяет четко разграничить функции и полномочия между государственными органами и органами МСУ, тем самым, точно определить органы управления, ответственные за исполнение тех или иных функций и полномочий, а также определить финансовые и иные ресурсы для исполнения соответствующих функций и полномочий.

Все это позволяет эффективно и надлежащим образом исполнить каждым ответственными органами управления возложенных на них функций и полномочий.

При этом статьей 113 Конституции КР, статьей 20 Закона КР «О местном самоуправлении» и Законом КР «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий» предусматривается возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Это, прежде всего, делается в целях эффективного осуществления государственных функций и полномочий, качественного предоставления услуг местному обществу.

Кроме того, согласно части 3 статьи 49 Бюджетного кодекса КР, запрещается принятие государственными органами решений по осуществлению мероприятий, которые заведомо повлекут за собой увеличение расходов местных бюджетов, без обеспечения соответствующей компенсации.

Возложение дополнительных, несвойственных, не относящихся к вопросам местного значения, функций на органы МСУ, без дополнительных источников финансирования передаваемой функции повлечет за собой дополнительную нагрузку на местный бюджет.

Как известно около 85% органов МСУ являются дотационными, им выделяются выравнивающие гранты из республиканского значения. В случае принятия данного Закона, требуется увеличение размеров выравнивающего гранта из республиканского бюджета для реализации данного Закона.

Союз МСУ возражает против механического возложения на органы МСУ обязанностей по финансированию дошкольных учреждений

Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики, рассмотрев проект постановления Правительства КР «О мерах по осу-

ществлению перехода к нормативному финансированию дошкольных образовательных организаций Кыргызской Республики», разра-

ботанный Министерством образования и науки Кыргызской Республики, отметил необходимость разграничения функций и полномочий государственных органов и органов МСУ по данному вопросу и предлагает детально пересмотреть вопросы финансирования дошкольных учреждений.

Правительство предлагает установить, что управление и финансирование дошкольных образовательных организаций из республиканского и местного бюджетов осуществляется в соответствии с порядком формирования и исполнения расходов дошкольных образовательных организаций КР в условиях нормативного финансирования, утверждаемым данным постановлением.

При этом пунктом 8 проекта постановления предусмотрена рекомендация органам МСУ направлять средства местного бюджета на финансирование расходов по фонду оплаты труда в дошкольных образовательных организациях, открываемых с 2018 года по инициативе органов местного самоуправления, а также средства местных бюджетов, ранее выделяемые на питание детей в дошкольных образовательных организациях и высвобождаемые в связи с изменением механизма финансирования, направлять, в том числе, на доплату сотрудникам дошкольных образовательных организаций.

Союз МСУ в своем заключении отметил, что в финансировании дошкольного образования сохраняется противоречивая ситуация, когда, помимо содержания зданий и помещений дошкольных образовательных организаций, находящихся на балансе муниципалитетов, из местных бюджетов финансируются питание, приобретение инвентаря и другие расходы. Подобная практика финансирования государственных услуг из местных бюджетов противоречит пункту 4 статьи 3 Конституции Кыргызской Республики, определяющему принцип разграничения функций и полномочий государственных органов и органов МСУ.

Для решения проблемы было принято постановление Правительства 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 части 6 указанного постановления Правительство устанавливало, что при передаче финансирования расходов образования в республиканский бюджет, за органами МСУ сохраняется функция финансирования расходов организаций образования по содержанию зданий, находящихся в муниципальной собственности.

В 2014 году, по причине нехватки финансовых средств в бюджете Министерства образования и науки, Правительство приняло решение, что вре-

менно (на 1 год) за органами МСУ в 2014 году сохраняется функция финансирования коммунальных услуг и расходов на содержание зданий и помещений общеобразовательных организаций, а также всех расходов, за исключением заработной платы и отчислений в Социальный фонд Кыргызской Республики дошкольных, внешкольных и других организаций образования (ППКР от 05.06.14, №315). Затем данные расходные обязательства были возложены на органы МСУ до 2018 года (ППКР от 29.12.14 г., №745), а в конце 2017 года – бессрочно (ППКР от 28.12.17 г., №843). Кроме того, частью 6-1 постановления Правительства Кыргызской Республики от 28.12.17, №843 рекомендовано органам МСУ, не получающим дотации из республиканского бюджета, направлять средства местного бюджета на финансирование дошкольных образовательных организаций, в том числе на расходы по фонду оплаты труда.

Союз МСУ также отметил, что получение дошкольного образования является гарантированным государством правом и должно осуществляться за счет средств государства. Статья 15 Закона Кыргызской Республики «Об образовании» устанавливает, что государство гарантирует финансовую и материальную поддержку в воспитании детей дошкольного возраста, обеспечивает доступность образовательных услуг дошкольных образовательных организаций для всех слоев населения.

На органы МСУ возлагаются расходы по содержанию, оплате коммунальных расходов зданий и помещений, в которых расположены дошкольные образовательные организации, если они находятся в муниципальной собственности.

Смешанное финансирование расходных обязательств, установленное в постановлении Правительства Кыргызской Республики от 30 мая 2013 года, № 302 и предлагаемое в пункте 8 рассматриваемого проекта постановления, противоречит не только конституционному принципу разграничения функций и полномочий государственных органов и органов МСУ, но и статье 49 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, устанавливающей разграничение расходных обязательств Правительства и расходных обязательств органов местного самоуправления.

В дальнейшем Союз МСУ Кыргызской Республики намерен ходатайствовать перед Правительством Кыргызской Республики о передаче зданий, в которых располагаются государственные дошкольные организации, на баланс соответствующих государственных органов, так как услуги, предоставляемые населению в муниципальных зданиях, осуществляются государственными учреждениями, в частности, Министерством образования и науки Кыргызской Республики. Это освободит местные бюджеты от финансирования государственных услуг.