

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | МАЙ-ИЮНЬ 2018 | выпуск № 5-6 (78-79)

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

В НОМЕРЕ:

Горячая тема

Региональное развитие: механизмы взаимодействия МСУ и государства будут улучшены2

Резолюция Форума местных самоуправлений Кыргызской Республики4

Современное состояние местного самоуправления Кыргызской Республики: административные возможности и вызовы в развитии местных сообществ 6

Финансы МСУ

Недофинансирование местных бюджетов создает препятствие для регионального развития и устойчивости системы управления в Кыргызской Республике9

Муниципальный индекс бюджетной прозрачности в 2017 г.19

Методическое руководство по проведению общественных слушаний по местным бюджетам Кыргызской Республики22

Услуги МСУ

Граждане оценивают качество и доступность услуг на местном уровне 26

Порядок создания муниципального предприятия по решению вопросов местного значения (по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства территории)28

Региональное развитие

Успешные регионы - залог развития страны 36

Конкурс Проекта ГГПОМСУ

Положение о Конкурсе "Местная инициатива-2018"41

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
Адилъ 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



КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ӨКМӨТҮНӨ КАРАШТУУ
ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ЖАНА ЭТНИКАЛАР
АРАЛЫК МАМИЛЕЛЕР БОЮНЧА МАМЛЕКЕТТИК АГЕНТТИГИ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ АГЕНТСТВО ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА
БАШКАРУУЛАРЫНЫН СОЮЗУ
СОЮЗ МЕСТНЫХ
САМОУПРАВЛЕНИЙ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУЛАРЫНЫН ФОРУМУ

ФОРУМ МЕСТНЫХ САМОУПРАВЛЕНИЙ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

2018-жылдын 3-июлу
Бишкек шаары



3 июля 2018 года
город Бишкек



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Форум Швейцариянын Кыргыз Республикасындагы
Элчилигинин колдоосунда өткөрүлүүдө
Форум проводится при поддержке
Посольства Швейцарии в Кыргызской Республике

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ: МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МСУ И ГОСУДАРСТВА БУДУТ УЛУЧШЕНЫ

Почти 100 органов МСУ (города и айылные аймаки) обсуждали механизмы взаимодействия с государством для эффективного регионального развития. Самый значительный в 2018 году сбор органов местного самоуправления состоялся 3 июля в рамках Форума «Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов Кыргызской Республики» в Парк-отеле в Бишкеке.

В середине Года развития регионов, объявленного Президентом Кыргызской Республики, каждый район и почти все города страны отправили своих

руководителей на форум для обсуждения возможностей местного самоуправления, а также его взаимодействия с государством в деле развития регио-

нов. Какие бы инициативы ни выдвигала центральная власть, результаты Года развития регионов будут во многом зависеть от того, насколько слаженно, синхронно и эффективно будут проводить работу органы МСУ, которые отвечают за многие вопросы жизнедеятельности сообществ и от которых зависят условия жизни в городах и селах.



Бахтияр САЛИЕВ, директор Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР (организатор Форума) отметил: «Форум посвящен тому, чтобы понять, что может государство сделать для органов МСУ, чтобы обеспечить успешность реализации

государственной политики в сфере регионального развития. Но также форум посвящен и тому, чтобы органы МСУ сами оценили свою готовность к переменам, критически оценили свою роль, свою готовность взять на себя ответственность за состояние дел в местных сообществах, сумели заглянуть в завтрашний день. Сегодня уже нельзя оставаться в рамках коммунально-хозяйственных забот, пора брать на себя ответственность за комплексное развитие территорий. Для этого необходимы эффективные механизмы взаимодействия с государственными органами на всех уровнях управления. Нужно сделать так, чтобы каждый вопрос управления, важный для граждан и для страны, без задержек и перебрасывания ответственности с ведомства на ведомство, с органа МСУ на государство и обратно, решался качественно и эффективно».



Омурбек АЛМАНБЕТОВ, исполнительный директор Союза МСУ КР (организатор Форума) убежден, что региональное развитие должно опираться на органы МСУ, а для Кыргызской Республики давно назрела необходимость поиска баланса интересов между интересами нации и интересами

местных сообществ, в которых заключено богатство и многообразие страны и нации: «Необходим диалог между местными сообществами и государством, но государство не может вести переговоры с каждым сообществом в отдельности, поэтому, естественно, возросла роль и значение муниципальной ассоциации – Союза МСУ. Мы готовы к замене и надеемся продемонстрировать на фору-



ме свое единство и зрелость».

Надежда ДОБРЕЦОВА, председатель правления Института политики развития (организатор Форума): «Мы должны помнить о том, что интересы местных сообществ должны находить отражение в государственной политике, для чего необходим политический диалог, регулярное и эффективное взаимодействие между органами МСУ и государством. Конституция разграничивает полномочия органов МСУ и государственных органов, но это сделано не в целях разделения, а в целях созидания, четкой и слаженной работы, создания работающей системы, где каждая часть власти знает и качественно выполняет свой участок работы, а также взаимодействует с другими частями».

В ходе форума состоялось обсуждение политических, административных и финансовых возможностей органов МСУ выполнять свою миссию в региональном развитии; было сделано сообщение о сути и определены направления регионального развития для МСУ. Во второй части форума участники обсудили конкретные механизмы взаимодействия МСУ с государством и приняли соответствующую резолюцию.

Финансовую поддержку Форуму оказало Посольство Швейцарии в Кыргызской Республике. Организаторы Форума отмечают, что Швейцария в настоящее время предоставляет стране самую масштабную помощь в развитии местного самоуправления.

M



Резолюция форума местных самоуправлений Кыргызской Республики

Кыргызская Республика, г. Бишкек
3 июля 2018 г.

Мы, участники Форума местных самоуправлений (далее – МСУ) Кыргызской Республики «Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов Кыргызской Республики» (далее – Форум), в лице: 92 представителей органов МСУ; 13 представителей государственных органов, включая представителей Жогорку Кенеша КР, Аппарата Президента КР, Аппарата Правительства КР; а также 19 представителей организаций гражданского общества Кыргызской Республики, всего 124 участника Форума, следуя Конституции и законодательству Кыргызской Республики, приветствуя инициативу Президента Кыргызской Республики по развитию регионов, отмечаем следующее.

Для укрепления государственности Кыргызской Республики и повышения благосостояния каждого гражданина страны необходимо комплексное и сбалансированное развитие регионов Кыргызстана, результатом которого станет создание наиболее благоприятных условий жизни на всей территории республики. Участники Форума считают, что для комплексного и сбалансированного развития регионов Кыргызской Республики необходимы меры по решению следующих задач:

- переход от отраслевого принципа планирования и управления к созданию единой системы планирования и управления региональным развитием, обеспечение согласованности и взаимосвязи между местными и государственными программами развития;
- сбалансированное распределение функций между государственными органами и органами местного самоуправления и обеспечение их надлежащим финансированием;
- решение вопросов развития органов МСУ и местных сообществ с учетом их консолидированного мнения, выражаемого через муниципальные ассоциации и союзы;
- совершенствование взаимосвязи между органами государственного управления Кыргызской Республики с местными сообществами через муниципальные ассоциации и союзы;
- совершенствование системы сбора и анализа данных для формирования территориально дезагрегированной картины развития КР;

- внедрение инструмента оценки воздействия принятых законов на региональное развитие;
- сокращение территориальных разрывов в финансировании общественно важных функций МСУ, разработка более эффективной и прозрачной системы выравнивания бюджетной обеспеченности и предотвращение недофинансирования вопросов местного значения и делегированных полномочий.

Участники Форума отмечают: для решения данных задач государственные органы управления вместе с органами МСУ должны организовать эффективную систему взаимодействия по развитию регионов, решению вопросов государственного и местного значения и предоставления услуг гражданам. Согласно Конституции и законодательству Кыргызской Республики, данная система взаимодействия будет основана на принципах:

- законности и социальной справедливости;
- разграничения функций и полномочий между государственными органами и органами МСУ;
- открытости и обеспечения доступа граждан к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов МСУ;
- обеспечения оптимального баланса общегосударственных интересов и интересов местных сообществ;
- взаимодействия и сотрудничества при обеспечении прав и свобод человека и гражданина, при реализации общегосударственных интересов и интересов местных сообществ;
- наличия нормативных процедур и механизмов взаимодействия, обеспечивающих обязательный характер их исполнения для государственных органов и органов МСУ.

Система взаимодействия, основанная на вышеуказанных принципах, должна включать эффективные, нормативно закрепленные и обязательные для органов МСУ и государственных органов механизмы, включая следующие.

В сфере взаимодействия органов МСУ со всеми государственными органами:

- законодательное закрепление механизма обязательного согласования с муниципальными ассоциациями или союзами проектов нормативных правовых актов и иных решений, касающихся МСУ и принимаемых на

всех уровнях государственного управления;

- разработка и принятие законов, создающих единую систему комплексного планирования развития территорий (с учетом уже имеющихся предложений).

В сфере взаимодействия органов МСУ с Жогорку Кенешем КР:

- 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;
- механизм учета консолидированного мнения органов МСУ и местных сообществ при рассмотрении проектов законов (оценка воздействия законопроектов на региональное развитие, представитель местного самоуправления в ЖК КР, отдельный комитет в ЖК КР по вопросам МСУ и др.);
- требования к законопроектам, касающимся местного самоуправления и содержащим отсылочную норму на НПА, принимаемые Правительством КР, рассматривать в пакете с проектами соответствующих НПА.

В сфере взаимодействия органов МСУ с Президентом КР:

- ежегодный доклад о состоянии местных сообществ КР и способности органов МСУ решать вопросы местного значения;
- регулярные встречи Президента с органами МСУ (рассмотреть возможность).

В сфере взаимодействия органов МСУ с Правительством КР:

- создание постоянной межведомственной комиссии или совета Правительства КР по вопросам развития местных сообществ и эффективности работы органов МСУ;
- особый протокол согласительного заседания Правительства Кыргызской Республики по вопросам межбюджетных отношений. Данный протокол должен снимать все возникаю-



щие противоречия в отношении межбюджетных отношений до представления проекта республиканского бюджета в Жогорку Кенеш КР;

- программа регионального развития не только для городов, но и для других территорий, обладающих потенциалом развития.

Участники Форума обращаются к Жогорку Кенешу КР, Президенту КР и Правительству КР с предложениями по актуализации и введению в действие предложенных выше механизмов, включая следующее:

- создать рабочие группы при соответствующих государственных органах управления для детального рассмотрения и описания указанных механизмов;
- силами рабочих групп разработать соответствующие проекты нормативных правовых актов, необходимых для внедрения указанных механизмов в практику государственного управления.

Данная резолюция принята участниками Форума местных самоуправлений (далее – МСУ) Кыргызской Республики «Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов Кыргызской Республики» 3 июля 2018 года. В поддержку резолюции проголосовали все присутствующие на момент голосования участники Форума.

Результаты голосования зафиксированы и подтверждаются организаторами Форума в лице протокольной группы в составе:

В. ИСАЛИЕВОЙ, представителя Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики;

Н. КОЖОШЕВОЙ, представителя ОЮЛ «Союз местных самоуправлений КР»;

Н. КУМУШБЕКОВА, представителя учреждения «Институт политики развития».

Современное состояние местного самоуправления Кыргызской Республики: административные возможности и вызовы в развитии местных сообществ



Доклад на Форуме местных самоуправлений Кыргызской Республики
«Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов
Кыргызской Республики» 3 июля 2018 года, г. Бишкек

**Докладчик – АЛЫМКУЛОВ Э. А.,
председатель правления
Союза МСУ КР, мэр г. Нарына**

Для реализации политики регионального развития органам местного самоуправления необходим достаточный потенциал и административные возможности, которые невозможно обеспечить без участия и поддержки государства. Данное выступление посвящено основным вызовам, которые необходимо решать совместными усилиями – силами самих органов МСУ и силами государства.

Вызов: неупорядоченное законодательство

Законодательная среда для административной работы органов носит экстремальный характер. В своей ежедневной работе органы МСУ должны руководствоваться 120 нормативными правовыми актами:

- НПА, предусматривающие полномочия ОМСУ, приведенные в соответствие с законодательством о делегировании, – 36 наименований;
- Другие НПА, предусматривающие полномочия ОМСУ, – 84 наименования.

Данные НПА налагают обязанности на органы МСУ во всех сферах государственного управления и регулирования:

- избирательной системы и охраны государственных границ;
- бизнеса, промышленности и производства; здравоохранения;
- недропользования, сельскохозяйственных и земельных вопросов;

- культуры, образования и прав человека;
- статистики и нотариата;
- градостроительства, архитектуры и транспорта;
- торговли, налогов и финансов;
- силовых структур и чрезвычайных ситуаций;
- семьи, детей, труда и миграции;
- физической культуры, спорта и молодежи;
- экологии и охоты.

Обилие нормативных правовых актов, которые регулируют деятельность органов МСУ, фактически приводит к тому, что органы МСУ не опираются в своей работе на законы по той причине, что следовать всем им одновременно невозможно. Необходимо приведение законодательства, касающегося деятельности органов МСУ, в порядок.

Вызов: кадровый потенциал и разграничение полномочий

Существующая система определения структуры и штатной численности органов МСУ не соответствует принципу местного самоуправления, согласно которому без ущерба для общих законодательных положений «местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление»¹.

¹ Статья 6 Европейской Хартии местного самоуправления.

Законодательство устанавливает необходимые условия для решения этой проблемы, но на практике правительство определяет типовую структуру и штатную численность исполнительных органов МСУ. Это правильно, потому что правительство должно сохранять контроль над предельной штатной численностью и заработной платой государственных и муниципальных служащих: государство не может позволить себе бесконтрольное разрастание бюрократического аппарата. Но, поскольку органы местного самоуправления решают вопросы местного значения силами своего аппарата, то и структура органа местного самоуправления и его штатная численность должна определяться самим органом местного самоуправления.

Сегодня численность работников органов МСУ установлена только по одному критерию – численности населения в муниципалитете, но не по функциональной нагрузке органов МСУ дополнительными функциями и полномочиями, отдаленности или приближенности территорий к центральным городам или районным центрам и т.д.

Однако стоит сказать, что сейчас органы МСУ не в состоянии определить необходимую им структуру штатного расписания, так как их полномочия носят размытый характер. На внутреннее управление в органах МСУ напрямую влияет отсутствие четкого механизма взаимодействия с государственными органами (разграничение полномочий, делегирование полномочий) и исчерпывающий перечень функций и задач органов МСУ.

По множеству вопросов взаимодействие с государственными органами сводится к бесконечной переписке, не приводящей к реальному результату. Ежедневно каждый айыл окмоту получает почти три письма и пишет в ответ два с половиной письма. Понятно, что при штате в 7-12 человек и низком уровне квалификации такой объем корреспонденции не может быть качественно обработан и проанализирован, не могут быть подготовлены исчерпывающие и удовлетворительные ответы. При этом большая часть писем и обращений поступает в адрес органов МСУ не от граждан, а от государственных органов и иных организаций. Электронное управление даже в виде электронного документооборота внедряется крайне медленно, а органы МСУ, за редким исключением, продолжают работать в бумажном формате.

От четкого разграничения функций и полномочий органов МСУ и государственных органов зависит многое. Решение данного вопроса позволит увидеть реально необходимое количество штатных работников в органах МСУ, необходимую их специализацию и необходимый объем выравнивания местных бюджетов либо потребности в повышении его доходного потенциала.

Вызов: отсутствие единой системы планирования в стране в целом

Отсутствие регламентов и стройной системы планирования на местном уровне существенно влияет как на внутреннее муниципальное управление, так и на управление в стране в целом. В Кыргызской Республике сложилась ситуация, при которой планирование разделено на два автономных цикла – государственный и муниципальный.

Отсутствие связи между этими циклами (системами) планирования порождает множество проблем, которые имеют непосредственное влияние на граждан. Во-первых, граждане, живущие в местных сообществах, не имеют возможности транслировать свои потребности государству, не видят отражения своих нужд в государственных программах. Во-вторых, государственные (секторные или тематические) программы не имеют эффективных механизмов реализации на местах, на уровне местных сообществ, в соответствии с ожиданиями потребностей семьи и гражданина. В результате определенную беспомощность перед лицом необходимости решения вопросов государственного и местного значения чувствуют как государственные органы, так и органы местного самоуправления, что порождает недоверие населения к способности власти обеспечить устойчивое развитие и достойные условия жизни¹.

Программы социально-экономического характера, разрабатываемые органами МСУ, часто носят формальный, поверхностный характер и создаются путем механического копирования мероприятий из прошлогодней программы. Бюджетный кодекс ввел требования, чтобы программы были основаны на потребностях местного сообщества, однако детальных механизмов того, как это делать и как доказать, что потребности сообщества учтены, не разработано на уровне государственной политики (хотя ряд органов МСУ применяют подобные методики).

Наша ошибка в том, что мы под способами регионального развития понимаем часто только финансовые вливания, а нам необходима, прежде всего, система планирования и управления. Необходимо внедрить в Кыргызской Республике единую систему планирования, связывающую все уровни управления в решении сквозных задач.

Вызов: взаимодействие исполнительных органов МСУ с местными кенешами

Отсутствует синхронизация работы между местными кенешами и исполнительными органами

¹ Подробнее о вертикальных и горизонтальных разрывах в системе планирования см. Концепцию согласованного регионального планирования. Модель планирования социально-экономического развития, основанная на принципе сочетания национальных приоритетов с приоритетами местных сообществ в Кыргызской Республике. Институт политики развития, 2016 г.

МСУ, их планы автономны и не основаны на программах социально-экономического развития. Есть необходимость разработки типовых планов работы местных кенешей и его постоянных комиссий с методическими руководствами, где должны быть сгруппированы все вопросы, относящиеся к компетенции местного кенеша. Эти вопросы должны быть распределены по сессиям, с учетом их актуальности и сезонности. Следовательно, с учетом плана работы местного кенеша, исполнительный орган МСУ должен выстраивать свои планы работы. Такое синхронное движение работы должно создать удобство для исполнительного органа МСУ в представлении своего отчета или по исполнению поставленных задач.

Вызов: прохождение и состав муниципальной службы

Большую часть муниципальных должностей занимают лица старше среднего возраста, т.е. старше 35 лет. Молодежь не идет на муниципальную службу.

В органах МСУ высок уровень текучести кадров: 24 процента - в 2016 году, 28 процентов – в 2015-м. Возникают проблемы с замещением вакантных должностей по разным причинам. Квалификационные требования к должности, на которую проводится конкурс, определяются айыл окмоту на основе типовых требований и на основе закона. Для замещения административной младшей должности требования к стажу работы не предъявляются, к уровню образования – высшее либо среднее профессиональное образование (снижены для муниципальных служащих). Тестирование – первый этап конкурса, затем предусмотрены практические задания и собеседование. ГКС организует только тестирование и не входит в состав конкурсной комиссии. Однако проблему с замещением вакантных должностей в айыл окмоту признают все. Одни главы говорят, что никто не подает на конкурс, другие – что кандидаты не соответствуют квалификационным требованиям, третьи – что кандидаты не могут пройти тестирование. Здесь необходима работа по совершенствованию системы прохождения муниципальной службы, включая поступление, проведение конкурса и тестирование, с учетом специфики муниципальной службы. При этом необходимо обеспечить равный доступ к службе, поступление и нахождение на службе профессиональных и квалифицированных служащих.

* * *

Подводя итог сказанному, следует еще раз сформулировать вызовы, стоящие перед органами МСУ в отношении их административных возможностей, которые необходимо решать совместными усилиями – самих органов МСУ и государства, в лице Жогорку Кенеша КР и Правительства КР.

Рекомендации

Неупорядоченное законодательство

Необходимо приведение законодательства, касающегося деятельности органов МСУ, в порядок. Наиболее эффективный путь – разработка кодекса о местном самоуправлении, который по принципу гильотины гармонизирует противоречия в остальном законодательстве.

Кадровый потенциал и разграничение полномочий

Необходимо приложить усилия для завершения процесса разграничения функций и полномочий органов МСУ и государственных органов. Решение данного вопроса позволит увидеть реально необходимое количество штатных работников в органах МСУ, необходимую их специализацию и необходимый объем выравнивания местных бюджетов либо потребности в повышении его доходного потенциала.

Отсутствие единой системы планирования в стране в целом

Необходимо внедрить в Кыргызской Республике единую систему планирования, связывающую все уровни управления в решении сквозных задач. Эта система планирования должна стать основой регионального развития. Новая система планирования должна создать регионы и быть основанной на принципах пространственного планирования, экономической географии, с учетом нематериальных и экологических факторов.

Взаимодействие исполнительных органов МСУ с местными кенешами

Необходимо ввести четкое планирование внутренней работы органов МСУ и взаимодействия исполнительных органов с местными кенешами. Жесткие процедуры взаимодействия повысят эффективность и помогут решить проблему сложных отношений мэрий и айыл окмоту с местными кенешами.

Прохождение и состав муниципальной службы

Необходимы нестандартные меры по привлечению на муниципальную службу молодежи. Например, ввести призыв на муниципальную службу, обязав претендентов на работу в министерствах пройти школу муниципального служащего – отработать три года в мэрии или айыл окмоту.

На переходный период необходимо сделать более гибкой систему муниципальной службы в отношении замещения вакантных должностей. Эти меры должны быть разработаны совместно с ГКС без ущерба для принципов гражданской службы, но с учетом сложившейся специфики ситуации в муниципальной службе.

Недофинансирование местных бюджетов создает препятствие для регионального развития и устойчивости системы управления в Кыргызской Республике

Доклад подготовлен для Форума местных самоуправлений КР «Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов Кыргызской Республики» экспертами Института политики развития **ДОБРЕЦОВОЙ Н., ТЮЛЮНДИЕВОЙ Н., МАМЫТОВЫМ А.**

Финансовая децентрализация не обеспечила способность органов МСУ финансировать решение вопросов местного значения

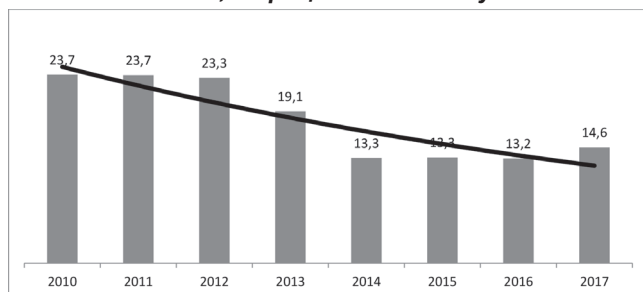
Данные местных бюджетов нельзя считать исключительно финансовыми показателями. Финансовая обеспеченность и самостоятельность являются неотъемлемыми характеристиками состоятельности местного самоуправления как такового, одной из трех общепризнанных характеристик децентрализации – политической, административной и финансово-экономической самостоятельности. Поэтому анализ местных бюджетов в целом показывает, насколько органы местного самоуправления в Кыргызской Республике финансово самостоятельны, чтобы в полной мере решать вопросы местного значения, соответствовать определению, данному им Конституцией Кыргызской Республики. Иными словами, состояние местных бюджетов показывает, насколько государство в своей политике стремится достичь целей, определенных Конституцией.

Напомним, что в Конституции местное самоуправление определено как право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Именно на вопрос о том, реализуется ли это право и предоставлена ли для этого реальная возможность, отвечают состояние местных бюджетов и тенденции межбюджетных отношений.

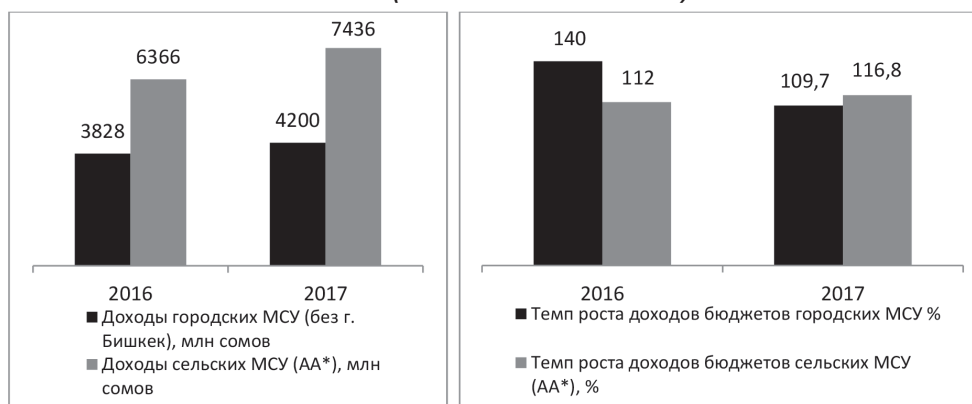
Анализ межбюджетных отношений за период с 2010 по 2017 год, представленный на Диаграмме 1, обнаруживает неблагоприятную тенденцию. В сравнении с темпами роста доходов республиканского

Диаграмма 1. Динамика доходов республиканского и местных бюджетов, млрд. сомов



Диаграмма 2. Доля доходов МБ в общих доходах МБ и РБ, в процентах к итогу

бюджета, доходы местных бюджетов практически не растут. Всплеск наблюдался в только 2011-2012 гг., а затем в течение трех лет наблюдалось снижение общего объема доходов местных бюджетов, тогда как доходы республиканского бюджета росли устойчивыми темпами. Начиная с 2014 года, динамика объемов местных бюджетов практически отсутствует,

Диаграмма 3. Темпы роста доходов местных бюджетов, 2016 г. (* АА – айылные аймаки)

что в условиях инфляции и растущих обязательств означает фактическое снижение. Это говорит о том, что вопросы местного значения, включая тяжелые финансовые обязательства по инфраструктуре, остаются недофинансированными. С точки зрения развития, это говорит о том, что органы МСУ не в состоянии обеспечивать капиталовложения в улучшение инфраструктуры и создание условий для развития бизнеса.

Из диаграммы 1 видно, что темпы роста доходов бюджетов городов, отмеченные в ряде 3, отстают не только от темпов роста доходов республиканского бюджета, но и от темпов роста доходов местных бюджетов в целом.

Если же проанализировать динамику показателя удельного веса доходов местных бюджетов в доходах государственного бюджета КР¹, картина становится еще тревожнее. За период с 2010 года только в 2017 году наблюдалось небольшое повышение доли местных бюджетов на 1,5 процента. Все остальные годы доля местных бюджетов

¹ В соответствии с Бюджетным кодексом КР, республиканский и местные бюджеты образуют государственный бюджет КР.

устойчиво снижалась. Еще печальнее ситуация выглядит на фоне того, что государство постоянно наращивает объем полномочий, передаваемых органам МСУ, без какого-либо финансового сопровождения их исполнения. Так, только за последние пару лет количество вопросов местного значения увеличилось с 23 до 25.

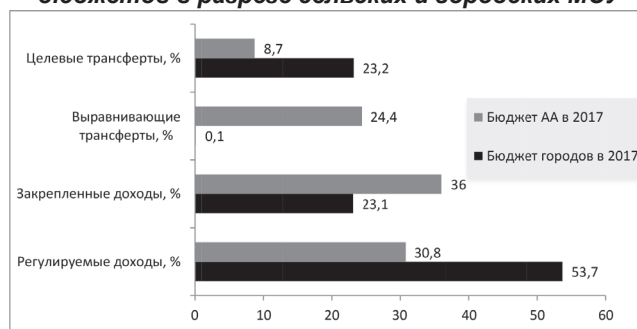
Получается, что государство передает полномочия органам МСУ без финансового обеспечения исполнения этих обязательств. Что это означает для страны в целом? В целом это означает невыполнение части публичных обязательств и предоставления части публичных услуг, так как понятно, что функции и полномочия, передаваемые органам МСУ без надлежащего финансирования, просто не будут исполняться.

Доходная часть городских бюджетов

Темпы роста местных бюджетов городов в 2017 году снизились по сравнению с 2016-м на 24 процента, а темпы роста сельских бюджетов незначительно, но увеличились. Это плохо увязывается с идеей о том, что города должны стать локомотивами экономического развития.

В отношении стабильности и прогнозируемости доходов сельские местные бюджеты выглядят более стабильными, чем городские, так как закрепленные доходы в них составляют почти 36% против 23,1% в городах. В 2017 году наблюдался рост зависимости городов от республиканского бюджета, так как почти в четыре раза выросли целевые трансферты в городах (с 8,5% до 23,25), снизились регулируемые доходы в городах.

Так, городские бюджеты в 2017 году формировались за счет регулируемых доходов на 53,7%, тогда как в 2016 году этот показатель составлял

Диаграмма 4. Структура доходов местных бюджетов в разрезе сельских и городских МСУ

71%. Рост целевых трансфертов на компенсацию финансовых разрывов или выпадения доходов в местных бюджетах объясняется как раз снижением объема регулируемых доходов в городах за счет выпадения налога с продаж.

Ситуация в отношении налога с продаж иллюстрирует слабость политики межбюджетных отношений: государство, ликвидируя один из источников дохода местных бюджетов, не предусмотрело адекватную замену данного источника. Удовлетворяя интересы бизнеса, государство принесло в жертву интересы муниципалитетов.

Рейтинг городов и их возможности развития

В системе органов местного самоуправления Кыргызской Республики, как и любой другой страны, города занимают особое место, выступая центрами развития, создания благ, знаний, инноваций, научно-технического прогресса. Для выполнения данной миссии города должны обладать достаточными финансовыми ресурсами, чтобы создать достойные условия для развития экономики и социума.

Опираясь на методологию Центра городской экономики ООО «КБ Стрелка»¹, авторы доклада предложили рейтинг городов, отражающий их богатство и самостоятельность или способность решать вопросы местного значения под свою ответственность. Богатство городов измеряется в доходах на душу населения, а самостоятельность – долей трансфертов в общем объеме доходов бюджета.

В итоге получилось, что чуть больше половины городов Кыргызстана (18) входят в группу бедных,

Диаграмма 5. Рейтинг устойчивости бюджетов городов в 2017 г.

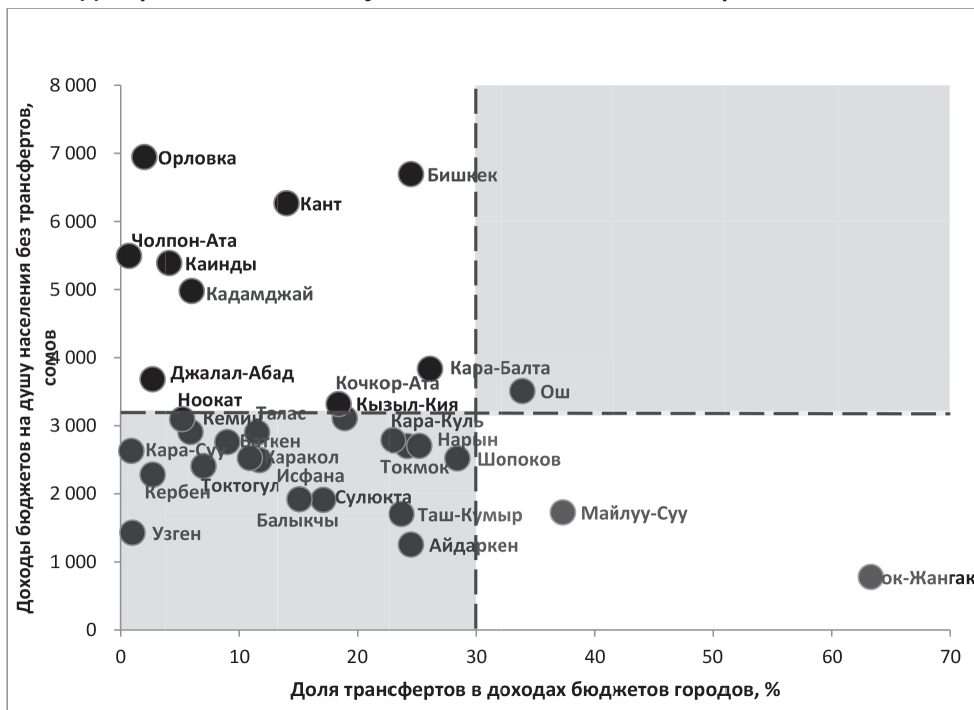


Таблица 1. Рейтинг устойчивости бюджетов городов в 2017 г.

Бедные и несамостоятельные города	Бедные и самостоятельные города	Богатые и несамостоятельные города	Богатые и самостоятельные города
<ul style="list-style-type: none"> • Майлуу-Суу • Кок-Жангак 	<ul style="list-style-type: none"> • Кемин • Талас • Кара-Куль • Кара-Суу • Каракол • Баткен • Нарын • Токтогул • Исфана 	<ul style="list-style-type: none"> • Ош 	<ul style="list-style-type: none"> • Джалал-Абад • Кара-Балта • Кызыл-Кия • Кочкор-Ата • Ноокат • Орловка • Бишкек • Кант • Чолпон-Ата • Каинды • Кадамджай

но относительно самостоятельных городов. Это означает, что доходы их бюджетов недостаточны для развития, они получают мало трансфертов из республиканского бюджета или вообще их не получают, но при этом относительно самостоятельны.

Хорошая новость заключается в том, что 11 городов – Орловка, Бишкек, Кант, Чолпон-Ата, Каинды, Кадамджай, Джалал-Абад, Кара-Балта, Кызыл-Кия, Кочкор-Ата и Ноокат – вошли в группу относительно богатых и самостоятельных городов, и они явно обладают бюджетным потенциалом для развития.

Два города – Майлуу-Суу и Кок-Жангак - вошли в группу бедных и несамостоятельных городов, и они явно требуют пристального внимания правительства для повышения их бюджетного потенциала.

В группе богатых и несамостоятельных городов оказался единственный город Ош, другие города

¹ Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым. Центр городской экономики ООО «КБ Стрелка». Доступно на сайте: <http://citybudget.strelka-kb.com/>

Диаграмма 6. Рейтинг городов по доходам на душу населения (без трансфертов) в 2017 г., сомов

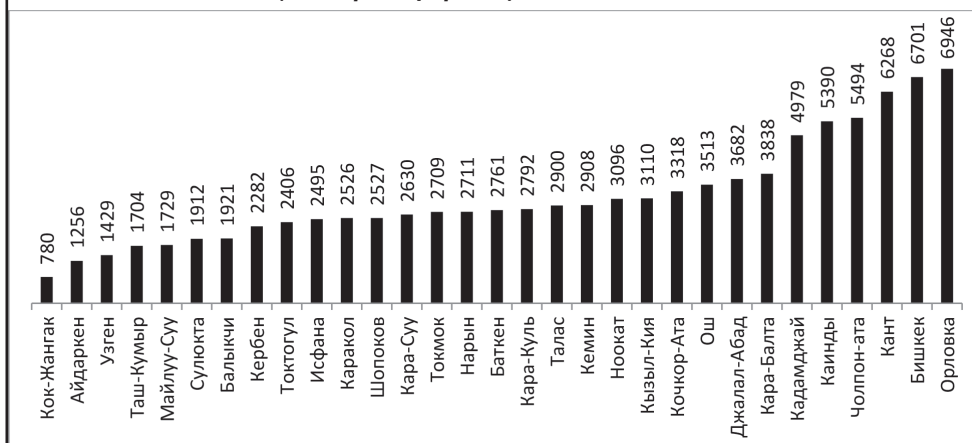
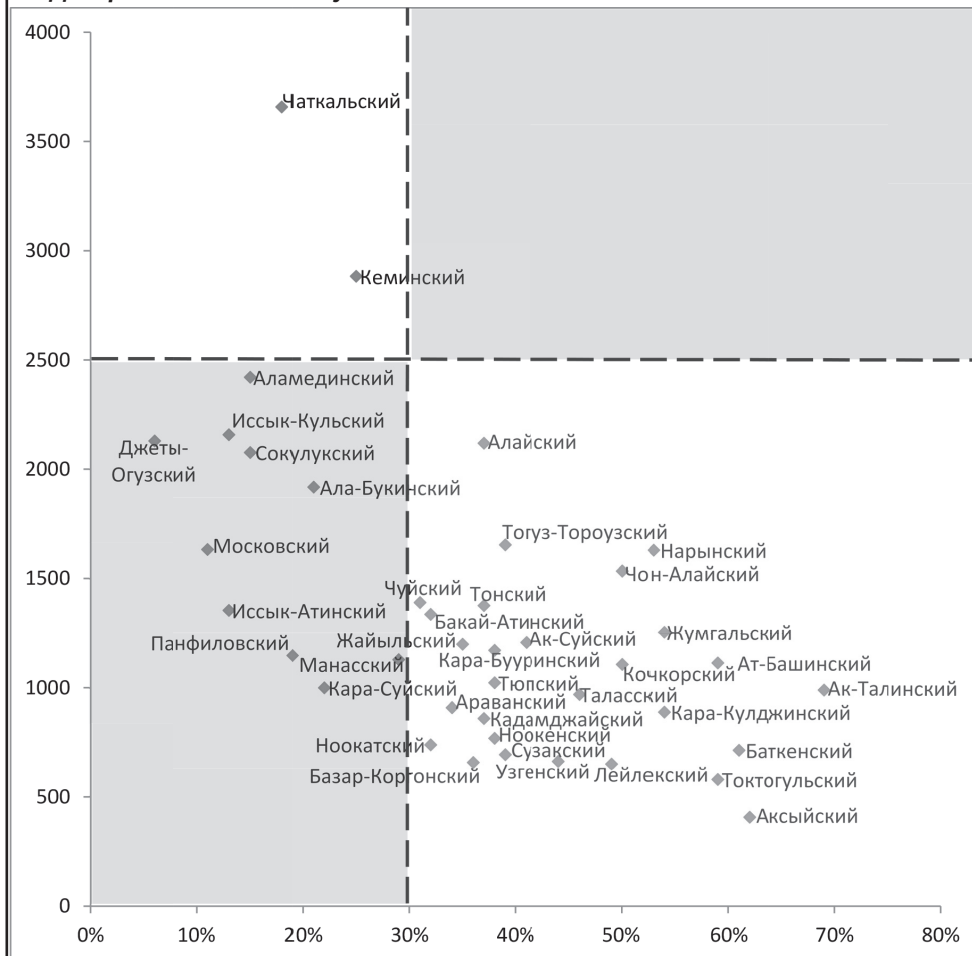


Диаграмма 7. Рейтинг устойчивости бюджетов сельских МСУ в 2017 г.



При анализе важно было учесть территориальные приоритеты государственной политики Кыргызской Республики, отраженные в государственной Концепции региональной политики 2018-2022 г.г. Достаточным бюджетным потенциалом обладают не все города, вошедшие в список городов – точек роста. Многие из них самостоятельны, но недостаточно богаты, чтобы выполнить миссию точек роста.

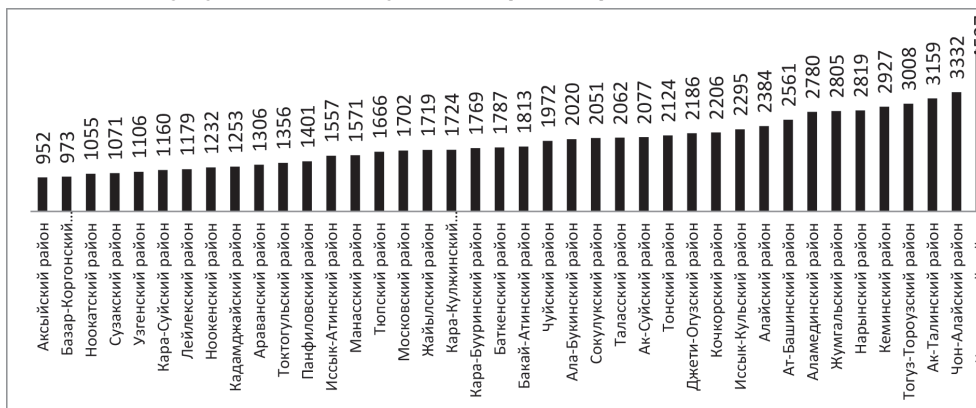
При этом анализ функциональных статей расходов бюджетов городов показал, что расходы на экономические вопросы есть в расходной части бюджетов только шести городов – Бишкека, Оша, Каракола, Исфаны, Кадамжая и Джалал-Абада. Из них только Ош, Каракол и Джалал-Абад тратят на экономические вопросы сколько-нибудь существенные суммы: Ош – почти 11 процентов, Каракол – 18 процентов, Джалал-Абад – 25 процентов. У остальных городов из пилотного списка данный показатель не превышает пяти процентов от общих расходов бюджета.

Рейтинг сельских МСУ и их возможности развития

государство не финансирует в целях развития, несмотря на их особенности и объективный потенциал. По мнению авторов, некоторые города из группы бедных явно нуждаются в переводе их в группу богатых и несамостоятельных, то есть, нуждаются в государственной поддержке, которая позволила бы им увеличить уровень подушевого дохода бюджета до приемлемой величины. Диаграмма 6 представляет рейтинг городов по доходам на душу населения (без трансфертов) в сомвах.

В селах проживает большинство граждан Кыргызстана. Несмотря на то что признанными лидерами развития являются города, уровень бюджетной обеспеченности сельских муниципалитетов дает представление об общем уровне способности органов МСУ решать вопросы местного значения, создавать условия для жизни граждан и реализовывать цели развития. Для создания рейтинга сельских МСУ также сопоставлялись два показателя – богатство и самостоятельность.

Диаграмма 8. Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на душу населения (с учетом трансфертов) в 2017 г., сомов



В сравнении с городами, села явно беднее, но это оправданно, так как инфраструктуры и услуг в городах несравнимо больше. Средний доход на душу населения без учета трансфертов в сельских МСУ (между минимумом и максимумом) составил в 2017 году 1626 сомов, тогда как в городах этот показатель равен 3083 сомам или почти на 90 процентов больше. Из диаграммы 7 видно, что 27 районов из 40 являются бедными и несамостоятельными.

К категории относительно богатых и самостоятельных можно отнести только 2 района - Кеминский и Чаткальский. Однако их лидерство носит временный характер, так как достигнуто, вероятно всего, за счет разовых поступлений от горнодобывающих предприятий. Вызывает вопрос положение таких экономически сильных районов, как Аламединский, Иссык-Кульский, Джеты-Огузский, Панфиловский, Сокулукский, Московский. Эти районы однозначно обладают хорошим экономическим потенциалом и вносят немалый вклад в ВВП, но все они попали в категорию самостоятельных, но бедных. На наш взгляд, это означает, что государство через налоговую систему и межбюджетные отношения забирает у сельских МСУ в этих районах весь их доходный потенциал, не позволяя им активно развиваться и вкладываться в инфраструктуру и условия жизни.

К слову, рейтинг с учетом трансфертов не слишком меняет ситуацию в этих районах. Даже после выравнивания они не попадают в лидеры по доходам на душу населения (см. диаграмму 8).

В контексте данного рейтинга напрашивается вывод о том, что в целях регионального развития правительство должно определить не только города – точки роста, но и районы – точки роста (районы развития), а затем оставить им более значительную часть доходов, чтобы они перешли в категорию богатых и самостоятельных, способных осуществлять региональное развитие самостоятельно. Это даст возможность формирования сельских регионов развития и роста, которые через несколько лет «потянут» за собой целые области и страну в целом.

Другая политика требуется в отношении тех сельских МСУ, которые расположены в районах с низким доходным потенциалом. Эти муниципалитеты будут нуждаться в трансфертах из государственного бюджета в любом случае, так как государство гарантирует равный доступ к услугам для всех граждан, а потому должно позаботиться

о том, чтобы органы МСУ могли выполнять свою работу вне зависимости от того, хватает ли им для этого собственных доходов. Это так называемые регионы воспроизводства, они всегда были, есть и будут. В отношении местных бюджетов этих МСУ должна быть определена цель политики выравнивания бюджетной обеспеченности. Эта цель может заключаться в выравнивании для достижения минимальной бюджетной обеспеченности, необходимой для решения вопросов местного значения в том объеме, чтобы выполнить гарантии государства равного доступа к услугам, включая услуги муниципальной инфраструктуры. Для этого требуется определить стандарты этих услуг и рассчитать уровень минимальной бюджетной обеспеченности. Тогда легко будет разработать и внедрить формулу выравнивания для таких районов воспроизводства.

Таким образом, для успешного регионального развития необходим радикальный пересмотр системы выравнивания, первым шагом которого должно стать определение двух целей выравнивания – выравнивание для развития в отношении районов – точек развития и роста и выравнивание для соблюдения конституционных гарантий в отношении районов воспроизводства. Вторым шагом станет включение муниципалитетов в ту или иную категорию и применение к ним новых формул выравнивания. Однако важно помнить, что все это должно быть основано на соответствующих программах социально-экономического развития, а также учитывать разрывы в финансировании социально важных направлений и сфер.

Разрывы в финансировании социально важных вопросов развития

Жизнеспособность нации и государства определяется их способностью сохранять свою целостность. Целостность же зависит не только и не столько от укрепленных и защищенных границ, сколько от внутреннего единства, равенства возможностей для всех граждан, сбалансированного

развития территорий. И здесь Кыргызская Республика сталкивается с большими рисками для целостности, обусловленными территориальными разрывами в фактическом доступе к услугам, возможностям для развития и уровне жизни. Причем речь идет не о верхушке пирамиды потребностей, не о театрах и академиях, а о самых важных, базовых услугах, таких, как детский сад и водопровод в доме. Так, в Бишкеке есть большой выбор учреждений дошкольного образования, на любой вкус и размер кошелька, а в селе Андарак Лейлекского района, где проживает 3000 человек, вообще никогда не было детского сада – ни в советское время, ни сейчас. И таких сел в Кыргызстане множество. Понятно, что равенство возможностей и сбалансированное развитие регионов пока не обеспечивается. Частично причина тому лежит и в сфере распределения бюджетного финансирования многих базовых услуг и вопросов. В рамках одной статьи или доклада нет возможности проанализировать ситуацию по всем сферам бюджетного финансирования услуг, поэтому остановимся на некоторых.

Важно понять, что считать большим разрывом, представляющим собой риск для целостности, а в чем можно видеть естественную и неизбежную разницу. Обратимся к опыту Российской Федерации. Это самая большая по площади страна в мире, и там естественных причин для различий между му-

ниципалитетами очень много. Например, очевидно, что расходы на отопление общественных зданий в Магадане будут во много раз больше, чем в Краснодаре, поэтому там, следуя логике, должна быть и большая разница в расходах на ЖКХ, например. Однако данные о бюджетах городов России показывают, что разница в финансировании различных статей городских бюджетов не превышает 10-12 раз. Поэтому возьмем эту разницу за допустимый минимум, хотя для Кыргызстана разница должна быть меньше, поскольку страна небольшая, компактная, и тем не менее, допустим, что разрывы, вызванные естественными причинами, не должны превышать 10-12 раз.

Жилищно-коммунальное хозяйство и услуги

Жилищно-коммунальное обслуживание и услуги, предоставляемые населению в сфере ЖКХ, – традиционно одна из важнейших сфер деятельности и ответственности органов МСУ. В целом, от того, насколько полнокровно финансируется эта сфера, зависит состояние инфраструктуры в городах и селах, что является важнейшим условием привлечения инвестиций, развития малого и среднего бизнеса, динамики социальной среды.

Из списка городов, намеченных правительством как точки роста, явно недостаточны расходы на ЖКХ в разрезе на душу населения в семи городах: Караколе, Таласе, Джалал-Абаде, Ис-

фане, Кербене, Узгене, Таш-Кумыре. В этих городах, вероятнее всего, ограничен доступ к основным коммунальным услугам, отсутствует инфраструктура для развития бизнеса и привлечения инвесторов.

Замыкает рейтинг город Айдаркен, где на человека в сфере ЖКХ не тратится ничего, ноль сомов (!) в 2017 году, а в 2016 году тратилось только 76 сомов, тогда как лидеры – Каинда, Кант и Бишкек – в 2016 году тратили более чем в 40 раз больше – свыше 3300 сомов в среднем.

Расчет на душу населения в отношении расходов на ЖКХ интересен, но с точки зрения достаточности средств на развитие более показателен бу-

Диаграмма 9. Рейтинг городов по расходам на ЖКХ на душу населения в 2017 г., сомов

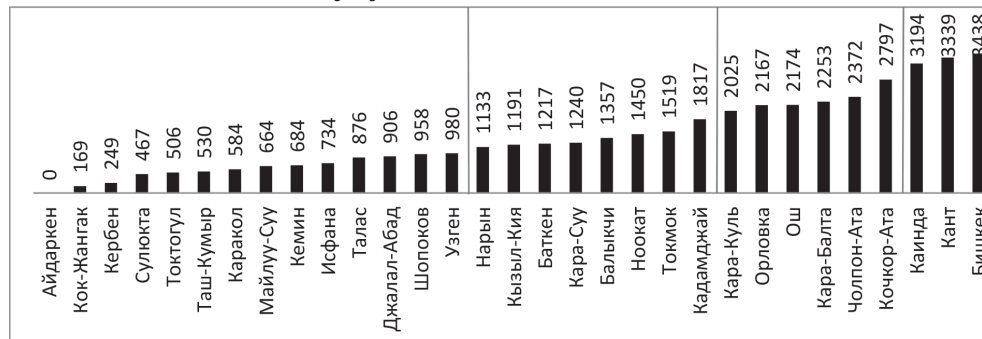


Диаграмма 10. Рейтинг городов по расходам на ЖКХ на 1 км площади города в 2017 г., сомов

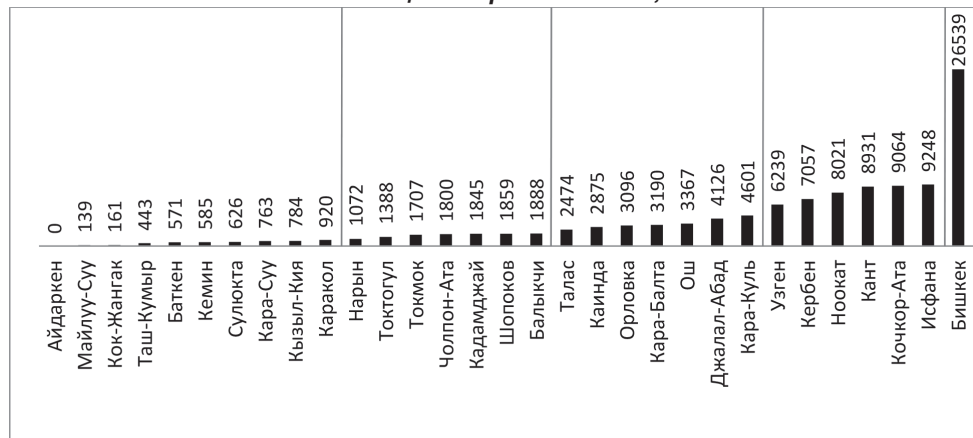
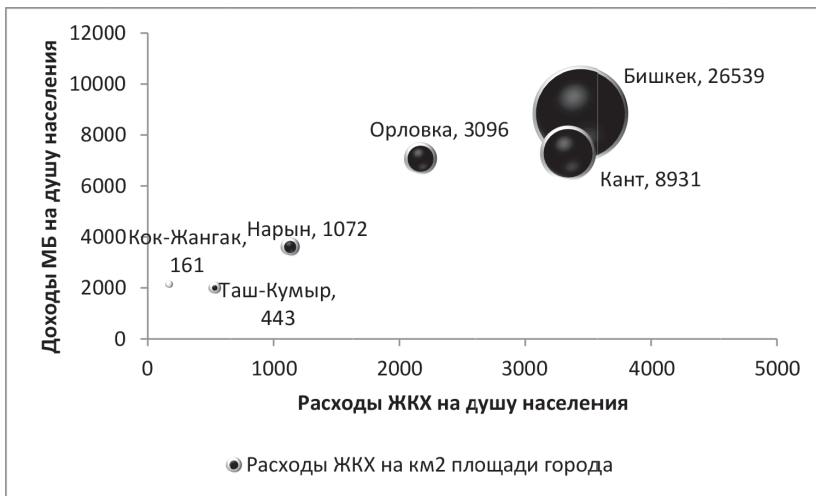


Диаграмма 11. Разрывы в финансировании ЖКХ в городах



дет расчет на километр площади. В этой проекции далеко оторвался от других городов Бишкек, где расходы ЖКХ на километр площади города в 2017 году составили больше 25 тысяч сомов (в 2016 году – больше 20 тысяч). 10 городов-аутсайдеров рейтинга тратят в 59 раз меньше, чем Бишкек, и в 16 раз меньше, чем группа лидеров. Разрыв же между средним значением лидеров и Майлуу-Суу составляет 58 раз (без учета Айдаркена, который не тратит на ЖКХ ничего, и Бишкека, где объем инвестиций в инфраструктуру несопоставим с другими аналогичными показателями в стране).

Таким образом, финансирование расходов ЖКХ из местных бюджетов показывает (см. Диаграмму 11), что в отношении инвестиций в городскую инфраструктуру в стране существует огромный разрыв между городами-лидерами и большей частью остальных городов, этот разрыв превышает допустимый минимум в 6 раз! Однозначно, что такая ситуация способствует оттоку населения в более благоустроенные города и не способствует развитию бизнеса.

Еще более неравномерная ситуация склады-

вается в сельских МСУ. Если среди городов только Айдаркен не показывает расходы на ЖКХ, то сельские МСУ восьми (!) районов, судя по бюджетным данным, не делают таких расходов. Самую маленькую сумму в 66 сомов на одного жителя демонстрирует Джумгалский район, где расходы на ЖКХ в 20 раз меньше, чем в Аламединском районе-лидере, где этот показатель составил в 2017 году 1340 сомов на человека.

Итоги анализа таковы. Один город и 96 сельских МСУ в восьми районах (что составляет более 20% от всех айылных аймаков) либо не делают расходов в сфере ЖКХ, либо не отражают их в бюджете, что вряд ли возможно. В отношении инвестиций в городскую инфраструктуру в стране существует огромный – почти в 60 раз – разрыв между городами-лидерами и большей частью остальных городов, этот разрыв превышает допустимый минимум в 6 раз! Разрыв между уровнем финансирования ЖКХ между «бедными» селами и «бедными» городами составляет 3,5 раза, а между «бедными» селами и «богатыми» городами, без учета Бишкека, – 67 раз. Однозначно, такая ситуация способствует оттоку населения в более благоустроенные города, не поддерживает не только развитие бизнеса, но и социально-экономическое развитие в целом.

Социальная защита

Система предоставления социальных услуг на местах в Кыргызстане не развита, а у органов МСУ отсутствуют полномочия по предоставлению этих услуг. Тем не менее расходы местных бюджетов на социальное развитие и защиту устойчиво растут. Это объясняется тем, что, в условиях отсутствия социальных услуг во многих регионах, органы МСУ под давлением жителей и обстоятельств увеличивают финансирование данных расходов, однако в каждом конкретном муниципалитете структура и назначение этих расходов существенно отличаются.

Города КР выполняют различный объем обязанностей по финансированию вопросов социальной защиты. Где-то функционируют полноценные учреждения и специальные подразделения мэрии, где-то работает лишь один специалист,

Диаграмма 12. Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на ЖКХ на душу населения в 2017 г., сомов

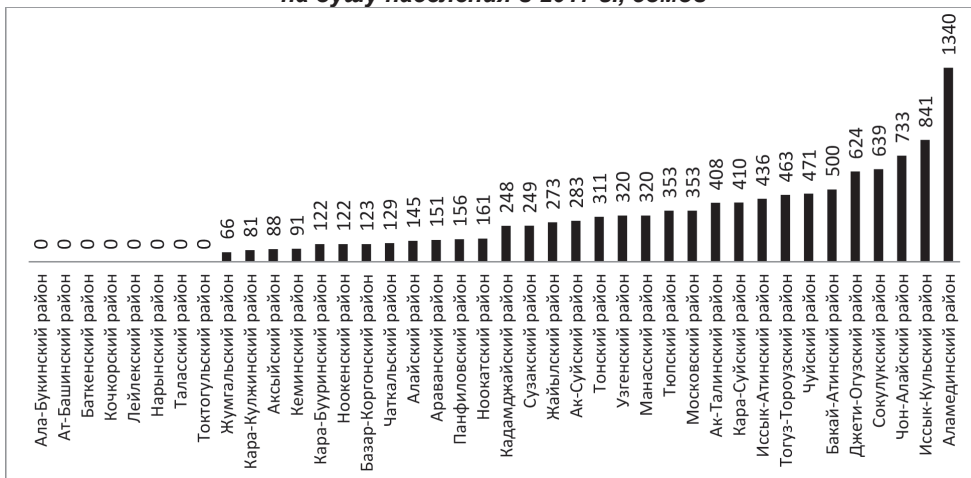


Диаграмма 13. Рейтинг городов по расходам на социальную защиту на душу населения в 2017 г., сомов

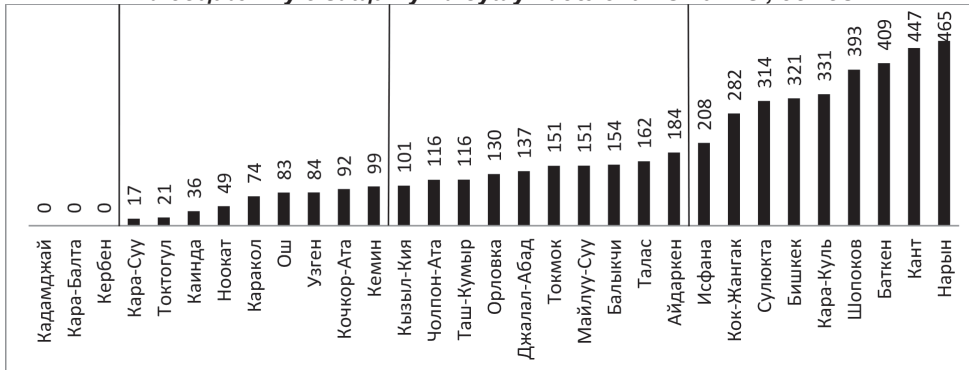
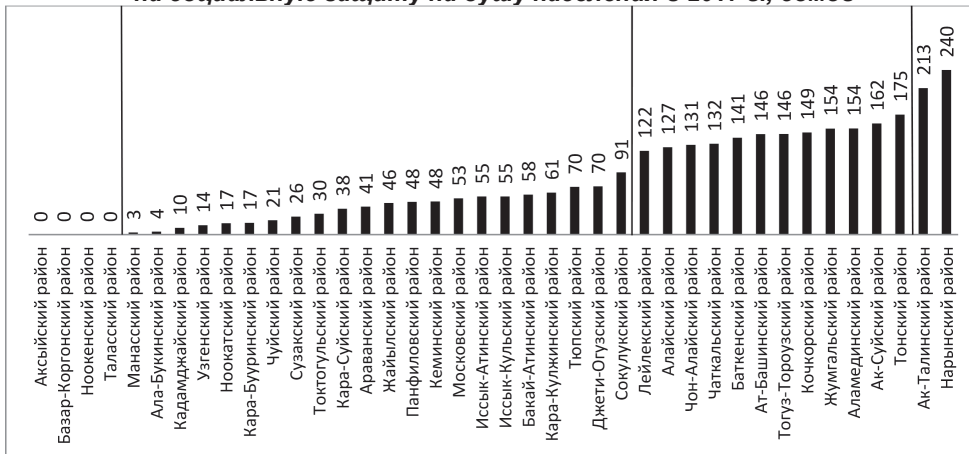
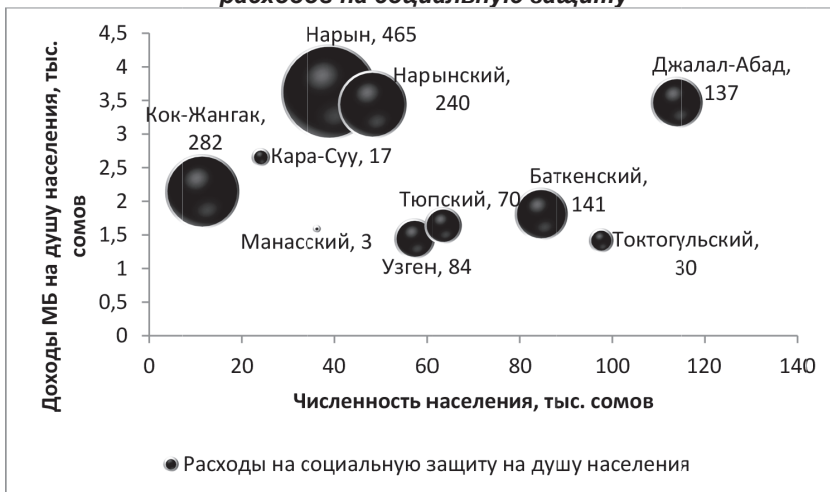


Диаграмма 14. Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на социальную защиту на душу населения в 2017 г., сомов



а где-то данная функция не финансируется вовсе. Этим объясняется огромный разрыв между лидером рейтинга финансирования функций социальной защиты среди городов – городом Нарыном, где такие расходы составляют 465 сомов на душу населения, и, например, городом Кара-Суу, где такие расходы составляют только 17 сомов или в 27 раз меньше. Такие разрывы говорят об отсутствии единой политики и системы социальной защиты, создавая неравные условия для граждан, в ней нуждающихся (см. Диаграмму 13).

Диаграмма 15. Разрывы в финансировании местными бюджетами расходов на социальную защиту



аймаки Нарынского района финансируют эти расходы, чем сельские МСУ Манасского района. А вот с городами разница небольшая, в отличие от ЖКХ, не более двух-трех раз, но в целом суммы финансирования совершенно незначительные. Это объясняется тем, что практически все социальные услуги являются вопросом государственного значения, поэтому местные бюджеты не вправе делать такие расходы. Это не было бы проблемой, если бы государство организовало предоставление социальных услуг, но, к сожалению, на 70% территории Кыргызской Республики государственные социальные услуги также отсутствуют. Нельзя умолчать об участившихся случаях закрытия центров социальных услуг, особенно в сельской местности, которые не имеют доступа к финансированию ни из государственного бюджета, ни из местного, хотя эти центры, по сути, выполняют государственные гарантии.

Таким образом, ситуация в отношении финансирования расходов на социальную защиту из местного бюджета характеризуется несправедливым распределением нагрузки между городами, так как некоторые из них несут в 20 раз больше финан-

В мэриях некоторых городов отсутствует городское управление социального развития, и местный бюджет не несет никаких расходов на социальную защиту и развитие. Население данных городов обслуживается районными управлениями социального развития, соответственно, социальные расходы в этих городах финансируются из республиканского бюджета. То есть, налицо несправедливость государственной политики в сфере социальной защиты и социального развития по отношению к разным городам.

Еще больший разрыв наблюдается в отношении финансирования расходов на социальную защиту в сельских МСУ – в 80 раз больше айылные

совых обязательств, чем другие. При этом в целом по стране система социальных услуг не развита, в сельской местности данные услуги практически отсутствуют, что порождает неравенство в доступе к социальным услугам между городским и сельским населением.

Отдых, культура и религия

Органы МСУ ответственны за вопросы отдыха, культуры и религии в своих сообществах, однако доля этих расходов в общем объеме местных бюджетов невелика.

Самым внимательным городом к вопросам культуры, религии

и отдыха горожан стал город Кара-Балта, где расходы местного бюджета на эти цели в расчете на душу населения в 2016 году составили 687 сомов. Разрыв между лидером – Кара-Балтой - и аутсайдерами – Кадамджаем и Токтогулом, где на горожанина тратится только 7 сомов в год, – огромный: почти 100 раз (против 46 раз в 2017 году)!! Можно заметить, что в группу аутсайдеров входят преимущественно города районного значения Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, а также города Балыкчы и Кемин. Нельзя не отметить, что Бишкек и Ош не являются лидерами по вопросам финансирования культуры.

Как ни странно, но в отношении культуры и досуга разрыв в сельских МСУ меньше, чем в городах – только 13 раз против 100 в городах. Лучше всего культура и досуг финансируются в Кеминском районе – 359 сомов на каждого жителя села, хотя сам город Кемин среди аутсайдеров – 172 сома.

Важные обнаруженные факты

Недофинансирование вопросов местного значения

Вопросы местного значения, включая тяжелые финансовые обязательства по инфраструктуре, остаются недофинансированными, органы МСУ не в состоянии обеспечивать капиталовложения в улучшение инфраструктуры и создание условий для развития бизнеса. Это подтверждается тем, что в сравнении с темпами роста доходов республиканского бюджета, доходы местных бюджетов практически не растут. Начиная с

Диаграмма 16. Рейтинг городов по расходам на отдых, культуру и религию на душу населения в 2017 г., сомов

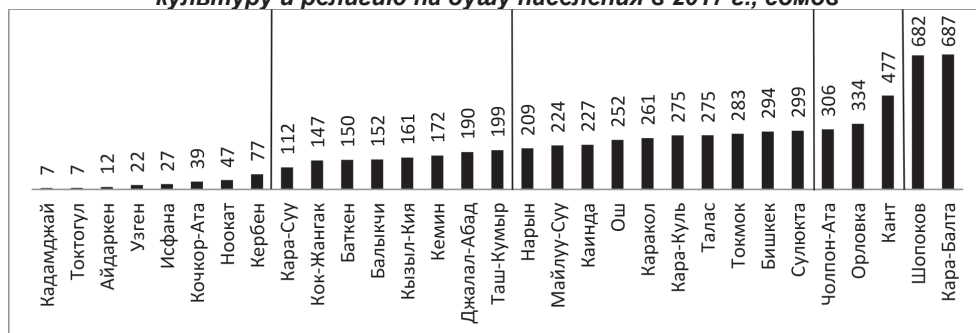
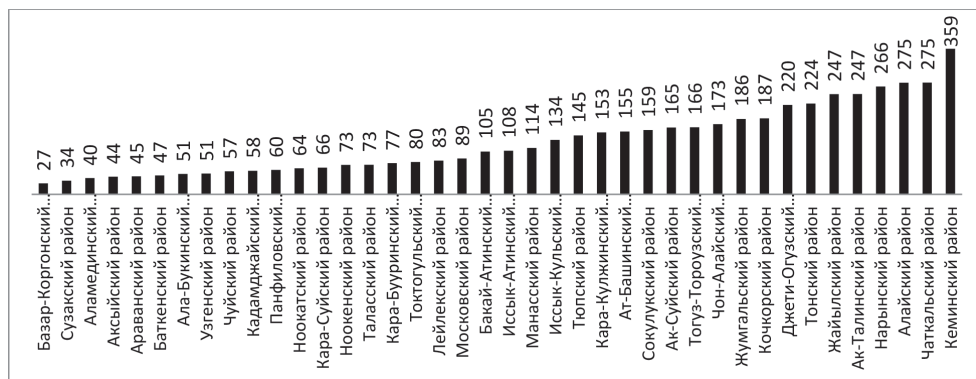


Диаграмма 17. Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на отдых, культуру и религию на душу населения в 2017 г., сомов



2014 года, динамика объемов местных бюджетов практически отсутствует, что в условиях инфляции и растущих обязательств означает фактическое снижение. При этом темпы роста доходов бюджетов городов отстают не только от темпов роста доходов республиканского бюджета, но и от темпов роста доходов местных бюджетов в целом. Так, в 2017 году темпы роста доходов местных бюджетов городов снизились по сравнению с 2016-м на 24 процента. Еще одно подтверждение – устойчивое снижение доли доходов местных бюджетов в общем объеме доходов государственного бюджета. Государство постоянно наращивает объем полномочий, передаваемых органам МСУ, без какого-либо финансового сопровождения их исполнения (только за последние пару лет количество вопросов местного значения увеличилось с 23 до 25). Это означает невыполнение части публичных обязательств и предоставления части публичных услуг, так как понятно, что функции и полномочия, передаваемые органам МСУ без надлежащего финансирования, просто не будут исполняться.

Система выравнивания не направлена на развитие и предоставление услуг

Государство, осуществляя межбюджетную политику и выравнивание бюджетной обеспеченности, ставит своей целью сохранение существующего положения дел, так как все трансферты либо «дотягивают» муниципалитеты до минимального необходимого уровня бюджетной обеспеченности,

либо компенсируют выпадение доходов вследствие изменения законодательства.

Большинство городов Кыргызстана (23) входят в группу бедных, но относительно самостоятельных городов. Это означает, что доходы их бюджетов недостаточны для развития, они получают мало трансфертов из республиканского бюджета или вообще их не получают.

В группе богатых и самостоятельных городов оказался только город Ош, это означает, что государство не финансирует развитие других городов Кыргызстана, несмотря на их особенности и объективный потенциал. Некоторые города из группы бедных явно нуждаются в переводе их в группу богатых и самостоятельных, то есть нуждаются в государственной поддержке, которая позволила бы им увеличить уровень подушевого дохода бюджета до приемлемой величины. Этот этап необходим, чтобы, нарастив экономический потенциал, в будущем эти города смогли бы перейти в группу богатых и самостоятельных.

Вызывает вопрос положение таких экономически сильных районов, как Аламединский, Иссык-Кульский, Джеты-Огузский, Панфиловский, Сокулукский, Московский. Эти районы однозначно обладают хорошим экономическим потенциалом и вносят немалый вклад в ВВП, но все они попали в категорию самостоятельных, но бедных. На наш взгляд, это означает, что государство через налоговую систему и межбюджетные отношения забирает у сельских МСУ в этих районах весь их доходный потенциал, не позволяя им активно развиваться и вкладываться в инфраструктуру и условия жизни.

В контексте данного рейтинга напрашивается вывод о том, что в целях регионального развития правительство должно определить не только города-точки роста, но и районы-точки роста (районы развития), а затем оставить им более значительную часть доходов, чтобы они перешли в категорию богатых и самостоятельных, способных осуществлять региональное развитие самостоятельно. Это даст возможность формирования сельских регионов развития и роста, которые через несколько лет «потянут» за собой целые области и страну в целом.

Для успешного регионального развития требуется радикальный пересмотр системы выравнивания, первым шагом которого должно стать определение двух целей выравнивания – выравнивание для развития в отношении районов-точек развития и роста и выравнивание для соблюдения конституционных гарантий в отношении районов воспроизводства. Вторым шагом станет включение муниципалитетов в ту или иную категорию и применение к ним новых формул выравнивания. Однако важно помнить, что все это должно быть основано на соответствующих программах социально-экономического развития, а также учитывать разрывы в финансировании социально важных направлений и

сфер.

Для реализации концепции «Города – точки роста», необходимо пересмотреть политику межбюджетных отношений

Бюджетный потенциал не вошел в число критериев, по которым выбирались пилотные города, что вызывает вопрос: за счет каких средств города будут выполнять свою миссию? Если надежда только на частные инвестиции, то и для их привлечения следует создавать условия, а значит, тратить бюджетные средства на улучшение инфраструктуры и иных условий, но средств для этих целей у городов явно недостаточно. В группе городов, определенных правительством КР как точки роста, достаточным бюджетным потенциалом обладают только города Кадамжай, Джалал-Абад, Кара-Балта и Кочкор-Ата. При этом остальные, вошедшие в пилотный список, города самостоятельны, но недостаточно богаты, чтобы выполнить миссию точек роста. При этом расходы на экономические вопросы есть в расходной части бюджетов только шести городов – Бишкека, Оша, Каракола, Исфаны, Кадамжая и Джалал-Абада. Государство предпринимает попытки предоставить городам ресурсы для развития, используя инструмент стимулирования местной инициативы через предоставление стимулирующих грантов. В целом в 2017 году на эти цели из республиканского бюджета было выделено более 370 млн. сомов, из которых города получили чуть больше 7% или около 26 млн. сомов¹. Профинансированы были преимущественно объекты социальной инфраструктуры, а надо увеличить финансирование инженерной (коммунальной) инфраструктуры.

Территориальная неравномерность в финансировании услуг огромна

Бюджетные возможности для улучшения инфраструктуры через расходы на вопросы ЖКХ демонстрируют огромный разрыв между городами: 10 городов-аутсайдеров рейтинга тратят в 59 раз меньше, чем Бишкек, и в 16 раз меньше, чем группа лидеров. Разрыв же между средним значением лидеров и Майлуу-Суу составляет 58 раз (без учета Айдаркена, который не тратит на ЖКХ ничего, и Бишкека, где объем инвестиций в инфраструктуру не сопоставим с другими аналогичными показателями в стране).

Огромный разрыв наблюдается между лидером рейтинга финансирования функций социальной защиты среди городов – городом Нарыном, где такие расходы составляют 465 сомов на душу населения, и, например, городом Кара-Суу, где такие расходы

¹ Авторы не смогли получить данные о капитальных вложениях из республиканского бюджета, сделанных на территории данных городов.

составляют только 17 сомов или в 27 раз меньше. Такая существенная неравномерность говорит об отсутствии единой политики и системы социальной защиты, и создании неравных условий для нуждающихся в ней граждан.

Самым внимательным к вопросам культуры, религии и отдыха горожан городом стал город Кара-Балта, но разрыв между лидером и аутсайдерами – Кадамджаем и Токтогулом – огромный: почти 100 раз (против 46 раз в 2017 году)! Тревогу вызывает то, что в группу аутсайдеров входят, преимущественно, города районного значения Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, где есть высокая потребность в развитии культуры и досуга, чтобы противостоять растущему влиянию экстремизма. Нельзя не отметить, что Бишкек и Ош, вопреки ожиданиям, не являются лидерами по вопросам финансирования культуры.

Защита окружающей среды не финансируется из местных бюджетов

Понятие «зеленый город» в Кыргызстане отсутствует, так как за последние 3 года ни один муниципалитет не финансировал расходы, связанные с охраной окружающей среды.

Рекомендации Жогорку Кенешу и Правительству КР

- Определить различные цели политики выравнивания бюджетной обеспеченности для районов и городов развития и районов и городов воспроизводства.
- В зависимости от цели выравнивания пересмотреть схему финансирования капитальных вложений с учетом баланса интересов страны и муниципалитетов.
- Включить критерий бюджетной обеспеченности в работу с городами – точками роста, с целью выведения их из категории бедных.
- Вне зависимости от цели выравнивания принять меры по сокращению неравенства в финансировании важных для граждан и бизнеса услуг (ЖКХ – почти 60 раз, социальная защита – 27 раз, культура – 100 раз).
- Особое внимание обратить на финансирование культуры и досуга в городах районного значения Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей.
- Вне зависимости от точек роста принять меры по выведению из бедности самых бедных городов – Узгена, Балыкчы, Таш-Кумыра, Айдаркена, Майлуу-Суу, Кок-Жангака.
- Принять меры по построению системы комплексного планирования, в которой предусмотреть связь между пространственным планированием, социально-экономическим планированием и фактором бюджетной обеспеченности.

Муниципальный индекс бюджетной прозрачности в 2017 г.

Азамат МАМЫТОВ,
специалист по местным бюджетам
Проекта ГППОМСУ

История вопроса

С 2015 года в муниципалитетах Чуйской области на практике применяется Муниципальный индекс бюджетной прозрачности (далее МИБП) в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс» (далее Проект), финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC) и реализуемого Институтом политики развития. С 2018 года эту инициативу начали внедрять в Нарынской и Ошской областях. Эту инициативу Проект реализует совместно с ОЮЛА «Альянс за Прозрачный бюджет».

Что такое МИБП?

Это инструмент мониторинга и оценки уровня прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления перед населением. Оценка МИБП осуществлялась по трем направлениям-индексам:

- состав, полнота и наглядность бюджетной информации/документов;
- доступность бюджетной информации для населения;
- участие граждан в бюджетном процессе.

Нужно отметить, что оценка МИБП осуществлялась на основе практического пособия «Муниципальный индекс бюджетной прозрачности как инструмент участия граждан в бюджетном процессе местного самоуправления», разработанного в 2015 году при поддержке Проекта совместно с Министерством финансов КР.

Результаты замера МИБП в Чуйской области

Замеры Индекса проводятся с 2015 года в 12 целевых муниципалитетах Чуйской области. В 2016

В зависимости от полученных баллов уровень бюджетной прозрачности органа МСУ можно охарактеризовать следующим образом:

Баллы	Возможная оценка бюджетной прозрачности
0-20 баллов	Бюджетная прозрачность обеспечивается на неудовлетворительном уровне. Информация не предоставляется или предоставляется крайне скудная информация. Граждане не вовлечены в бюджетный процесс
21-40 баллов	Бюджетная прозрачность обеспечивается на удовлетворительном уровне. Предоставляется минимальная информация, граждане недостаточно вовлечены в бюджетный процесс
41-60 баллов	Бюджетная прозрачность обеспечивается на среднем уровне. Информация предоставляется в неполном объеме, граждане вовлечены в бюджетный процесс, но на нерегулярной основе
61-80 баллов	Бюджетная прозрачность обеспечивается на достаточно хорошем уровне, объем предоставляемой информации достаточен, граждане регулярно вовлекаются в бюджетный процесс
81-100 баллов	Бюджетная прозрачность обеспечивается на высоком уровне, большой объем предоставляемой информации, граждане активно участвуют в бюджетном процессе

году к инициативе подключились еще 8 АО области в качестве «контрольных». Помимо самого замера индекса, органам МСУ Чуйской области были предоставлены консультации по улучшению показателей МИБП: по подготовке бюджетной информации в наглядном виде с использованием диаграмм, по вовлечению инициативных групп, проведению общественных бюджетных слушаний и др. Выше информация о результатах замеров МИБП.

Целевые муниципалитеты

По результатам замера МИБП за 2017 год, средний балл в 12 целевых муниципалитетах Проекта составил 60 баллов из максимально возможных 100. Это на 26 баллов больше, чем в 2015

году (базовой оценки - 34). Самый высокий балл в 2017 году получил Таш-Мойнонский АА – 74 балла, на втором месте – Ак-Башатский АА – 71 балл и Юрьевский АА – 69 баллов.

Проект активно работал с целевыми муниципалитетами Чуйской области с июня 2015-го по апрель 2017 года. После перехода Проекта в другие области республики в некоторых муниципалитетах Чуйской области, включая город Кемин, в оценке МИБП за 2017 год (53 балла) наблюдается снижение уровня прозрачности управления общественными финансами по сравнению с 2016 годом. Это говорит о том, что участие граждан и бюджетный процесс - это как живой организм, муниципалитету необходимо регулярно обновлять интер-

Диаграмма 1. Сравнение баллов базовой оценки с 2017 годом

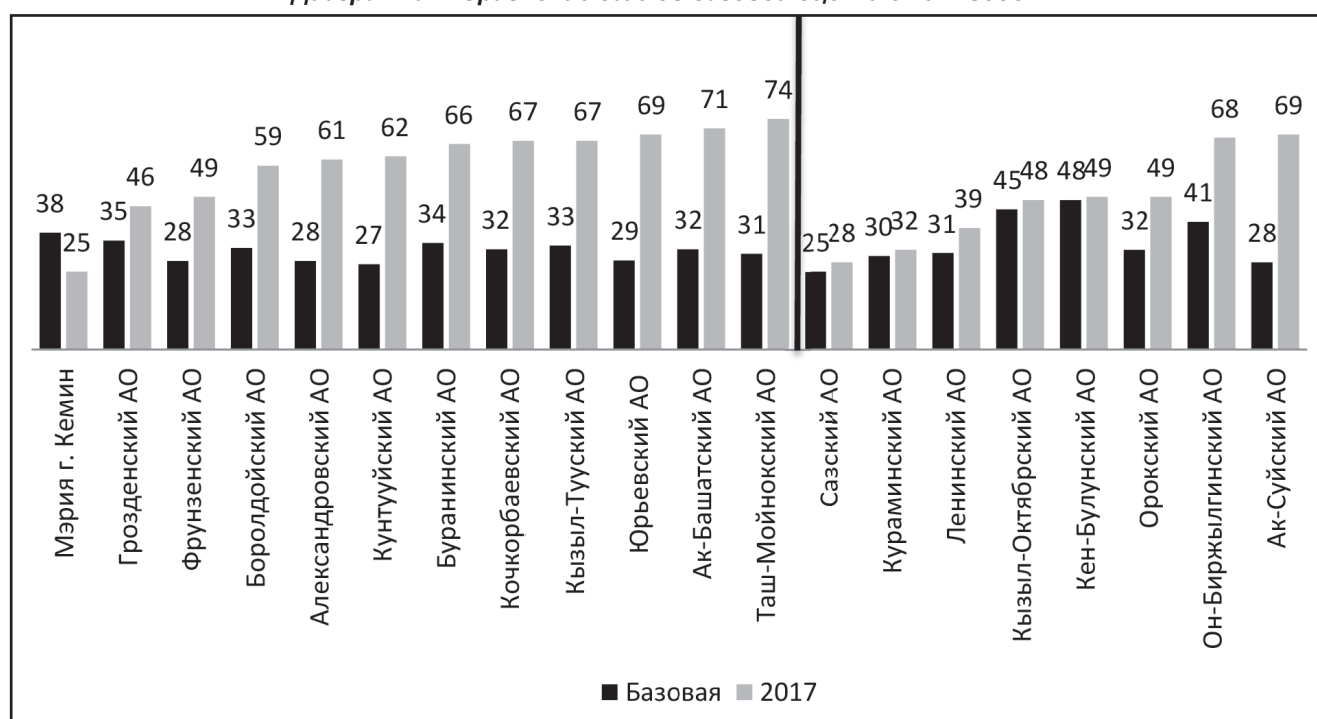
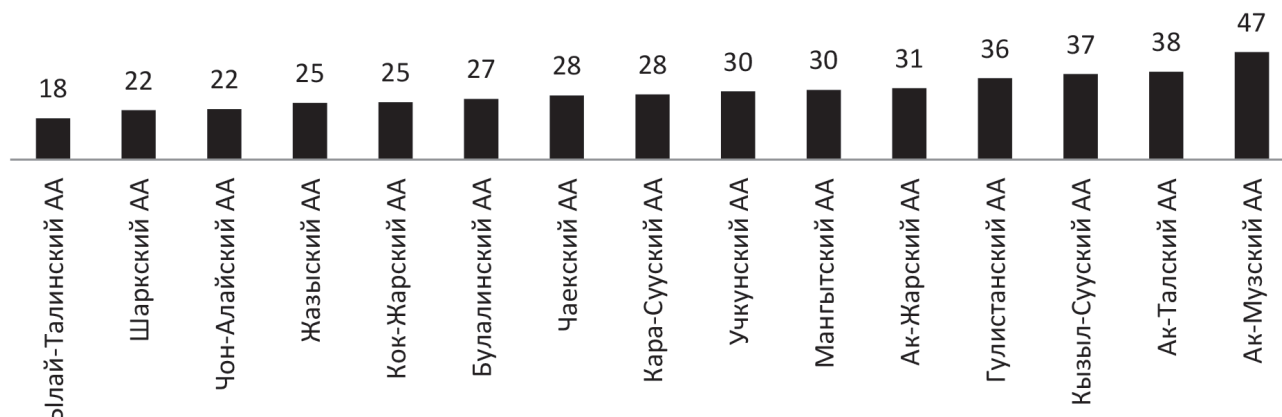


Диаграмма 2. Итоги базовой оценки МИБП в пилотных муниципалитетах Проекта в Ошской и Нарынской областях



нет-сайты, информационные доски нужными информационными материалами на доступном для населения языке, проводить общественные бюджетные слушания и обеспечивать обратную связь. Неполное выполнение вышеуказанных критериев негативно повлияло на баллы МИБП некоторых муниципалитетов. Одной из основных причин снижения значения индексов прозрачности в целевых муниципалитетах Чуйской области связано с тем, что многие органы МСУ не провели общественные слушания по проекту бюджета 2018 года в связи с отсутствием четкой информации о сроках проведения в соответствии с Бюджетным кодексом. Но это однозначно можно исправить в 2018 году!

Нецелевые муниципалитеты

После успешного применения данного инструмента в целевых муниципалитетах, Проект совместно с ОЮЛА «Альянс за Прозрачный бюджет» начали реализовывать МИБП в восьми новых нецелевых муниципалитетах Чуйской области. Базовая оценка МИБП проводилась в 2016 году, в результате средний балл базовой оценки составил 35 баллов. Средний балл МИБП в 2017 году вырос до 48 баллов или на 136%. В 2017 году самые высокие баллы получили Ак-Суйский АА – 69 и Онбир-Жылгинский АА – 68. Нельзя останавливаться на достигнутом, муниципалитетам необходимо еще больше работать для достижения максимального балла (см. Диаграмму 1).

Результаты базовой оценки МИБП в Нарынской и Ошской областях

В рамках Проекта в 2018 году в 15 пилотных муниципалитетах Ошской и Нарынской областей начали применять данный инструмент. В период с марта по апрель 2018 года проводилась базовая оценка МИБП специалистами «Альянса за Прозрачный бюджет». Средний балл базовой оценки составил 30 баллов, это на 2 балла меньше базовой оценки в целевых муниципалитетах Проекта

Чуйской области. Ни один муниципалитет не получил 50 баллов из 100 возможных. Самый максимальный балл получил Ак-Музский айыл окмоту Нарынской области – 47 баллов, на втором месте - Ак-Талский АА Нарынской области – 38 баллов (см. Диаграмму 2).

Основные причины низких баллов по МИБП были следующие:

- по первому индикатору – состав, полнота и наглядность бюджетной информации. Ни в одном муниципалитете специалисты проекта не смогли увидеть информацию о бюджете на доступном для населения языке, все бюджетные документы – в папках-отчетах райфинотделу, которые не совсем понятны для простого жителя села;
- по второму индикатору – доступность бюджетной информации для населения. На информационном стенде муниципалитета не могли найти информацию о бюджете с инфографикой, основных положений закона о доступе к информации, информацию о планах и результатах государственных закупок, буклета с инфографикой по бюджету, акта и предписания Счетной палаты;
- по третьему индикатору – участие граждан в бюджетном процессе, выяснялось, что на постоянной основе не используются общественные бюджетные слушания. Работники айыл окмоту, депутаты местных кенешей путали сходы с общественными слушаниями.

В Ошской и Нарынской областях Проекту и муниципалитетам предстоит много работы для улучшения баллов Муниципального индекса бюджетной прозрачности. Необходимо разработать гражданские бюджеты на доступном языке, использовать на постоянной основе общественные слушания по местным бюджетам с обратной связью до утверждения, регулярно обновлять сайты и информационные стенды нужными и понятными материалами и др.

Методическое руководство по проведению общественных слушаний по местным бюджетам Кыргызской Республики

Утверждено Приказом Министерства финансов КР
от 17 апреля 2018 г. № 44-П

Общие положения

1.1. Настоящее методическое руководство разработано в соответствии со статьей 127 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики для обеспечения конституционного права граждан на участие в формировании местных бюджетов и получения информации о фактически расходуемых средствах местного бюджета посредством проведения общественных бюджетных слушаний (далее - ОБС) на этапе формирования и исполнения местных бюджетов.

1.2. Местный бюджет – бюджет местного сообщества айылного аймака и города, формирование, утверждение, исполнение и контроль которого осуществляют органы местного самоуправления.

1.3. Проект местного бюджета разрабатывается органами местного самоуправления на основе утвержденной программы социально-экономического развития территорий.

1.4. Настоящее методическое руководство определяет сроки, порядок подготовки и проведения ОБС и рекомендуется для использования органами местного самоуправления (далее - органы МСУ).

Цели и задачи общественных бюджетных слушаний

2.1. Основная цель проведения ОБС по формированию и исполнению местного бюджета – обеспечение участия граждан в бюджетном процессе, включая изучение и обеспечение учета общественного мнения при формировании бюджета, усиление общественного мониторинга за распределением и использованием средств местного бюджета.

2.2. Задачами ОБС являются ознакомление граждан и других заинтересованных лиц с инфор-

мацией о бюджете и сбор предложений, замечаний и рекомендаций по бюджету для принятия решений с учетом интересов населения.

Основные объекты общественных бюджетных слушаний

3.1. Основными объектами ОБС являются: проекты местных бюджетов; проект отчета органов местного самоуправления об исполнении бюджета.

Сроки проведения общественных бюджетных слушаний

4.1. ОБС проводятся: по проектам местных бюджетов, ежегодно, до одобрения проекта местного бюджета местным кенешем, в срок не позднее 25 августа; по проектам отчетов об исполнении местных бюджетов - не позднее 1 марта года, следующего за отчетным периодом.

Организация и проведение общественных бюджетных слушаний

5.1. ОБС инициируются представительным или исполнительным органами МСУ.

5.2. Решения о проведении ОБС принимаются исполнительными или представительными органами МСУ не позднее, чем за 20 календарных дней до их проведения.

5.3. Орган МСУ, инициировавший ОБС, определяет дату, время, место проведения ОБС, назначает ответственных лиц либо создает рабочую группу по организации и проведению ОБС (далее – рабочая группа). Представительный орган МСУ, инициировавший ОБС, вправе поручить исполнительному органу МСУ решение указанных вопросов, связанных с организацией и проведением ОБС.

5.4. Объявление о проведении ОБС обнароду-

ется за 15 календарных дней до проведения ОБС, материалы к ОБС - за 10 календарных дней до проведения ОБС.

5.5. В плане проведения ОБС определяются цели и задачи мероприятия (см. типовой план проведения ОБС в Приложении 1 к настоящему Методическому руководству).

Участники общественных бюджетных слушаний

6.1. Для участия в ОБС приглашаются: члены местного сообщества, депутаты местных кенешей, представители территориальных подразделений государственных органов, учреждений, организаций, представители общественных объединений, некоммерческих организаций, действующих на территории соответствующего города и айылного аймака, СМИ и другие заинтересованные лица.

Материалы к проведению общественных бюджетных слушаний

7.1. Для эффективного и конструктивного диалога с участниками слушаний ответственные лица органа МСУ (рабочая группа) разрабатывают материалы ОБС.

7.2. Ответственные лица/рабочая группа органа МСУ разрабатывают материалы для проведения информационной кампании. Информационными материалами являются: объявление о проведении ОБС (см. Типовое объявление в Приложении 2 к настоящему Методическому руководству), пресс-релиз для журналистов, пригласительный билет, баннеры, афиша для размещения в общественных местах, объявление в СМИ и другие материалы. В качестве материалов для ОБС рекомендуется использовать упрощенную версию проекта бюджетного документа (презентацию, краткую информацию по основным параметрам) и другие дополнительные иллюстрационные материалы, такие, как диаграммы, таблицы, инфографика, рисунки, которые помогают участникам понять бюджетную информацию.

7.3. Материалы к общественным бюджетным слушаниям должны публиковаться на официальном веб-сайте соответствующего органа местного самоуправления за 10 календарных дней до проведения общественных бюджетных слушаний. В случае отсутствия у органа местного самоуправления официального веб-сайта, органы местного самоуправления могут обнародовать материалы к общественным слушаниям:

- 1) в специальных местах обозрения (досках, стендах),
- 2) в соответствующих печатных изданиях, определяемых представительными органами МСУ из числа печатных изданий, наиболее распространенных на территории айылного аймака, города, района, области, прошедших регистрацию в установленном порядке;
- 3) на официальном веб-сайте органа МСУ или

местной государственной администрации, или полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в соответствующей области, или уполномоченного государственного органа по делам местного самоуправления, или на официальных веб-сайтах ассоциаций органов местного самоуправления и (или) союзов местных сообществ.

7.4. Ответственные лица/рабочая группа разрабатывают программу ОБС, в которой указываются цели и задачи мероприятия и определяется регламент проведения ОБС (Типовая программа ОБС, см. Приложение 3 к настоящему Методическому руководству).

7.5. Для получения письменных предложений и замечаний от участников ОБС по местным бюджетам разрабатывается бланк предложений и замечаний граждан. Бланки раздают участникам во время регистрации и собирают заполненные бланки в конце слушаний (типовой бланк предложений и замечаний см. в Приложении 4 к настоящему Методическому руководству).

Информационная кампания по общественным бюджетным слушаниям

8.1. Основной целью проведения информационной кампании является распространение информации о предстоящих ОБС (до проведения ОБС) и их результатах (после проведения ОБС).

8.2. Материалы ОБС излагаются в доступной и упрощенной форме. В материалах рекомендуется указывать цель мероприятия, информацию о бюджетных параметрах, приоритетах и решениях на определенный финансовый период, программу, дату и место проведения мероприятия.

8.3. Не позднее чем за 5 календарных дней до проведения ОБС по местным бюджетам исполнительный орган МСУ направляет участникам ОБС приглашения или иным образом информирует их об участии в ОБС.

8.4. Доступ граждан на участие в ОБС является открытым и не может быть ограничен.

Порядок проведения ОБС

9.1. Перед началом ОБС исполнительный орган МСУ обеспечивает регистрацию участников с указанием фамилии, имени, отчества, места работы и контактов участника слушаний. Во время регистрации участникам могут раздаваться материалы ОБС. Исполнительный орган МСУ вправе также дополнительно организовать предварительную регистрацию участников ОБС.

9.2. Устанавливается регламент проведения ОБС и правила приема письменных замечаний и предложений. В соответствии с программой предоставляется слово представителям органа МСУ, докладчикам/презентаторам.

9.3. По окончании выступления докладчиков/презентаторов ведущий дает возможность высту-

пить участникам слушаний в соответствии с регламентом.

9.4. В день проведения слушания обеспечивается ведение протокола и оформление итоговых документов.

Результаты ОБС

10.1. В срок не позднее 7 рабочих дней со дня проведения ОБС исполнительный орган МСУ рассматривает поступившие предложения и рекомендации, в случае необходимости дорабатывает проект бюджета (проект отчета об исполнении местного бюджета), с учетом замечаний и предложений граждан, и представляет информацию об учете предложений и рекомендаций вместе с протоколом

ОБС в качестве информации местному кенешу.

10.2. Ответственное лицо/рабочая группа направляет участникам ОБС ответ о решениях, принятых по результатам рассмотрения их предложений.

10.3. Обобщенная информация о результатах рассмотрения предложений участников ОБС, сформированная в соответствии с Приложением 5 к настоящему Методическому руководству, доработанный по результатам ОБС проект бюджета или отчет об исполнении подлежат обнародованию через размещение на тех источниках информации, которые использовались для размещения материалов ОБС в соответствии с п.п.7.3. настоящего документа.

Приложение 1. Типовой план по подготовке и проведению общественных бюджетных слушаний

№	Мероприятия	Примерные сроки	Ответственное лицо
1.	Создание рабочей группы по организации и проведению ОБС, распределение обязанностей	За 20 календарных дней до ОБС	Мэр города, глава АО (председатель МК)
2.	Разработка программы ОБС, включая определение целей и задач мероприятия, регламента проведения ОБС, определение даты и места проведения ОБС	За 15 календарных дней до ОБС	Рабочая группа по согласованию с главой АО/мэром города (председателем МК)
3.	Подготовка документов, выступлений и презентаций, согласно программе: <ul style="list-style-type: none"> ▪ презентации; ▪ упрощенная версия бюджетного документа 	За 12 календарных дней до ОБС	Рабочая группа, презентаторы, ответственные сотрудники органов МСУ за ГБ
4.	Подготовка информационных материалов: <ul style="list-style-type: none"> ▪ пригласительные; ▪ пресс-релизы; ▪ иллюстрационные материалы; ▪ информационные стенды; ▪ объявление в СМИ; ▪ другие 	За 12 календарных дней до ОБС	Рабочая группа, ответственное лицо
5.	Публикация на сайте и размещение информационных материалов в городе/селе	За 10 календарных дней до ОБС	Рабочая группа, ответственное лицо
6.	Рассылка приглашений участникам ОБС	За 5 календарных дней до ОБС	Рабочая группа, ответственное лицо, уличные, квартальные комитеты, айыл башчы
7.	Подготовка в день проведения: <ul style="list-style-type: none"> ▪ место для регистрации; ▪ место для президиума и ведущих; ▪ место для участников; ▪ место для протоколирования; ▪ микрофоны и т. д. 	За 1 день до ОБС	Рабочая группа, ответственное лицо
8.	Проведение ОБС	День проведения	Мэр города/глава АО (председатель МК), рабочая группа, сотрудники аппарата органов МСУ
9.	Подготовка итоговых документов	В течение 7 рабочих дней после ОБС	Мэр города/глава АО (председатель МК), рабочая группа
10.	Опубликование на сайтах (разместить на информационных досках, разослать письма и др.) информации по результатам ОБС	В течение 10 рабочих дней после ОБС	Рабочая группа, ответственное лицо

Приложение 2. Типовое объявление

(число, месяц, год) в (время) состоятся общественные слушания по проекту бюджета на ____ год.

Цель проведения ОБС:

Задачи проведения ОБС:

Место проведения: _____ (адрес) _____

Время проведения: _____

Приглашаются все желающие:

- получить информацию о бюджете;
- высказать свое мнение о приоритетных проблемах, которые должны быть решены органами МСУ;
- дать предложения и замечания;
- задать интересующие вопросы.

С материалами можно ознакомиться по адресу: _____

Приложение 3. Типовая программа ОБС

Организатор мероприятия:

Цель мероприятия:

Задачи мероприятия:

Время	Мероприятия	Ответственные
	Регистрация участников	Рабочая группа
	Вступительное слово	Представитель органа МСУ
	Утверждение повестки ОБС, регламента и правил проведения ОБС, согласование порядка подачи предложений, замечаний и вопросов	Ведущий
	Презентация проекта бюджета	Презентаторы/докладчики
	Предложения, вопросы и ответы	Участники ОБС
	Подведение итогов\разное	Органы МСУ

Приложение 4. Бланк предложений и замечаний

На этом листе Вы можете внести свои предложения, замечания, вопросы по бюджету.

ФИО: _____

Адрес: _____

Телефон: _____

Ваши предложения по управлению доходами бюджета.

Ваши предложения по эффективному расходованию бюджетных средств.

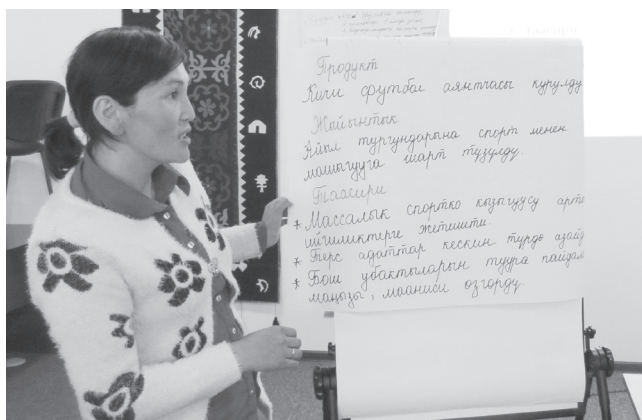
Другие предложения по бюджету.

Приложение 5. Матрица учета замечаний и предложений по итогам проведения ОБС

№ п/п	Замечание, предложение, рекомендации	Содержание замечания (предложения)	Результат рассмотрения (учтено/отклонено с обоснованием)

Граждане оценивают качество и доступность услуг на местном уровне

Медет СУЛТАМБАЕВ,
специалист по мониторингу и оценке Проекта ГГПОМСУ



В июне 2015 года Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» начал сотрудничество с муниципалитетами Чуйской области. В число целевых муниципалитетов вошли 11 айылных аймаков и 1 город.

На протяжении двух лет шла активная работа по обучению специалистов и лидеров местного сообщества законодательным основам МСУ, процедуре выявления приоритетов сообщества, бюджетному процессу, участию граждан в процессе принятия решений, разработке инвестиционных проектов и другим темам, направленным на повышение потенциала органов МСУ и населения. Отдельная работа была посвящена взаимодействию органов МСУ и групп совместного мониторинга и оценки. В ходе обучения члены групп СМиО узнали о своей роли, правах, смогли принять участие в отслеживании реализации грантовых проектов, уровня доступа населения к информации о бюджете, открытости и прозрачности работы органов МСУ. Стоит

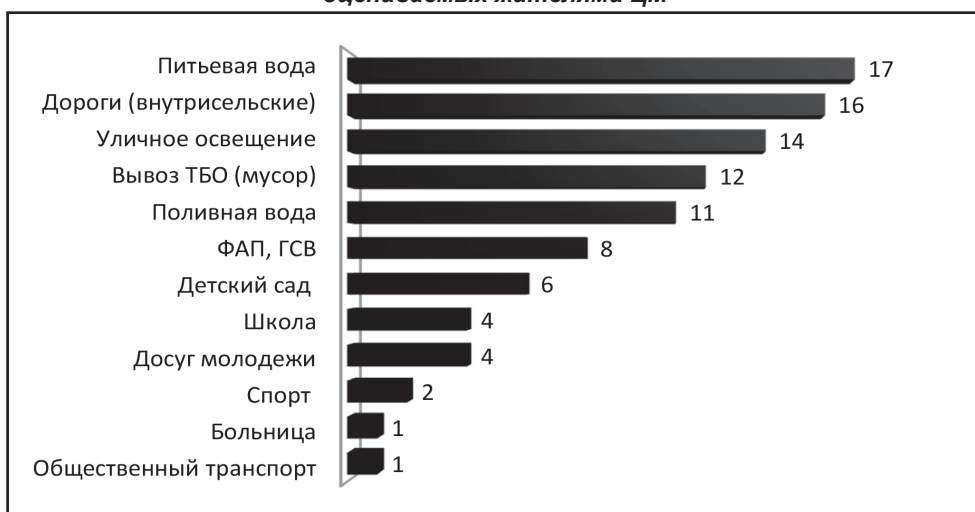
уделить особое внимание процедуре оценки услуг на местном уровне. Итак, как она проводилась, когда и для чего?

Для оценки услуг, оказываемых на местном уровне, члены групп СМиО выбрали 4 вида услуг. Каждая услуга оценивалась по пятибалльной шкале, где 1 - самый низкий балл, а 5 - самый высокий. При этом критериями оценки стали такие шесть показателей, как качество, цена (стоимость), сроки оказания услуги, информированность, удовлетворенность услугой, а также возможность выразить мнение. Респондентами стали сами жители аймаков, в каждом селе было опрошено не менее 20 человек, а в муниципалитетах, где количество сел было не более двух, услуги оценили не менее 60 человек.

Среди наиболее часто встречаемых в опросе услуг оказались дошкольное образование (детские сады), подача питьевой воды, поливной, внутренние дороги, сбор и вывоз мусора, школьное образование, спорт, досуг населения и другие вопросы, долю тех или иных услуг в общем списке можно увидеть в диаграмме 1.

Согласно данным диаграммы 1, на первом месте по частоте оценки стоит услуга подачи питьевой воды, составив 17% от общего числа всех

Диаграмма 1. Доля услуг в общей совокупности услуг, оцениваемых жителями ЦМ



услуг, на втором месте внутренние дороги – 16%, на третьем месте уличное освещение – 14%, сбор и вывоз ТБО на четвертом месте с показателем в 12%, и поливная вода на пятом месте – 11%. Доля остальных услуг составила от одного до шести процентов.

Несмотря на широкий круг услуг, которые были выбраны членами группы СМиО для проведения опроса, всем им было рекомендовано выбирать одни и те же услуги при проведении следующей оценки, ведь основная задача этих мероприятий не только в том, чтобы узнать начальное базовое состояние, а в том, чтобы отследить динамику, т.е. узнать насколько лучше, а может хуже стала оказываться услуга, по мнению местных жителей.

Для этого всем членам групп СМиО во время проведения тренингов и семинаров по методике проведения оценки было предложено опрашивать жителей не реже, чем один раз в полгода. За это время группы СМиО смогли получить результаты и итоги анкетирования, а затем предоставить их как специалистам АО, так и депутатам АК, кроме того, все результаты опроса лидеры групп СМиО представили жителям во время сельских сходов и общественных слушаний по вопросам бюджета.

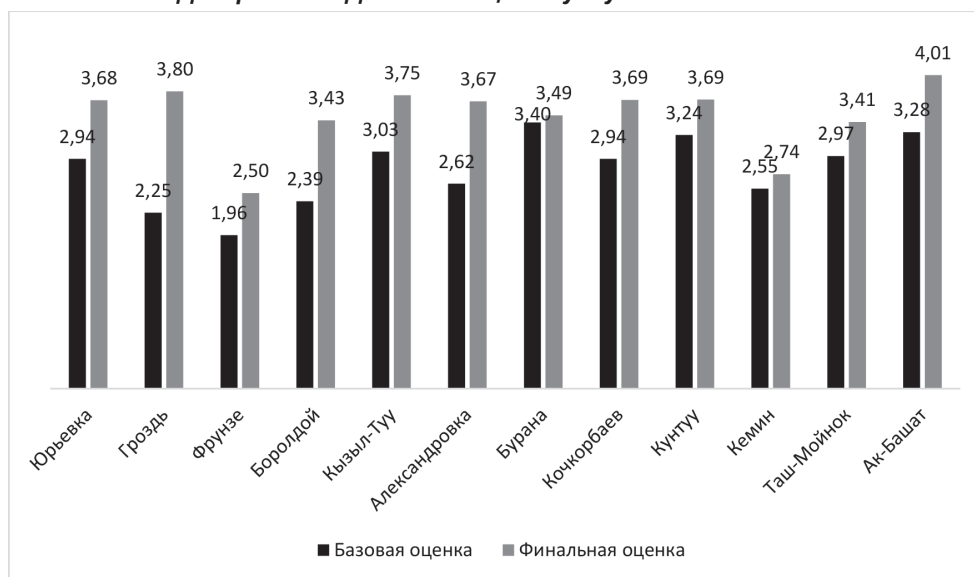
За прошедшие два года членами групп СМиО в общей сложности были проведены 4 опроса по оценке услуг, а точнее, летом, в июне и июле 2016 года, а затем в декабре того же года. Третья и четвертая оценки были проведены в аналогичный период 2017 года.

В диаграмме 2 представлена динамика оценки услуг в целевых муниципалитетах за 2016-2017 гг.

В диаграмме 2 представлены средние показатели в целом, по муниципалитету, т.е. средний балл по всем услугам и по всем критериям оценки. При этом наибольший скачок заметен в Гроздненском АА, где динамика составила 1,5 балла, в Александровском АА - 1,05 балла, а наименьшая разница оказалась в итогах Буранинского АА – 0,09 балла и города Кемин – 0,19 балла соответственно.

При этом стоит отметить, что средняя динамика во всех муниципалитетах, где проводилось анкетирование, оказалась положительной. Кроме того, большинство услуг, вошедших в опрос, оказалось и в плане совместных действий органов МСУ и местного сообщества, разработанных в рамках Проекта в начале 2016-го, а затем пересмотренных в на-

Диаграмма 2. Динамика оценки услуг за 2016-2017гг.



чале 2017 года. В плане были отражены задачи и действия, направленные на решение тех или иных приоритетных проблем, существующих в муниципалитетах, а также сроки, когда эти действия будут реализованы. Иначе говоря, детальный план помог органам МСУ улучшить качество услуг, оказываемых в АА, в пределах компетенции местных органов власти.

Несмотря на положительные данные опроса, члены групп СМиО не отрицали, что процедура проведения опроса и обработки данных оказалась не такой простой, как виделось изначально. Во-первых, опрос требовал времени, членам групп СМиО необходимо было обходить жителей сел и объяснять, что это и для чего проводится, во-вторых, техническая обработка данных в таблицах и подведение итогов часто сложно давались активистам. Но и после получения результатов членам групп СМиО необходимо было представить результаты как органам МСУ, так и сообществу. И хотя органы МСУ изначально воспринимали такую деятельность без энтузиазма, тем не менее к оценке 2017 года информация воспринималась адекватно, а аппарат АО и депутаты АК считали презентацию итогов анкетирования населению частью обязательной программы.

Весной 2018 года начинается работа групп СМиО Ошской и Нарынской областей. В группы объединились 157 человек, 36% из них жители, и 55% - активные члены местных сообществ. Уже в начале лета 2018-го представители органов МСУ и общественники 15 аймаков этих областей начнут свою работу. Группы будут проводить свои замеры оценки услуг, участвовать в мониторинге реализации проектов за счет привлеченных инвестиций из фонда программы малых грантов Проекта, внимательно следить за реализацией ПСД и выделением средств из местного бюджета на решение приоритетных для сообществ вопросов местного значения.



Порядок создания муниципального предприятия по решению вопросов местного значения (по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства территории)

Подготовлено юридическим департаментом Проекта ГГПОМСУ

Орган МСУ не имеет права создавать коммерческие предприятия, не связанные с его полномочиями. Нельзя создавать столярные и швейные цеха, кафе, пекарни и так далее. Об этом прямо говорит статья 62 Закона КР «О местном самоуправлении»: «Муниципальные предприятия создаются органами МСУ для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ». Соответственно, органы МСУ вправе создавать муниципальные предприятия для решения вопросов местного значения, чаще всего, для решения вопросов жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства территории.

1. Правовое обоснование

Местное самоуправление, как указывает статья 110 Конституции КР, – это возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Статья 5 Конституции КР гласит,

что государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами. Согласно части 2 статьи 2 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество», органы МСУ по своему усмотрению могут приобретать, владеть, пользоваться и распо-

ряться муниципальной собственностью, необходимой для решения вопросов местного значения.

Следует отметить, что Гражданский кодекс КР допускает создание органами МСУ юридического лица, являющегося коммерческой организацией в форме муниципального предприятия (статьи 87, 227 и 230). При этом статья 62 Закона КР «О местном самоуправлении» уточняет, что муниципальные предприятия создаются органами МСУ для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ. То есть, органы МСУ не вправе создавать муниципальные предприятия на другие цели, например, для предоставления услуг по уборке урожая, ресторана, выпечки хлеба и т.п.

Более того, часть 1 статьи 84 Гражданского кодекса КР однозначно указывает на ограниченную правоспособность муниципальных и государственных предприятий, которые, в отличие от других коммерческих организаций, не могут иметь любые гражданские права и обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Таким образом, как было указано выше, правоспособность органов МСУ ограничена полномочиями, которые определены Конституцией КР и законами КР. Как следствие этого, органы МСУ вправе создавать муниципальные предприятия только для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ. Правоспособность муниципальных предприятий определяется пределами компетенции органов МСУ и являются вторичными по отношению к ним. Муниципальные предприятия не могут создаваться и осуществлять свою деятельность за пределами функций органов МСУ. Другими словами - исполнительные органы МСУ, как учредители, не вправе наделять муниципальные предприятия правами осуществлять деятельность, которая выходит за рамки функций органов МСУ. МСУ как орган управления создает условия для развития рынка и не выступает непосредственным участником рынка, за исключением случаев оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ.

Согласно законодательству КР, органы МСУ могут создавать муниципальные предприятия для



оказания следующих услуг: обеспечения населения питьевой водой; обеспечения работы системы канализации и очистных сооружений; для организации сбора, вывоза и утилизации ТБО; обеспечения функционирования муниципальных дорог; благоустройства и озеленения мест общественного пользования, освещения общественных мест и т.д. (статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении»). Соответственно, имущество, приобретаемое органами МСУ, должно быть применимо и необходимо для решения вопросов местного значения.

В статье 62 Закона КР «О местном самоуправлении» дан однозначный ответ на вопрос: вправе ли органы МСУ заниматься коммерческой деятельностью вне вопросов местного значения. Так, пункт 3 статьи 62 Закона КР «О местном самоуправлении» предусматривает, что «муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления».

Таким образом, органы МСУ вправе создавать муниципальные предприятия и муниципальные учреждения исключительно для выполнения возложенных на них законодательством функций – решение вопросов местного значения.

2. Организационная часть создания муниципального предприятия

№	Вопрос	Мероприятие	Результат	Ответственный
1	Финансово-экономическая основа создания муниципального предприятия	Подготовить обоснование создания муниципального предприятия с целью организации предоставления соответствующих услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ, для эффективного использования муниципальной собственности	Обоснование	Исполнительный орган МСУ

2	Экономическая целесообразность создания муниципального предприятия по вопросу (вопросам) местного значения	Проведение анализа с экономическими расчетами	Итоги анализа с выводами о том, что создание муниципального предприятия - самый оптимальный способ решения вопросов местного значения и организации предоставления услуги населению	Исполнительный орган МСУ
3	Выработка исполнительным органом МСУ предложения о создании муниципального предприятия по одному и (или) более вопросам местного значения	Подготовка предложения для местного кенеша	Предложение	Исполнительный орган МСУ
4	Юридическая часть создания муниципального предприятия	Подготовка проектов устава и других учредительных документов муниципального предприятия	Проекты устава и других учредительных документов	Исполнительный орган МСУ
5	Финансовая часть создания муниципального предприятия (проекта сметы/бюджета/имущества муниципального предприятия)	Подготовка проекта сметы/баланса	Проект сметы/баланса	Исполнительный орган МСУ
6	Правовое регулирование услуги, оказываемой муниципальным предприятием	Подготовка проекта положения об оказании услуг	Проект положения	Исполнительный орган МСУ
7	Внесение вопроса о создании муниципального предприятия на сессию местного кенеша	Подготовка документов и материалов для рассмотрения на сессии местного кенеша	Документы и проекты документов (предложение о создании муниципального предприятия, проект устава и иных учредительных документов муниципального предприятия, положение об оказании услуг)	Исполнительный орган МСУ
8	Обсуждение и принятие решения о создании муниципального предприятия на сессии местного кенеша	Подготовка проекта постановления местного кенеша	Постановление местного кенеша	Исполнительный орган МСУ, аппарат горкенеша, постоянная комиссия МК, местный кенеш
9	Внесение изменений в местный бюджет	Подготовка проекта постановления местного кенеша	Постановление местного кенеша	Исполнительный орган МСУ, аппарат горкенеша, постоянная комиссия МК, местный кенеш

10	Государственная регистрация муниципального предприятия в качестве юридического лица	Прохождение государственной регистрации муниципального предприятия, представление необходимых документов: - регистрационное заявление по форме, утвержденной Правительством КР; - решение учредителя – исполнительного органа МСУ – о создании юридического лица; - копия свидетельства о государственной регистрации исполнительного органа МСУ	Государственная регистрация муниципального предприятия, получение свидетельства о государственной регистрации	Исполнительный орган МСУ
11	Порядок передачи муниципальной собственности (имущества)	Подготовка проекта положения о порядке передачи собственности (имущества)	Постановление местного кенеша об утверждении положения	Исполнительный орган МСУ, аппарат горкенеша, постоянная комиссия МК, местный кенеш
12	Передача собственности (имущества) муниципальному предприятию	Подготовка проекта решения исполнительного органа МСУ	Решение исполнительного органа МСУ	Исполнительный орган МСУ
13	Тарифы на услуги муниципального предприятия	Подготовка проекта тарифов на услуги	Постановление местного кенеша об утверждении тарифов на услуги	Исполнительный орган МСУ, аппарат горкенеша, постоянная комиссия МК, местный кенеш

Приложение. Выдержки из законодательства Кыргызской Республики

1. Финансово-экономическая основа создания муниципального предприятия

Закон КР «О местном самоуправлении»

Статья 61. Финансово-экономические основы местного самоуправления

1. Финансовую основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными бюджетами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, ссуды и иные финансовые ресурсы.

2. Экономическую основу местного самоуправления составляют недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, земли, переданные в ведение местному самоуправлению в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке и используемые органами местного самоуправления в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей

местного сообщества, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Статья 62. Права органов местного самоуправления на создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций, а также на участие в акционерных обществах

1. Органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и некоммерческие организации, а также участвовать в акционерных обществах с целью обеспечения эффективного и оперативного решения вопросов местного значения, а также стимулирования экономического развития в пределах своей территории.

2. Органы местного самоуправления вправе делегировать определенные полномочия муниципальным предприятиям, некоммерческим организациям, а также акционерным обществам, более половины акций которых принадлежат органам местного самоуправления, кроме полномочий, которые, согласно законодательству Кыргызской Республики, относятся к исключительной компетенции государственных органов или органов местного самоуправления.

3. Муниципальные предприятия и некоммерче-

ские организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления.

Статья 62-1. Муниципальный заказ

1. Исполнительный орган местного самоуправления вправе осуществить муниципальный заказ на выполнение работ или оказание услуг, направленных на решение вопросов местного значения, и выполнение иных полномочий, предусмотренных статьей 18 настоящего Закона.

2. Муниципальный заказ может исполняться физическими и юридическими лицами. Передача исполнения муниципального заказа производится по договору. Передача муниципального имущества по договору о муниципальном заказе производится с согласия местного кенеша.

3. Финансирование муниципального заказа осуществляется на основании договора из средств местного бюджета или внебюджетных фондов органов местного самоуправления.

4. На услуги, которые предоставляются населению как монопольные услуги (услуги водоснабжения, канализации, отопления и другие), органы местного самоуправления вправе передавать определенные полномочия муниципальным предприятиям, некоммерческим учреждениям, а также иным физическим и юридическим лицам при условии сохранения контроля органа местного самоуправления за тарифами.

5. Субъект муниципального заказа определяется органами местного самоуправления в порядке, установленном законодательством о государственных закупках либо о государственном социальном заказе.

2. Экономическая целесообразность создания муниципального предприятия по вопросу (вопросам) местного значения

Закон КР «О местном самоуправлении»

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 41, мэрия города организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг, и пунктом 6 части 1 статьи 41-мэрия города разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель и объектов муниципальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем.

В соответствии с пунктом 6 статьи 47, айыл окмоту разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству территории.

Закон КР «О муниципальной собственности на имущество»

В соответствии со статьей 19, местный кенеш устанавливает порядок пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также

осуществляет контроль за ее использованием; утверждает цены и тарифы на коммунальные услуги, оказываемые муниципальными предприятиями и учреждениями, а также иными юридическими и физическими лицами, использующими муниципальную собственность.

В соответствии со статьей 19, исполнительный орган местного самоуправления управляет и распоряжается муниципальной собственностью; разрабатывает и представляет на рассмотрение местного кенеша проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих порядок предоставления прав на объекты муниципальной собственности, Программы приватизации и иных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью; осуществляет руководство, координацию и контроль за созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией муниципальных предприятий и учреждений, а также управление акциями акционерных обществ, находящимися в муниципальной собственности; заключает договоры, связанные с управлением и распоряжением муниципальной собственностью.

3. Юридическая часть создания муниципального предприятия

Гражданский кодекс Кыргызской Республики

1. В соответствии с частью 2 статьи 85, юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме муниципальных предприятий.

2. В соответствии с частью 4 статьи 87, в учредительных документах муниципальных предприятий должны быть определены предмет и цели деятельности юридического лица.

3. В соответствии с частью 2 статьи 227, муниципальная собственность состоит из казны местного сообщества, а также имущества, закрепляемого местным сообществом за органами местного самоуправления и другими юридическими лицами.

4. В соответствии с частью 4 статьи 227, имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а за учреждениями - на праве оперативного управления (статьи 230 и 231).

5. В соответствии с частью 1 статьи 230, муниципальное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с ГК КР.

6. В соответствии с частью 2 статьи 230, собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации

и ликвидации, назначает директора (руководителя предприятия), осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении созданного им предприятия.

7. В соответствии с частью 3 статьи 230, предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, в залог, вносить в качестве вклада (пая) в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, на праве хозяйственного ведения, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законодательством.

4. Финансовая часть создания муниципального предприятия (проекта сметы/бюджета муниципального предприятия)

Гражданский кодекс Кыргызской Республики

1. В соответствии с частью 1 статьи 83, юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, и быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

2. В соответствии с частью 3 статьи 231, учреждение вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете, лишь с согласия собственника этого имущества. Порядок распределения доходов данного учреждения определяется собственником его имущества. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

5. Правовое регулирование услуги, оказываемой муниципальным предприятием

Закон КР «О местном самоуправлении»

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 31, на сессии городского, айылного кенеша решаются вопросы установления порядка управления вопросами местного значения.

6. Обсуждение и принятие решения о создании муниципального предприятия на сессии местного кенеша

Закон КР «О местном самоуправлении»

В соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 31, на сессии городского, айылного кенеша решаются вопросы установления порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, в том числе путем утверждения программы приватизации объектов муниципальной собственности, осуществления контроля за использованием муниципальной собственности.

Закон КР «О муниципальной собственности на имущество»

В соответствии со статьей 19, местный кенеш устанавливает порядок пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также осуществляет контроль за ее использованием.

7. Внесение изменений в местный бюджет

Закон КР «О местном самоуправлении»

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 31, на сессии городского, айылного кенеша решаются вопросы - утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов.

Бюджетный кодекс КР

В соответствии со статьей 78, местные кенешы в области регулирования бюджетных отношений принимают программы социально-экономического развития территорий и осуществляют контроль за их выполнением; определяют основные направления и приоритеты местного бюджета; утверждают местный бюджет, включая предельный объем муниципального долга и изменения к нему.

В соответствии со статьей 79, исполнительные органы местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений формируют проекты местных бюджетов и обеспечивают их исполнение после утверждения местными кенешами.

8. Государственная регистрация муниципального предприятия в качестве юридического лица

Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)»

Статья 6. Порядок представления документов при регистрации

1. Документы при регистрации представляются в регистрирующий орган заявителем. Законодательством могут быть предусмотрены иные способы представления документов для регистрации.

2. Заявителями могут выступить следующие лица:

- учредитель (учредители) юридического лица при его создании;

- иное лицо, действующее на основании доверенности.

3. Заявитель вправе обратиться в регистрирующий орган с просьбой о предварительной проверке фирменного наименования создаваемого юридического лица. Порядок предварительной проверки фирменного наименования юридического лица утвержден постановлением Правительства КР от 3 августа 2011 года, N 442.

Юридические лица должны использовать в своем фирменном наименовании на государственном и официальном языках Кыргызской Республики соответственно только буквы кыргызского и русского алфавитов, а на английском языке - буквы латинского алфавита.

4. Регистрационное заявление подписывается заявителем. Форма и требования, предъявляемые к содержанию регистрационного заявления, утверждаются Правительством.

5. При регистрации документы юридического лица представляются в регистрирующий орган на государственном или официальном языке.

6. При регистрации требование каких-либо иных документов и сведений, кроме предусмотренных Законом, запрещается.

7. Устав, учредительный договор и положение не подлежат представлению в регистрирующий орган.

8. Коммерческая организация вправе осуществлять свою деятельность на основании типовых уставов либо уставов, разработанных и утвержденных коммерческой организацией самостоятельно. Типового устава МП - нет

9. Учредитель (участник) отвечает по обязательствам юридического лица, если содержание их учредительных документов не соответствует законодательству. В случае противоречия содержания учредительных документов нормам законодательства, применяются нормы законодательства.

Статья 7. Документ, подтверждающий государственную регистрацию (перерегистрацию)

1. По результатам проверки представленных документов на соответствие их перечню, предусмотренному Законом, регистрирующим органом выдается свидетельство о государственной регистрации. Свидетельство о государственной регистрации является документом, свидетельствующим о факте государственной регистрации юридического лица.

2. Свидетельство о государственной регистрации является основанием для открытия счетов в финансово-кредитных учреждениях.

Банковским и иным финансово-кредитным учреждениям при открытии расчетного счета запрещается требовать от юридического лица какие-либо другие документы, кроме предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Юридическое лицо вправе иметь печати и (или) штампы, которые должны содержать полное фирменное наименование юридического лица, на госу-

дарственном и официальном языках, а также иные реквизиты, предусмотренные законодательством.

Статья 8. Сроки регистрации

1. Государственная регистрация юридического лица осуществляется в течение трех рабочих дней со дня представления в регистрирующий орган необходимого перечня документов.

Статья 9. Плата за регистрацию

1. При государственной регистрации юридического лица взимается плата, размер которой определяется в соответствии с законодательством.

2. Плата за государственную регистрацию вносится до получения свидетельства о государственной регистрации

Статья 10. Особенности регистрации

1. Юридическое лицо, зарегистрированное по законодательству Кыргызской Республики, создающее филиал (представительство) либо выступающее учредителем другого юридического лица, дополнительно представляет копию свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации).

Статья 11. Государственная регистрация юридического лица

1. При государственной регистрации юридического лица, в регистрирующий орган представляются следующие документы:

- регистрационное заявление по форме, утвержденной Правительством Кыргызской Республики;
- решение учредителя (учредителей) о создании юридического лица;
- иные документы, предусмотренные настоящим Законом.

2. Решение учредителя (учредителей) о создании юридического лица должно содержать:

- фирменное наименование регистрируемого юридического лица на государственном и официальном языках;
- местонахождение (юридический адрес);
- сведения о каждом учредителе с указанием фамилии, имени, отчества, места жительства (для физических лиц), полного фирменного наименования, места нахождения (для юридических лиц);
- размер уставного капитала (паевого фонда) и размер долей (паев) каждого учредителя в уставном капитале (паевом фонде) юридического лица;
- фамилию, имя, отчество руководителя исполнительного органа;
- иные сведения в соответствии с законодательством.

3. В решении учредителя (учредителей) о создании юридического лица подтверждается, что указанные в нем сведения, а также сведения, содержащиеся в представленных для государственной регистрации документах, достоверны, соблюден порядок оплаты уставного капитала (паевого

фонда) на момент государственной регистрации и в установленных законом случаях согласованы с соответствующими государственными органами и (или) органами местного самоуправления вопросы создания юридического лица.

Решение учредителя (учредителей) о создании юридического лица подписывается каждым учредителем, и подпись каждого физического лица – учредителя – свидетельствуется нотариально. В случае представления в регистрирующий орган документов, указанных в части 1 настоящей статьи, непосредственно учредителем (учредителями) – физическим лицом (физическими лицами) – обязательного нотариального свидетельствования его (их) подписи не требуется. Подпись уполномоченного представителя юридического лица должна быть скреплена печатью юридического лица либо засвидетельствована нотариально.

4. Со дня принятия заявления регистрирующий орган в установленные сроки обязан:

- проверить наличие перечня и отсутствие неточностей либо несоответствий в информации, содержащейся в документах, необходимых для государственной регистрации юридического лица;
- проверить содержание представленных документов на соответствие законодательству (для финансово-кредитных учреждений и некоммерческих организаций);
- издать соответствующий приказ и известить налоговые органы, органы статистики и Социального фонда, внести в государственный реестр сведения о государственной регистрации;
- выдать свидетельство о государственной регистрации с указанием полного фирменного наименования на государственном и официальном языках, регистрационного номера, ИНН, кода ОКПО, даты государственной регистрации и юридического адреса;
- выдать по одному экземпляру учредительных документов (для финансово-кредитных учреждений и некоммерческих организаций);
- оформить регистрационное дело юридического лица, содержащее по одному экземпляру предоставленных регистрационных документов, и передать его в архив регистрирующего органа.

5. Датой государственной регистрации юридического лица признается дата издания регистрирующим органом соответствующего приказа.

6. После государственной регистрации учредительные документы финансово-кредитного учреждения и некоммерческой организации скрепляются печатью и штампом регистрирующего органа.

9. Порядок передачи муниципальной собственности (имущества) муниципальному предприятию

Закон КР «О муниципальной собственности на имущество»

В соответствии со статьей 16, имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть закреплено за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения, а за учреждениями – на праве оперативного управления. Муниципальные учреждения и предприятия, которым передано имущество в хозяйственное ведение и оперативное управление, владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в пределах, определяемых законодательством Кыргызской Республики.

В соответствии со статьей 19, местный кенеш устанавливает порядок пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также осуществляет контроль за ее использованием.

10. Передача муниципальной собственности (имущества) муниципальному предприятию

Закон КР «О муниципальной собственности на имущество»

В соответствии со статьей 19, исполнительный орган местного самоуправления: управляет и распоряжается муниципальной собственностью; разрабатывает и представляет на рассмотрение местного кенеша проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих порядок предоставления прав на объекты муниципальной собственности, Программы приватизации и иных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью; осуществляет руководство, координацию и контроль за созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией муниципальных предприятий и учреждений, а также управление акциями акционерных обществ, находящимися в муниципальной собственности.

11. Тарифы на услуги муниципальному предприятию

Закон КР «О местном самоуправлении»

В соответствии с пунктом 14 части 2 статьи 31, на сессии городского, айылного кенеша решаются вопросы – утверждение тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжения, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых бытовых отходов, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Закон КР «О муниципальной собственности на имущество»

В соответствии со статьей 19, местный кенеш утверждает цены и тарифы на коммунальные услуги, оказываемые муниципальными предприятиями и учреждениями, а также иными юридическими и физическими лицами, использующими муниципальную собственность.



USAID
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА

Подготовлено Проектом USAID
«Успешный аймак»¹

¹ Данная публикация стала возможной благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). DAI Global LLC несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

Успешные регионы – залог развития страны

На фото:
Нурмаматов
Кубанычбек,
глава
Ак-Татырского
айыл окмоту
Баткенской
области



«Для развития страны в первую очередь нужно развивать регионы. Это – мое глубокое убеждение», - сказал Президент ЖЭЭНБЕКОВ в начале 2018 года, вскоре после издания Указа «Об объявлении 2018 года Годом развития регионов»¹. В Указе говорится, что неравномерное распределение финансовых ресурсов, не приспособленная фискальная и бюджетная политика, слабая инфраструктура и региональное лобби приводят к дисбалансу развития регионов. В сельской местности проживает 66% населения Кыргызстана². Экономическое и социальное благосостояние большей половины населения страны становится главной повесткой дня для властей всех уровней, гражданского общества, частного сектора и международных партнеров.

Агентство США по международному развитию (USAID) содействует региональному развитию Кыргызстана. С октября 2016 года Проект USAID «Успешный аймак» оказывает поддержку орга-

нам МСУ в повышении их потенциала и доверия граждан к их работе. В настоящее время Проект сотрудничает с 32 муниципалитетами в Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской и Ошской областях. Одним из многих мероприятий USAID в поддержку инициативы Президента ЖЭЭНБЕКОВА по содействию социально-экономическому развитию регионов стал Форум аймаков «Национальный диалог по региональному развитию в Кыргызской Республике». Форум прошел 30 марта 2018 года с участием представителей более 40 органов МСУ из семи областей Кыргызстана, Аппарата Президента Кыргызской Республики, Аппарата Правительства Кыргызской Республики, ГАМСУМО, Союза органов местных самоуправлений Кыргызской Республики и международных партнеров. Форум послужил площадкой для обсуждения проблем и стратегий улучшения регионального развития в Кыргызской Республике. Стороны обсудили и представили свои идеи по устойчивому и качественному обслуживанию, бюджетному процессу и социальному и культурному развитию сельской местности. По каждому пункту участники представили свое видение и рекомендации по улучшению. Ниже мы пред-

¹ http://www.president.kg/ru/news/11325_prezident_sooronbay_jeenbekov_razvitie_regionov_-_prioritetnoe_napravlenie_v_moej_prezidentskoy_deyatelnosti/

² Численность населения Кыргызской Республики на 1 января 2018 года. Доступно на сайте: <http://stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

лагаем вашему вниманию Резолюцию, подписанную участниками по окончании форума. Резолюция носит рекомендательный характер по трем главным вопросам, которым был посвящен форум:

- повышение потенциала местных бюджетов;
- улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг;
- решение социальных и культурных вопросов местного значения.

РЕЗОЛЮЦИЯ Форума аймаков «Национальный диалог по региональному развитию в Кыргызской Республике»

Дата: 30 марта 2018 года

Место: конференц-зал, «Парк-отель», г. Бишкек, Кыргызская Республика.

Участники: главы айыл окмоту, председатели айылных кенешей айылных аймаков семи областей Кыргызской Республики, представители Аппарата Президента и Аппарата Правительства Кыргызской Республики, ГАМСУМО, Союза ОМСУ, международных организаций.

Учитывая задачи стратегического развития Кыргызской Республики в проведении системных изменений в подходах и консолидации усилий государства и общества на развитии регионов, заявленных в Указе президента КР «Об объявлении 2018 года Годом развития регионов», участники Форума аймаков рекомендуют следующие меры.

Повышение потенциала местных бюджетов

По улучшению налогового управления:

- повышение информированности и грамотности населения, предпринимателей о целях и задачах сбора налогов;
- стимулирование муниципальных налоговых сотрудников брать дополнительную нагрузку по взысканию налогов (возможно бонусы к заработной плате);
- повышение заинтересованности органов МСУ собирать дополнительные налоги, так как нынешняя система выравнивания местных бюджетов не способствует этому;
- создание нормативно-правовой базы для договоренностей органов МСУ с территориальными подразделениями Государственной налоговой службы по исполнению постановления Правительства КР № 202 «О мерах по

осуществлению делегированных государственных полномочий органами местного самоуправления в сфере налоговых правоотношений»;

- создание условий для населения по оплате налогов, к примеру, установка терминалов, создание единой базы налогоплательщиков и т.д.

По эффективному использованию выравнивающих грантов:

- обеспечение открытых, простых и равных для всех Правил исчисления выравнивающих грантов. Из-за сложности формулы исчисления выравнивающего гранта, ее понимают лишь Счетная палата и Министерство финансов КР;
- обучение работников органов МСУ Правилам исчисления выравнивающих грантов;
- создание условий органам МСУ для разработки бюджета развития, в связи с тем что наличие выравнивающих дотаций не дает возможности для этого.

По фондам развития:

- создание условий для финансирования также и частного сектора из Фонда развития;
- в приоритетном порядке расходование средств Фонда на развитие сфер экономики, приносящих прибыль;
- стимулирование органов МСУ на создание инвестиционных пакетов предложений для финансирования за счет средств фондов.

По стимулирующим грантам:

Нынешнее Положение по распределению стимулирующих грантов отвечает потребностям органов МСУ, но требуются улучшения в части:

- увеличения квот по стимулирующим грантам;
- уменьшения доли софинансирования из местного бюджета.

Коммунальные услуги

1. Разработка единой нормы накопления твердых бытовых отходов для различных категорий абонентов.
2. Упрощение и ускорение процедуры трансформации земель для организации полигонов твердых бытовых отходов.
3. Внесение изменений в законодательство КР с целью усиления ответственности абонентов за несвоевременную оплату и уклонение от оплаты коммунальных платежей.
4. Упрощение и ускорение рассмотрения административных и гражданских дел по искам поставщиков коммунальных услуг.
5. Разработка и введение единого типового формата Плана социально-экономического развития МСУ.

Социальные и культурные вопросы местного значения

1. Упрощение процедуры подготовки документов, связанных с социальными вопросами (пенсии, пособия и др.).
2. Принятие совместного плана действий государственных структур районного значения с органами МСУ для проведения мероприятий социального направления на уровне районов и айылных аймаков с учетом интересов органов МСУ.
3. Наделение органов МСУ дополнительными полномочиями при решении вопросов социальной поддержки населения.
4. Упрощение квалификационных требований для муниципальных служащих при прохожде-

нии конкурса по набору кадров, чтобы иметь возможность привлекать молодых специалистов в айыл окмоту.

5. Содействие органам МСУ со стороны районного управления водного хозяйства в процессе создания Ассоциаций водопользователей.
6. Повышение потенциала органов МСУ в части организации услуг социально-культурного направления посредством внедрения принципов муниципально-частного партнерства.

*** *Конец Резолюции*

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Повышение потенциала местных бюджетов является особенно важной задачей, стоящей перед органами МСУ. Президент ЖЭЭНБЕКОВ отметил в одном из своих выступлений: «Два основных экономических инструмента государства – налогово-бюджетная политика и денежно-кредитная политика не смогли напрямую повлиять на развитие территорий», подразумевая недостаточную эффективность существующих практик управления местным бюджетом¹. В течение последних лет проводятся реформы, позволяющие органам МСУ более эффективно решать проблемы на местах. Реформы также коснулись бюджетного процесса на местном уровне.

Бюджетный процесс на местном уровне включает в себя управление поступлениями в местный бюджет из разных источников и расходами из него на жизнедеятельность местного сообщества. Органы МСУ несут ответственность за формирование, утверждение, исполнение и контроль местного бюджета. Многоступенчатый процесс управления бюджетом требует от органов МСУ знания и соблюдения нормативно-правовой базы по наполнению бюджета, разработке проекта использования средств бюджета, согласованию проекта с айылным кеңешем и сообществом, а также четкому соблюдению утвержденного плана. В этом смысле, эффективное управление местным бюджетом подразумевает собой сбор доходов местного бюджета в



Участники во время обсуждения вопросов повышения потенциала местных бюджетов

¹ http://www.president.kg/ru/news/11325_prezident_sooronbay_jeenbekov_razvitie_regionov_-_prioritetnoe_napravlenie_v_moej_prezidentskoy_deyatelnosti/

полном объеме, изыскание дополнительных и резервных источников доходов, целевое использование средств бюджета на нужды местного сообщества, прозрачность и подотчетность органов МСУ.

Увеличение объемов доходной части местных бюджетов является одной из основных задач органов МСУ. Доходы можно увеличить за счет повышения собираемости налогов местного бюджета. Последние реформы в сфере налогово-денежной политики на национальном уровне заложили стимул органам МСУ на самостоятельное администрирование налогов местного бюджета. Согласно постановлению Правительства КР от 11 апреля 2016 года № 202 «О мерах по осуществлению делегированных государственных полномочий органами местного самоуправления в сфере налоговых правоотношений» и бюджетного законодательства от 1 января 2017 года, органы МСУ могут:

1. По-новому взглянуть и переоценить местную налоговую политику – рассмотреть повышение ставки земельных налогов, ставки арендной платы за земли сельхоз- и несельхозназначения, эффективное использование зонального коэффициента.
2. Активно пользоваться полномочиями местных кенешей по стимулированию малого бизнеса для вывода его из тени и создания привлекательных условий для ведения бизнеса. К примеру, стимулом развития малых предприятий может послужить освобождение от уплаты налогов, в том числе на новые



Представители проекта USAID «Успешный аймак» вручили партнерским муниципалитетам результаты оценки их деятельности

предприятия с объемом реализации не менее 30 млн. сомов и предоставление льгот на основании ст. 159 Бюджетного кодекса.

3. Занять активную позицию по выявлению предпринимателей, которые не платят налоги. К примеру, только часть таксистов, трактористов и других индивидуальных предпринимателей приобретают патенты на ведение экономической деятельности.
4. В рамках заключенных договоров с государственными налоговыми органами, органы МСУ могут использовать полномочия по налоговому контролю, взысканию задолженностей по налогам и наложению штрафных санкций неплательщикам.

Расширение прав органов МСУ в части сбора налогов на местном уровне дает им больше возможностей стать независимыми от республиканского бюджета. Независимость от дотаций и других трансфертов даст большую мобильность местным властям удовлетворять потребности местного населения. Это улучшит их эффективность в предоставлении коммунальных услуг и повысит доверие граждан к их работе.

Вторым важным фактором повышения эффективности бюджетного процесса является участие и доверие граждан в вопросах формирования местного бюджета. Без вовлечения граждан в бюджетный процесс органам МСУ не удастся повысить собираемость налогов на местном уровне, что также влечет за собой слабую эффективность местных властей в решении вопросов местного значения. Прозрачность и открытость айыл окмоту в вопро-

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС – регламентированная законодательством Кыргызской Республики деятельность по формированию и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению, уточнению и исполнению бюджетов, ведению учета и составлению отчетности, финансовому управлению и контролю (Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года, № 59).



**Султанбаева Элмира,
председатель айылного кенеша
Ак-Чийского айылного аймака
Иссык-Кульской области**

сах формирования местного бюджета определяется не только доступностью информации для общественности, но и является необходимым условием общественного участия.

Новые положения бюджетного законодательства от 1 января 2017 года также распространяются на обеспечение прозрачности и подотчетности государственного бюджета, в том числе местного бюджета. Для этих целей органы МСУ должны проводить общественные бюджетные слушания с тем, чтобы местное население было осведомлено о поступлениях и расходах местного бюджета и утверждало проект бюджета на следующий год.

Цель бюджетных слушаний – получение общественного согласования по мерам, действиям, предлагаемым органами МСУ и сообществом, в целях решения бюджетных вопросов.

Для достижения поставленной цели на обществен-

ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ СЛУШАНИЯ – это мероприятие в форме открытого обсуждения вопросов формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики, проводимого по инициативе органов исполнительной власти для изучения общественного мнения, получения предложений, рекомендаций и принятия решений с учетом интересов населения (ст. 127 Бюджетного кодекса КР).

ных слушаниях выполняются следующие задачи:

- органы МСУ информируют граждан о текущем состоянии бюджета, существующих проблемах и мерах по улучшению бюджетного процесса на следующий бюджетный год;
- предоставляется информация об исполнении обязательств органами МСУ и населением по исполнению требований законодательства по бюджетным процессам;
- обсуждаются и принимаются меры по совместному решению бюджетных вопросов, направленных на обеспечение поступательного и устойчивого развития муниципалитета.

Кроме этого, статьей 126 Бюджетного кодекса установлена необходимость разработки Гражданского бюджета в целях предоставления населению в доступной и упрощенной форме бюджетной информации. Гражданский бюджет дает возможность гражданам, включая тех, кто не имеет специального образования, получить информацию о финансовых потоках местного бюджета. Несмотря на то что требование в отношении Гражданского бюджета касается в большей степени государственного бюджета, это не исключает разработку данного документа в рамках города, айылного аймака.

Общественные слушания по проекту бюджета являются хорошей площадкой для представления Гражданского бюджета местному населению. В целом, практика проведения бюджетных слушаний на местном уровне позволяет местным властям и местному сообществу обмениваться информацией, пожеланиями и рекомендациями по улучшению уровня жизни населенного пункта.

С начала 2017 года Проектом USAID «Успешный аймак» проводится постоянная работа по повышению потенциала своих партнерских органов МСУ в управлении местным бюджетом. В рамках данной деятельности Проект провел два кластерных тренинга по налоговому администрированию, пять тренингов по организации и проведению общественных слушаний по бюджету и подготовке Гражданского бюджета, а также поддержал проведение бюджетных слушаний в 22 партнерских муниципалитетах. Проект сотрудничает с 32 муниципалитетами в Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской и Ошской областях, помогая им организовать эффективные услуги в области водоснабжения, управления отходами, сельского хозяйства и других областях через укрепление потенциала муниципалитетов. С октября 2016 года Проект обучил более 1,1 тыс. муниципальных сотрудников и экспертов и организовал 62 общественных слушания по услугам местного значения, исполнению бюджета и разработке уставов местных сообществ.

Конкурс Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству (SDC)

ПОЛОЖЕНИЕ О КОНКУРСЕ «МЕСТНАЯ ИНИЦИАТИВА»

Цели конкурса:

- 1) стимулировать более активное участие населения в жизни сообщества и процессе принятия решений на местах;
- 2) выявить наиболее удачные примеры по реализации местных инициатив в решении дел местного значения, с целью поощрения и распространения информации о них;
- 3) способствовать применению передовых методов работы и новых способов решения вопросов местного значения в партнерстве местных сообществ с органами местного самоуправления в Кыргызстане.

Порядок проведения конкурса: лидеры местных сообществ, инициативные группы, НПО, органы местного самоуправления, муниципальные учреждения и организации совместно либо по отдельности представляют в Институт политики развития описание особо результативного, эффективного опыта или мероприятия, внедренного или проведенного в их селе по их совместной инициативе и направленного на решение дел местного значения. Мероприятие должно быть детально описано, согласно представленной ниже форме.

Местной инициативой в рамках данного конкурса признается мероприятие(я) или механизмы, или методы, инициированные и реализованные местным сообществом совместно с органами местного самоуправления, которые были полезны местному сообществу; которые требуют продолжения и/или повторения в муниципалитете-заявителе и могут применяться в других айылных аймаках КР. Преимущества будут иметь инициативы, которые направлены на развитие, а не являются разовым мероприятием, организацией разового срочного решения вопроса местного значения методом

"ашара". В конкурсе рассматриваются местные инициативы, которые:

- 1) способствуют повышению уровня жизни населения;
- 2) способствуют прозрачности работы органов МСУ, подотчетности органов МСУ населению;
- 3) способствуют прозрачности работы муниципальных организаций и учреждений (школ, поставщиков коммунальных услуг и т.п.);
- 4) способствуют повышению роли и более активному взаимодействию депутатов местных кенешей с избирателями;
- 5) способствуют вовлечению граждан в решение дел местного значения;
- 6) обеспечивают участие граждан в бюджетном процессе;
- 7) обеспечивают участие гражданского общества в выборе приоритетных потребностей и принятия совместных решений для развития села.

Местная инициатива касается дел местного значения, включая, но не ограничиваясь следующими вопросами:

- благоустройства территории (вкл. дороги и уличное освещение);
- создания условий для культурного развития местного сообщества (вкл. содействие или организацию работы библиотек, информационных центров; создание условий для работы и организацию работы самих кружков и секций при домах культуры и т.п.);
- создания условий для предоставления качественных услуг (питьевая вода, поливная вода и т.п.), включая инициативы по улучшению работы общинных организаций;
- создания условий для продвижения идей здорового образа жизни, развития физической культуры и спорта;

- создания условий для развития народного художественного творчества;
- организации досуга, мероприятий для детей и молодежи;
- содействия открытости органов МСУ (проведение мероприятий по информированию населения, обеспечению обратной связи и т.п.);
- обеспечения доступа к информации, находящейся в ведении органов МСУ;
- содействия созданию условий для организации и предоставления социальных услуг лицам с особыми нуждами.

Количество примеров с описанием местной инициативы от каждого заявителя не ограничено, но каждый пример должен касаться лишь одной проблемы. Описание должно быть ограничено 1500 словами. Фотографии, видеоматериалы, вырезки публикаций в газетах и журналах усилят ценность презентации (см. форму заявки).

Внимание! Заполненные заявки принимаются на государственном и официальном языках

Заявки с описанием примера или примеров нужно представить в офис Института политики развития с 1 по 15 сентября 2018 года.

Критерии отбора

Все заявки будут рассматриваться с точки зрения содержательности и правильности оформления на основании следующих критериев отбора:

- значимость для сообщества - каким образом внедренная практика способствовала улучшению уровня жизни в сообществе;
- уровень повышения открытости работы органов МСУ и их подотчетности перед населением;
- уровень повышения активности участия населения в жизни сообщества и процессе принятия решений, в частности, по вопросам местного значения;
- обеспечение участия в процессе всех социальных слоев населения муниципалитета и гендерного баланса;
- качество самого мероприятия или внедренного опыта с точки зрения его яркости, произведенного резонанса внутри самого сообщества и/или в более широком масштабе;
- уровень самостоятельности муниципалитета при внедрении успешной практики (включая финансовую независимость от донорских средств);
- каким образом использование средств/оборудования, приобретенного за счет приза, будет способствовать дальнейшему усовершенствованию описанной инициативы или решать другие дела местного значения в партнерстве населения с органами МСУ.

Проект оставляет за собой право выезда в АА

– участников конкурса, с целью ознакомления с опытом на местах до принятия решения Комиссией. Все критерии имеют равнозначную весомость. Инициативы оцениваются отдельно по каждому критерию по пятибалльной шкале. Победителем признается заявитель, чья заявка получает максимальное количество баллов.

Конкурсная комиссия

Конкурсная комиссия рассматривает подаваемые участниками документы с возможными дополнениями, которые могут быть в виде отзывов международных организаций, проектов, других НПО, знающих о представленной на конкурс инициативе. Дополнения также могут быть предоставлены Проектом по результатам переговоров с заявителями, жителями муниципалитетов-заявителей, органов МСУ. Оценка заявок производится в течение 2 – 3 недель с момента окончательного срока подачи заявок. Члены Комиссии оценивают заявки в соответствии с указанным выше порядком и не несут ответственности за разъяснение по проведенной ими оценке. Информация о результатах конкурса публикуется на сайте Проекта в разделе «Новости», в журнале «Муниципалитет». Победители информируются в письменной форме в недельный срок после вынесения решения Конкурсной комиссией.

В состав конкурсной комиссии входят представители:

- Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» - 1 человек;
- Института политики развития – 1 человек;
- ГАМСУМО – 1 человек;
- НПО – 1 человек.

Решение Конкурсной комиссии принимается простым большинством голосов и подлежит одобрению со стороны финансирующих организаций.

Распространение опыта местной инициативы: Проект намеревается опубликовать представленные на конкурс примеры местных инициатив в своих печатных изданиях. Мы сохраняем за собой право редактировать представленные тексты ввиду ограниченности места в публикациях. А также лучшие примеры местных инициатив будут размещены на сайте ИПР и Проекта.

Право участия имеют лидеры местных сообществ, инициативные группы, НПО, муниципальные учреждения и организации, исполнительные органы местного самоуправления и местные кенешы айылных аймаков Ошской и Нарынской областей Кыргызской Республики.

Призы

Общий призовой фонд конкурса – около 700 000 сомов. Средства призового фонда предоставлены Проектом «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (далее – Про-

ект), финансируемым Правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству(SDC). Победителям конкурса будут предоставляться призы в следующем порядке:

- I место – приз на сумму в размере до 150 000 тысяч сомов;
- II место – приз на сумму в размере до 100 000 тысяч сомов;
- III место – приз на сумму в размере до 70 000 тысяч сомов;
- Поощрительные призы – призы на сумму в размере до 30 000 тысяч сомов.

Призовые средства (грант) могут быть использованы для поддержки (продолжения описанной в заявке инициативы, улучшения описанного опыта местной инициативы или реализации новой инициативы по решению дел местного значения в партнерстве с местным самоуправлением. В качестве приза может приобретаться оборудование, предназначенное для улучшения взаимодействия местного сообщества с ОМСУ, в том числе и для проведения общественных мероприятий, такое, как:

- оборудование, принадлежности и т.п. для проведения мероприятия в продолжение описанной и победившей местной инициативы или поддержки внедренного метода (по согласованию деталей с Проектом при предоставлении бюджета);
- усилители звука (колонки), микрофоны и сопутствующие товары, системы общественного оповещения;
- мебель для оборудования помещений для проведения общественных мероприятий (пример: стулья/кресла, информационные стенды, доски);
- оборудование и принадлежности для муниципальных учреждений (школы, детские сады, музыкальные и спортивные школы);
- оборудование для муниципальных предприятий (предоставляющих такие услуги, как водоснабжение, сбор мусора, уличное освещение, озеленение).

Проект может рассматривать другие варианты использования призового фонда, кроме финансирования строительно-ремонтных проектов, оплаты труда или поездки.

Обязательное условие – предоставление отчета в течение одного(1) месяца после получения приза о проводимой работе с использованием полученных призов или о проведенных мероприятиях.

Победителям конкурса будет предоставлено право ведения переговоров с Проектом по использованию призового фонда с целью дальнейшего усовершенствования вовлечения населения в дела местного значения и повышения качества предоставления местных услуг. Закупка производится Проектом с участием представителя победителя и передается в пользование победителю.

В случае использования средств на проведение мероприятия или проведения акций, Проект покрывает напрямую все затраты в рамках суммы приза.

Просим представлять всю информацию в Институт политики развития, реализующий Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», по адресу: г. Бишкек, улица Уметалиева, д. 108 – с 1 по 15 сентября 2018 года. За получением дополнительной информации просим обращаться по телефонам: (0 312) 97-65-30 (34) или по электронной почте: Айнура Балакунова, abalakunova@dpi.kg, Анара Мусаева, amusaeva@dpi.kg

КОНКУРС 2018 года «МЕСТНАЯ ИНИЦИАТИВА»

ФОРМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Внимание! Заполненные заявки принимаются на государственном и официальном языках.

Часть I. Общая информация

Название АА: _____

Название примера: _____

_____.

Контактное лицо (для возможных запросов дополнительной или разъяснительной информации со стороны организаторов конкурса):

ФИО: _____

Должность: _____

Контактная информация заявителя:
номера телефонов: _____

адреса электронной почты: _____

Орган МСУ

ФИО главы АО _____

ФИО и должность представителя ОМСУ/НПО, инициативной группы или лидера местного сообщества – партнера инициативы _____

Контактная информация партнера по Инициативе:
номера телефонов: _____
_____.

адреса электронной почты: _____
_____.

Дата подачи заявки: «__» _____ 2018 г.

Часть II. Использование призового фонда

- Пожалуйста, опишите, на что планируете использовать средства призового фонда.
- Укажите, каким образом выбранный приз будет способствовать улучшению описанного опыта местной инициативы или реализации новой инициативы по решению дел местного значения.
- Опишите, пожалуйста, ваши планы по реализации новой инициативы или продолжению уже начатых.

Часть III. Описание примера местной инициативы

Просим описать ваш опыт/пример в виде текста, размером не более 1500 слов (три страницы 12 размером стандартного шрифта). Не рекомендуется предоставлять заявку в виде простых ответов на нижеследующие вопросы, однако информация по этим вопросам должна содержаться в тексте. Фотографии приветствуются.

1. Что послужило причиной местной инициативы:

- В чем заключается суть проблемы, решение которой удалось достичь, используя описываемый опыт?
- Какое количество людей сталкивалось с этой проблемой?
- Как была выявлена проблема? Каковы были роли местных лидеров (НПО, отдельных лиц, инициативных групп и т.п.) и органов МСУ в выявлении проблемы?

2. Описание реализованной местной инициативы

- Кратко опишите ваши действия по реализации местной инициативы (опыта).
- Когда и как вы внедрились опыт? Кто инициировал? Если кто-то (доноры, НПО, МСУ, гос. органы, бизнес и т.п.) участвовал в описываемом примере, пожалуйста, укажите.
- Как было организовано сотрудничество с партнерами по инициативе (органы МСУ, сообщество, организации, спонсоры и др.).
- Сколько людей было вовлечено в процесс реализации инициативы?
- Как определяли потребности, учитывали мнения социально-уязвимых слоев населения, в том числе соблюдали гендерный баланс?

3. Результаты внедрения местной инициативы

- В чем заключается главный результат? Были ли дополнительные плюсы от реализованной иници-

ативы, и в чем они заключаются?

- В какой степени повысилась открытость и подотчетность органов МСУ перед населением?
- В какой степени повысилась активность населения в решении дел местного значения?
- Каковы были роли местного сообщества и органов МСУ в данной инициативе?
- Какова была реакция органов МСУ или других органов власти на инициативу?
- Были ли публикации в СМИ, другие примеры передачи информации о вашей инициативе (пожалуйста, опишите и/или приложите копии)?

4. Бенефициарии (кто получил пользу)

- Кто является бенефициариями результатов внедрения опыта?
- Каково число прямых бенефициариев?
- Присутствует ли гендерный баланс среди прямых бенефициариев (участие женщин)?
- Сколько косвенных бенефициариев (опишите, как вы определили число бенефициариев)?
- Пожалуйста, приведите цитаты – мнение, оценки жителей по поводу реализации описываемой вами инициативы.

5. Стоимость внедрения

- Какие затраты были понесены при реализации инициативы?
- Какие источники финансирования были использованы?
- Были ли привлечены донорские средства (если ДА, то какой процент затрат составило софинансирование доноров)?
- Если на ваш опыт повлияло сотрудничество с проектом «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», пожалуйста, укажите, каким образом.

Внимание!

Заполненные заявки принимаются на государственном и официальном языках.

**Присылать на имя Анары Мусаевой,
Алтынай Бузурманкуловой
и Айнуры Балакуновой по адресу:
720001, Бишкек, улица Уметалиева, 108,
факс: (312) 97 65 29,
эл. почта: abalakunova@dpi.kg
amusaeva@dpi.kg
abuzurmankulova@dpi.kg**