

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | Февраль 2019 | выпуск № 2 (88)

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

В НОМЕРЕ:

Новости законодательства

- Как выполняется закон о проверках?.....2
- Об административно-территориальной реформе.....5
- О бюджете и межбюджетных отношениях.....6
- О государственной дотации в семеноводстве.....7
- О Годе развития регионов и цифровизации страны.....8
- Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере пробации.....9
- О порядке определения бонитета почв в Кыргызской Республике.....9
- О мониторинге соблюдения законодательства со стороны органов МСУ.....10
- О порядке предоставления юридической помощи органами МСУ.....10

Права и интересы МСУ

- От редакции.....11
- Добавить туризм в вопросы местного значения?.....12

- Добавить сопровождение фостерной семьи в вопросы местного значения?.....12
- Добавить здравоохранение в вопросы местного значения?.....13
- Добавить пробацию в вопросы местного значения?.....13
- Достаточно ли передачи штатных единиц для выполнения делегированных функций?.....14

Мониторинг и оценка МСУ

- Мониторинг ПСЭР – какую роль выполняют глава айыл окмоту, граждане и депутаты местного кенеша?....14

Финансы МСУ

- Как «дружить» с инвестором и увеличить местный бюджет в два раза?....20

Пространственное планирование

- О Европейской хартии регионального/ пространственного планирования.....24
- Европейская хартия регионального/ пространственного планирования (Торремолиноская хартия 1983 года).....24
- Что такое «мастер-план»?.....28

Учредитель и издатель
Институт политики развития (ИПР)

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Нургуль Джаманкулова

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Адил Абдраимов

Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымышова

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

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

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

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

NDobretsova@dpi.kg
Телефоны: (0312) 97-65-30 (31, 32, 33, 34)
Факс: (0312) 97-65-29
Использованы фотографии, сделанные сотрудниками Института политики развития, из Интернета.
Регистрационный номер Свидетельства о регистрации средства массовой информации 1785.
ISBN 1694-7053

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Нуржан МАМЫРАЛИЕВА,
для Союза МСУ и Института политики развития

Как выполняется закон о проверках?



17 декабря 2018 года Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша КР провел парламентские слушания¹ об исполнении Закона Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления», принятого в 2016 году. Слушания показали, что государственные органы и органы местного самоуправления по-разному оценивают исполнение закона. Так, проверяющие органы отчитываются в соблюдении требований указанного закона, а органы МСУ продолжают жаловаться на то, что проверки по-прежнему мешают их стабильной работе. Вместе с тем органы МСУ признали, что ситуация несколько улучшилась, хотя практика показала, какие положения закона требуют улучшения. Например, в закон необходимо ввести норму об ответственности жалобщиков, которые вновь и вновь пишут жалобы в различные государственные органы по одному и тому же вопросу, а проверки фактов нарушений по данным жалобам не выявляют.

¹ Слушания проводились совместно с Проектом «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», финансируемым правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC), выполняемым Институтом политики развития.

На парламентских слушаниях была заслушана информация Генеральной прокуратуры КР и других уполномоченных органов, имеющих право проведения проверок деятельности органов МСУ, о мерах, предпринимаемых вышеуказанными органами в целях реализации Закона. Обсуждались работа уполномоченных органов по проверке деятельности органов МСУ, недостатки и упущения в процессе исполнения закона, а также часто встречаемые нарушения, допускаемые со стороны органов МСУ. Для участия в слушаниях были приглашены представители государственных органов, главы исполнительных органов МСУ, представители международных и неправительственных организаций и независимые эксперты. Присутствовало 52 участника, включая 7 женщин. Слушания вел заместитель председателя Комитета депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Таалайбек ТИЛЛАЕВ.

Первым выступил заместитель Генерального прокурора КР Нурлан ДЮШЕМБИЕВ, представив информацию о мерах, принимаемых Генеральной прокуратурой КР в целях реализации вышеуказанного Закона: о разработке и утверждении приложения о порядке проведения проверок деятельности органов МСУ; о единой форме учета всех видов проверок (плановой, неплановой, контрольной и перепроверке); об утвержденной форме размещения на сайте органов прокура-

туры результатов проведения проверок и допущенных нарушений. Представитель прокуратуры рассказал об утвержденных планах проведения проверок уполномоченными органами, имеющими право на проведение плановых проверок деятельности органов МСУ на 2017-й и 2018 годы. На сегодняшний день все проверки уполномоченных органов и их территориальных подразделений регистрируются (ставятся на учет) органами прокуратуры.

Согласно информации, предоставленной заместителем председателя Социального фонда КР Эсеном НУРДИНОВЫМ, план проверок Социального фонда на 2018 год, утвержденный Генеральной прокуратурой, размещен на сайте <http://socfond.kg>. Из планируемых 159 органов МСУ Социальный фонд провел проверку деятельности в 108 органах МСУ.

В своем выступлении директор Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики Джолдошбек ДЖУНУШЕВ остановился на часто допускаемых органами МСУ нарушениях в сфере экологической и технической безопасности: нарушение правил пользования пастбищными угодьями; нарушение правил пользования землями населенного пункта; нецелевое использование земельных участков; захват земельных участков и др. Из планируемых 465 проверок, согласно плану, проведены проверки деятельности 421 органа МСУ.



Директор Департамента профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Толо ИСАКОВ отметил, что Департамент, кроме плановых проверок, проводит внеплановые, контрольные и перепроверки, и пояснил, в каких случаях проводятся внеплановые проверки. По его словам, кроме плановых мероприятий, внеплановые проверки проводятся в случаях поступления от граждан заявлений, при возникновении угроз жизни и здоровью людей, охране окружающей среды, животных, растений и безопасности страны. Директор отметил, что результаты проверок деятельности органов МСУ показали, что айыл окмоту ведут слабую работу по борьбе с такими паразитарными болезнями, как эхинококкоз и альвеококкоз, и не проводят

Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» принят 31 марта 2016 года. Направлен для установления проверяющим государственным органам единого порядка проведения проверок деятельности органов МСУ, а также для обеспечения защиты прав и интересов органов МСУ от незаконного вмешательства в их деятельность. Согласно Закону, проверяющие государственные органы проводят проверки деятельности органов МСУ не только с целью выявления, предупреждения и пресечения нарушений законодательства органами местного самоуправления, но и оказания им методической и/или практической помощи. Основная роль в проверке деятельности органов МСУ отведена органам прокуратуры, в полномочие которых входит согласование плановых и внеплановых проверок, проводимых уполномоченными государственными органами, а также ведение единого учета всех видов проверок для последующего отслеживания и внесения рекомендаций по их улучшению.

лечебно-профилактической работы с домашними животными. Не придают значения комплексной межведомственной работе и реализации планов работ по здравоохранению населения.



На парламентских слушаниях также выступил основной инициатор Закона, депутат ЖК Кенжебек БОКОЕВ, который обратил внимание на недостаточную реализацию закона на практике, несоблюдение отдельных норм Закона со стороны проверяющих органов, нереагирование и непривлечение к ответственности органами прокуратуры проверяющих органов, нарушающих требования закона. Также отметил незнание своих прав и обязанностей органами МСУ в процессе проверок. Депутат предложил Комитету принять решение о создании рабочей группы для изучения вопроса о выезде на места, после вынести результаты выездных исследований на заседание Жогорку Кенеша КР.



Исполнительный директор Союза МСУ КР Омурбек АЛМАМБЕТОВ остановился на неисполнении требований закона в части размещения на сайтах государственных органов, за исключением Генеральной прокуратуры, планов по проведению плановых проверок органов МСУ. Отметил отсутствие информации по результатам проведенных проверок на сайтах государственных органов и органов МСУ; проведение проверок органов МСУ государственными органами, не входящими в перечень проверяющих органов (местные государственные администрации, полномочные представители правительства в областях, налоговая служба и другие); а также проверок, проводимых журналистами в рамках журналистских расследований. При таком количестве проверяющих, по мнению Омурбека АЛМАМБЕТОВА, работа органов МСУ затруднена.



Представители органов МСУ отметили, что в целом с принятием Закона наблюдается некоторое улучшение ситуации: количество проверок снизилось, процедура проведения проверок упорядочилась. Однако на практике все еще случаются необоснованные проверки со стороны некоторых государственных органов, которые не входят в число тех, кому проверки разрешены. Причиной многочисленных проверок органов МСУ становятся жалобы и обращения граждан, негативно воспринимающих работу айыл окмоту на основании личных обид и претензий. Достаточно по мельчайшему поводу написать жалобу, чтобы спровоцировать проверку, которая надолго парализует работу органа местного самоуправления. При этом зачастую по одной и той же жалобе разные госорганы проводят проверки по несколько раз.

Экс-глава Кок-Ойского айылного аймака Джумгальского района Нарынской области Эльмира

МАМБЕТОВА просила внести в закон норму о привлечении к ответственности граждан, обращающихся с жалобами в разные инстанции без оснований: «За шесть месяцев моей работы в качестве главы АО два раза вместо предупреждения наложили штраф. Мне не дала работать группа людей, настроенных против меня по личным причинам. Эта группа постоянно писала жалобы в прокуратуру и другие инстанции. Мне пришлось уйти с поста главы из-за необоснованных жалоб и бесконечных проверок. У меня вопрос к Генеральной прокуратуре: можно ли принять меры в отношении граждан, пишущих необоснованные жалобы, если обвинения не подтвердились по результатам проверок? Они мешают нормальной работе органов МСУ».



Глава Кочкорского айылного аймака Кочкорского района Рахатбек АБАБАКИРОВ в своем выступлении рассказал, что за восемь месяцев работы на должности главы айыл окмоту по 10 эпизодам были проведены 18 проверок. Все заявления против него были организованы группой заявителей, в числе которых был бывший глава АО. Бесконечные вызовы в РОВД и областную прокуратуру не дают ему сосредоточиться на своей работе. Он просил правоохранительные органы быть объективными, и в случае, если не будет доказана его вина, привлечь к ответственности организованную группу заявителей.



Участники также отметили, что со стороны проверяющих органов все еще поступают запросы о предоставлении оригиналов документов. По их словам, необоснованные частые вызовы в органы прокуратуры, проверки и штрафные санкции со стороны уполномоченных органов, налагаемые на органы МСУ за нарушения требований законов, исполнение которых не входит в

компетенцию органов МСУ, или решения вопросов, которые не зависят от органов МСУ, мешают работе местного самоуправления. «С принятием закона ситуация в отношении проверок улучшилась, но проверяющие органы все еще просят принести им оригиналы документов. При этом у органов прокуратуры не получают разрешения», – отметил глава Мадынского айылного аймака Кара-Сууйского района Ошской области Жамшит МАТАНБАЕВ.



Некоторые главы АО признались, что иногда вынуждены нарушать установленные правила в связи с отсутствием средств и условий для их соблюдения. Гулмайрам УЧУГЕНОВА, глава Жергетальского айылного аймака Акталинского района Нарынской области отметила, что в определенной степени проверки помогают органам МСУ находить недостатки в своей работе: «Специалисты Экотехинспекции, Счетной палаты не только проверяют, но и дают советы, консультируют. В этом я вижу пользу проверок. Но нужно признать, что мы тоже иногда вынуждены нарушать требования законов из-за отсутствия условий. Например, недавно сотрудники Экотехинспекции при проверке сделали мне замечание по поводу несоблюдения норм пожарной безопасности – в айыл окмоту отсутствуют кочегар и охранник здания. Но наш аймак дотационный, штатные единицы кочегара и охранника в типовом штатном расписании айыл окмоту, утвержденном Правительством КР, не предусмотрены. Я не могу их взять на работу и платить заработную плату. Другой пример – ГАИ часто делают замечания за использование служебной машины в выходные дни, но в селе вся-

кое может случиться, нам приходится выходить на работу и в выходные дни. Проверяющие органы должны учитывать условия работы органов МСУ либо информировать правительство об изменении требований законов».

Участники обратили внимание на вопрос делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления. По их словам, органы МСУ вынуждены выполнять государственные полномочия без финансового подкрепления, что также является нарушением закона как со стороны органов МСУ, так и со стороны государственных органов. В свою очередь депутат Кенжебек БОКОЕВ обратился к заместителю Генерального прокурора с вопросом о том, какие меры принимают органы прокуратуры в отношении Министерства финансов и других государственных органов за передачу государственных полномочий без финансового подкрепления. На что заместитель прокурора ответил, что Генеральной прокуратурой были направлены акты реагирования в Правительство КР и Министерство финансов КР, но вопрос не решается из-за нехватки финансовых средств в республиканском бюджете.

В заключение депутат Кенжебек БОКОЕВ сказал о важной роли, отведенной органам прокуратуры при проверке деятельности органов МСУ: «Когда мы писали этот закон, Генеральной прокуратуре дали главную роль, чтобы она контролировала другие уполномоченные органы в отношении проверок деятельности органов местного самоуправления и защищала интересы органов МСУ от необоснованных проверок. Поэтому прошу усилить контроль за проверяющими органами и в случаях нарушения закона привлекать их к ответственности».

Подводя итоги парламентских слушаний, участники пришли к единому мнению о необходимости вернуться к данному вопросу через шесть месяцев и вынести его на рассмотрение Жогорку Кенеша КР, а также создать рабочую группу для изучения хода реализации требований Закона на местах.

Об административно-территориальной реформе

В целях реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» от 24 сентября 2018 года, № 189, распоряжением Правительства КР от 28 декабря 2018 года, № 461-р утверждена До-

рожная карта поэтапного проведения реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики. Вышеуказанным распоряжением ПКР министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, полномочным представителям Правительства

Кыргызской Республики в областях, местным государственным администрациям, органам местного самоуправления (по согласованию) поручен ряд мер. В том числе меры содержат следующее:

- создание Координационного совета по подготовке и проведению административно-территориальной реформы;
- исторический анализ реформ, связанных с административно-территориальным устройством Кыргызской Республики на современном этапе и в советский период;
- сравнительный анализ международного

опыта административно-территориальных реформ сопредельных территорий приграничных стран, с максимальным охватом различных подходов, и систематизация принципиальных позиций при реформировании;

- методологический анализ существующей системы планирования развития регионов и ее взаимосвязь с аналогичными процессами других уровней;
- общественное обсуждение моделей административно-территориального устройства и другие.

Бюджет и межбюджетные отношения

Принят Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» (26 декабря 2018 года, № 112). Закон разработан в соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики и определяет основные приоритеты и направления Бюджетной резолюции Кыргызской Республики на 2019 год и прогноза на 2020-2021 годы, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 2397-VI от 26 апреля 2018 года.

Законом утверждены размеры выравнивающих трансфертов для местных бюджетов из республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2019 год в общей сумме расходов 2000300,0 тыс. сомов и одобрен прогноз размеров выравнивающих трансфертов из республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2020-2021 годы. Закон

предусматривает ограничение в части изменения размера выравнивающих трансфертов на 2019-2021 года в случае увеличения органами местного самоуправления доходов местных бюджетов за счет повышения базовых ставок или коэффициентов по земельному налогу.

Также Закон предусматривает 100,0 млн. сомов из республиканского бюджета для стимулирования органов местного самоуправления по увеличению собственных доходов (земельный налог, налог на имущество, доходы от аренды земель и имущества). Порядок распределения этих средств предстоит определить Правительству КР.

Кроме этого, Законом предусмотрены следующие новшества в части установления нормативов отчислений от общегосударственных доходов на 2019-2021 годы, приведенные в таблице.

Нормативы отчислений от общегосударственных доходов на 2019-2021 годы

<p align="center">Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2018 год и прогнозе на 2019-2020 годы» от 28 декабря 2017 года, № 218</p>	<p align="center">Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» от 26 декабря 2018 года, № 112</p>
<p>Статья 10. 1. Установить на 2018 год нормативы отчислений от: 1) общегосударственных налоговых поступлений: подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, и налога с продаж для местных бюджетов городов и айылов – в размере 50 процентов</p>	<p>Статья 10. 1. Установить на 2019-2021 годы следующие нормативы отчислений от общегосударственных доходов: 1) подоходный налог, уплачиваемый налоговыми агентами:</p> <ul style="list-style-type: none"> • в 2019 году – в размере 70 процентов в местные бюджеты городов и айылных аймаков; • в 2020 году – в размере 85 процентов в местные бюджеты городов и айылных аймаков; • в 2021 году – в размере 100 процентов в местные бюджеты городов и айылных аймаков

	2) налог с продаж: <ul style="list-style-type: none"> • в 2019 году – в размере 50 процентов в республиканский бюджет; • в 2020 году – в размере 75 процентов в республиканский бюджет; • в 2021 году – в размере 100 процентов в республиканский бюджет
2) налога на основе добровольного патента, налога на основе обязательного патентирования, поступления на основе единого налога – в размере 100 процентов в распоряжение местных бюджетов городов и айылов	3) налог на основе добровольного патента, налог на основе обязательного патента, единый налог – в размере 100 процентов в местные бюджеты городов и айылных аймаков
3) налога за пользование недрами (роялти, за исключением стратегических полезных ископаемых: золото, нефть, газ) в соответствующие местные бюджеты городов и айылов по месту их разработок (местонахождения) – в размере 50 процентов	4) налог за пользование недрами (роялти), за исключением стратегических полезных ископаемых (золото, нефть, газ), – в размере 50 процентов в местные бюджеты городов и айылных аймаков по месту разработок месторождений
4) налога за пользование недрами (бонусы) – в размере 100 процентов в республиканский бюджет	5) налог за пользование недрами (бонус) – в размере 100 процентов в республиканский бюджет
	6) плата за право пользования недрами – в размере 93 процентов в республиканский бюджет и 7 процентов в местные бюджеты городов и айылных аймаков по месту разработок месторождений
	7) отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения – в размере 80 процентов в республиканский бюджет и 20 процентов в местные бюджеты городов и айылных аймаков по месту разработок месторождений
2. Установить, что распределение сумм общегосударственных налогов при перевыполнении их прогнозов между республиканским и местными бюджетами производится по утвержденным нормативам отчислений от плановых поступлений по каждому виду налогов.	2. Распределение сумм сверхплановых поступлений общегосударственных доходов между республиканским и местными бюджетами производится согласно утвержденным нормативам отчислений по каждому виду дохода.
3. Доходы местных бюджетов, поступающие от местных налогов и неналоговых сборов, не подлежат изъятию в бюджет другого уровня	

О государственной дотации в семеноводстве

Принят Закон Кыргызской Республики «О государственной дотации в семеноводстве» (2 февраля 2019 года, № 22). Целью Закона является государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей в обеспечении высококачественным сортовым сертифицированным семенным материалом сельскохозяйственных культур и создание благоприятных условий семеноводческим хозяйствам Кыргызской Республики для производства и реализации сортовых высококачественных сертифицированных семян приоритетных сельскохозяйственных культур через введение механизма государственной дотации.

Государственная дотация в семеноводстве – это ежегодно определяемая Правительством Кыргызской Республики сумма бюджетных средств, выделяемая на возмещение части затрат семеноводческим хозяйствам за произведенные ими высококачественные сортовые сертифицированные семена приоритетных сельскохозяйственных культур на безвозмездной и безвозвратной основе. К приоритетным сельскохозяйственным культурам, на которые распространяется государственная дотация, относятся: озимая и яровая пшеница, ячмень, сахарная свекла, хлопчатник, кукуруза, фасоль, люцерна и эспарцет.

Государственная дотация в семеноводстве осуществляется за счет средств республиканского бюджета. Средства, выделяемые для государственной дотации, предусматриваются законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Органами, осуществляющими государственную дотацию в семеноводстве приоритетных сельскохозяйственных культур, являются уполномоченный государственный орган, осуществляющий политику в сфере сельского хозяйства,

полномочные представители Правительства Кыргызской Республики в областях, местные государственные администрации и органы местного самоуправления (по согласованию). Тем самым органы местного самоуправления, в случае согласия, могут принимать участие в работе комиссии по распределению квот на сортовые сертифицированные семена и в других мероприятиях, направленных на предоставление государственной дотации в семеноводстве приоритетных сельскохозяйственных культур.

О Года развития регионов и цифровизации страны

Президент КР подписал Указ об объявлении 2019 года «Годом развития регионов и цифровизации страны» (11 января 2019 года, УП № 1). В 2018 году развитие регионов было определено ключевым приоритетом развития страны на среднесрочную перспективу. Особое внимание было уделено вопросам создания благоприятных условий для развития бизнеса в регионах. В тексте Указа говорится, что основным направлением в 2019 году станет продвижение цифровых основ развития страны. В первую очередь следует обеспечить всеобщий широкополосный Интернет на всей территории Кыргызской Республики, благодаря которому можно будет получить наиболее эффективное, надежное и недорогое соединение страны с глобальными сетями и магистралями передачи данных.

В соответствии с разделом V Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года, № 221, цифровые технологии должны внедряться в приоритетном порядке в такие сферы, как образование, здравоохранение, туризм, сельское хозяйство, телекоммуникации, банковский сектор, легкая промышленность и строительство. Посредством использования интернет-технологий жители регионов будут иметь доступ к новым возможностям развития бизнеса вне зависимости от места проживания. Через новые инструменты интернет-торговли необходимо развивать межрегиональную и приграничную торговлю. Каждый фермер должен получить доступ к информации о состоянии рынков и прогнозных ценах на выращиваемую продукцию на целевых рынках сбыта через интернет-услуги. Интернет-платформы станут точкой доступа к необходимой информации для субъектов малого и среднего бизнеса в регионах. В целях построения информационного общества, а также консолидации усилий государства, частного сектора и гражданского сообщества, направ-

ленных на ускорение цифровой трансформации и социально-экономического развития страны, Президент КР постановил:

1. Объявить 2019 год «Годом развития регионов и цифровизации страны».

2. Считать важнейшей задачей государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики реализацию Концепции цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019-2023», одобренной решением Совета безопасности Кыргызской Республики от 14 декабря 2018 года, № 2.

Указом Президента КР поставлены четкие задачи перед Правительством КР, которые содержат в отношении местного самоуправления следующие важные пункты:

- создание и внедрение единой цифровой платформы «Санарип Кыргызстан»: единую систему идентификации, единую систему электронных сообщений, единую систему цифровых платежей, систему электронного межведомственного взаимодействия «Тундук», портал и мобильное приложение электронных государственных услуг;
- создание и внедрение цифровой платформы муниципального управления «Санарип аймак»;
- ускорение реализации инвестиционных проектов, направленных на закрепление специализации регионов и запуск 20 городов «точек роста», усиление их конкурентных преимуществ и мер государственной поддержки экспортноориентированных предприятий;
- развитие системы оказания государственных гарантированных социальных услуг, альтернативных интернатным учреждениям, через механизм делегирования полномочий в органы местного самоуправления;
- выработка предложений по административно-территориальной реформе с учетом формирования оптимальной системы расселе-

- ния и развития инфраструктуры в регионах;
- совместно с органами местного самоуправ-

ления усиление мер по повышению доходного потенциала местных бюджетов.

Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере PROBACII

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 декабря 2018 года № 641 утверждена «Методика оценки эффективности деятельности местных государственных администраций и органов местного самоуправления в сфере PROBACII». Методика устанавливает порядок проведения оценки эффективности деятельности местных государственных администраций и исполнительных органов местного самоуправления, в целях определения результативности реализации возложенных на них задач и функций, предусмотренных законодательством в сфере PROBACII. Оценка эффективности деятельности местных государственных администраций и исполнительных органов местного самоуправления в сфере PROBACII осуществляется уполномоченным государственным органом PROBACII и его территориальными подразделениями.

Показателями оценки являются:

- количество исполненных мероприятий Плана Совета по PROBACII;
- количество клиентов PROBACII, которым оформлены социальные пособия, пенсии и компенсации в соответствии с законодательством в сфере социального обеспечения;
- количество трудоустроенных клиентов PROBACII;

- количество клиентов PROBACII, размещенных в реабилитационных центрах (социальных общежитиях);
- количество клиентов PROBACII, получающих образование;
- количество клиентов PROBACII, восстановивших утраченные права и документы;
- количество созданных и функционирующих реабилитационных центров (социальных общежитий) для размещения клиентов PROBACII при наличии финансирования из республиканского бюджета.

Напомним, что согласно Закону КР «О PROBACII» от 24 февраля 2017 года, № 34, на органы местного самоуправления возложена обязанность по взаимодействию и оказанию содействия органам PROBACII в решении текущих задач и выполнении конкретных мероприятий PROBACII. При поддержке некоммерческих организаций создание реабилитационных центров (социальные общежития) для клиентов PROBACII. Обеспечение функционирования реабилитационных центров (социальных общежитий) и оказание содействия органам PROBACII в решении задач по исправлению и ресоциализации клиентов PROBACII.

О порядке определения бонитета почв в Кыргызской Республике

Постановлением Правительства КР от 25 февраля 2019 года, № 87 утвержден Порядок определения почв бонитета в Кыргызской Республике. Порядок разработан в целях обеспечения достоверности земельно-кадастровых данных, выявления и отображения в планово-картографических материалах произошедших изменений качественного состава почв земельных угодий, регулирования правовых отношений порядка проведения бонитировки почв, а также проведения бонитировки почв по единой технологии, обеспечения сопоставимости получаемых результатов на республиканском уровне. Согласно

Порядку, одним из заказчиков работ по бонитировке почв на местном уровне выступают исполнительные органы местного самоуправления. Генеральным проектировщиком (исполнителем) проведения работ по бонитировке почв является соответствующий институт, проводящий землеустроительные, топографические, картографические, почвенные, агрохимические, геоботанические и другие обследовательские работы, анализ почвы, воды и растительных образцов. Данный порядок дает возможность местному кенешу полноценно реализовать свои полномочия, предусмотренные в части 6 статьи 337

Налогового кодекса, согласно которой местные кенешы имеют право увеличивать базовые ставки земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, с учетом балла бо-

нитета почв, а также неиспользования сельскохозяйственных угодий, за исключением случаев непреодолимой силы, не чаще одного раза в течение календарного года.

О мониторинге соблюдения законодательства со стороны органов МСУ

Приказом Государственной кадровой службы КР от 26 декабря 2018 года, № 158 утверждены критерии и индикаторы, по которым проводится мониторинг соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской и муниципальной службы в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики.

Критерии и индикаторы, по которым проводится мониторинг соблюдения законодательства, разработаны в целях реализации Детализированного плана мероприятий по снижению коррупционных рисков в системе Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, утвержденного Рабочей группой Совета безопасности Кыргызской Республики по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики от 17 мая 2018 года. При проведении мониторинга соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики предусматривается введение 24 критериев, которые

будут оцениваться по пятибалльной шкале, максимальный балл – 12. Оценки разделены на следующие категории:

- 1) работа не ведется, имеются грубые нарушения по исполнению законодательства о государственной гражданской службе и муниципальной службе – оценка менее 72 баллов (включительно);
- 2) работа ведется, имеются значительные нарушения по исполнению законодательства о государственной гражданской службе и муниципальной службе – оценка от 73 баллов до 90 баллов;
- 3) работа ведется, имеются нарушения по исполнению законодательства о государственной гражданской службе и муниципальной службе – оценка от 91 балла до 106 баллов;
- 4) работа ведется, имеются незначительные нарушения по исполнению законодательства о государственной гражданской службе и муниципальной службе – оценка от 107 баллов до 114 баллов;
- 5) работа ведется без нарушений – оценка от 115 баллов и выше.

О порядке предоставления юридической помощи органами МСУ

Постановлением Правительства КР от 20 декабря 2018 года, № 594 утвержден Порядок взаимодействия субъектов системы гарантированной государством юридической помощи. Порядок утвержден в целях реализации Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи» и направлен на организацию эффективного сотрудничества между государственными органами, органами местного самоуправления, Адвокатурой Кыргызской Республики, другими организациями и лицами. Целью настоящего Порядка является оперативное и надлежащее предоставление физическим лицам (далее – заявитель или получатель) гарантированной государством юридической помощи. Впредь органы местного самоуправления должны руководствоваться данным Порядком при предоставлении консультационно-правовой

помощи населению, в рамках реализации пункта 24 части 1 статьи 18 Закона КР «О местном самоуправлении».

Однако данный Порядок не дает ответа на вопрос о том, каким образом орган МСУ должен организовать правовые консультации для населения, чего требует 20 статья Закона «О местном самоуправлении». Порядок лишь минимально отвечает на этот вопрос: «Консультационно-правовая помощь предоставляется всеми субъектами в устной, письменной формах, а также посредством использования иных доступных коммуникационных связей».

В настоящее время Институт политики развития разрабатывает проект Типового положения об организации правовой помощи городскими органами МСУ.

От редакции

Почти 500 органов МСУ КР не могут быть одновременно равными партнерами Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики в процессе обсуждения проектов законов, других нормативных правовых актов и других важных решений, так как индивидуальные согласования будут требовать неоправданно огромных ресурсов. Кроме того, согласование в индивидуальном порядке не приведет к согласию, так как интересы органов МСУ могут отличаться и противоречить друг другу в отдельных моментах. В мире в этом процессе широко используются механизмы работы через легитимного представителя интересов МСУ – муниципальные ассоциации. В Кыргызской Республике единственная легитимная муниципальная ассоциация – это Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений КР», которая имеет почти 20-летнюю историю своей работы и в разные годы выступала успешным партнером государства в развитии МСУ. За этот период удалось достичь определенных результатов, в частности, в законодательстве был закреплен статус Союза МСУ и муниципальных ассоциаций как легитимных выразителей интересов органов МСУ.

Основы организации и деятельности местного самоуправления страны установлены, прежде всего, в Конституции Кыргызской Республики. Наряду с Конституцией действуют специальные, отраслевые законы и другие нормативные правовые акты (далее – НПА), определяющие роль местного самоуправления в системе государственного управления и регулирующие деятельность органов МСУ. Законодательство в области местного самоуправления находится в постоянном развитии, в то же время подвергается частым изменениям, влияющим на систему местного самоуправления либо положительно, либо отрицательно. Недостаточное понимание конституционного смысла местного самоуправления и восприятие его как нижестоящего по уровню ответвления государственного органа часто приводит к принятию в отраслевых законах, НПА изменений, противоречащих интересам местного самоуправления, а также несогласованности отраслевых законов со специ-

альными законами в области МСУ. В частности, по сей день иницируются проекты законов, возлагающие дополнительные обязанности и полномочия на органы МСУ без административного и финансового обеспечения.

В настоящее время Институт политики развития и Союз МСУ ведут напряженную работу, проводя экспертизу проектов нормативных правовых актов и правительственных решений. Большую часть этой работы поддерживает Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC), выполняемый Институтом политики развития (далее – Проект ГГПОМСУ).

Очень часто ИПР и Союзу МСУ приходится возражать государственным органам, отстаивая интересы органов МСУ, однако сами муниципалитеты не всегда информированы о ходе и результатах этой работы. Поэтому журнал «Муниципалитет» открывает новую рубрику – «Права и интересы МСУ», где будут размещаться материалы о новых законодательных инициативах, а также о том, каким образом учитываются или не учитываются интересы органов МСУ в новых законах и в изменениях уже существующих.

Своевременная, тщательная и профессиональная экспертиза позволит существенно повысить качество законопроектов, НПА, проанализировать возможные последствия воздействия законов на деятельность органов МСУ. Представленные инициаторам рекомендации и конструктивные предложения дают возможность направить их в правильное русло, найти обоюдно выгодные пути решения вопросов до принятия нормотворческими органами законов и других НПА.

Однако в этом процессе должны принимать участие и сами органы местного самоуправления, поэтому журнал «Муниципалитет» приглашает органы МСУ выражать свою позицию как в отношении предлагаемых проектов НПА, так и в отношении комментариев и рекомендаций ИПР и Союза МСУ.

Надежда ДОБРЕЦОВА,
главный редактор журнала
"Муниципалитет",
председатель правления
Института политики развития

Рубрика подготовлена совместными усилиями экспертов Союза МСУ и Института политики развития КОЖОШЕВОЙ Н., ОРОЗБАЕВА Б., БЕКИЕВА. Б., ЧАНДЫБАЕВОЙ А. и других

Добавить туризм в вопросы местного значения?

Возражение к Проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в Закон КР «О местном самоуправлении», в Кодекс КР об административной ответственности, в Налоговый кодекс КР).

Предлагаемым проектом статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополняется новым вопросом местного значения: «содействие в реализации государственной политики в сфере туризма, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о туризме».

В целом идея участия органов МСУ в создании условий в развитии туризма приветствуется. Однако необходимо помнить, что вопросы туризма и формирования международного имиджа через туризм являются прерогативой государства. Согласно Конституционному Закону КР «О Правительстве Кыргызской Республики», Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в сфере туризма. Также утверждает концепции и программы в этой области. Государственную политику

в туристической отрасли определяют государственные органы в лице Президента, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. В этой связи, в соответствии с пунктом 4 статьи 3 Конституции КР, должно быть проведено четкое разграничение функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в сфере туризма, но этот вопрос в представленном законопроекте не был реализован. Данный конституционный принцип позволяет более ясно определить органы управления, ответственные за исполнение тех или иных функций и полномочий в сфере туризма, а также определить финансовые и иные ресурсы для исполнения этих функций и полномочий. В результате позволит эффективно и надлежащим образом исполнить каждым ответственным органом возложенных на него функций и полномочий.

С учетом вышеизложенного, инициатору законопроекта было предложено доработать проект Закона в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 4 Конституции КР (Исх. №203 от 01.12.2017 г.).

Добавить сопровождение фостерной семьи в вопросы местного значения?

Возражение к Проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики о детях», инициированное депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики МАВЛЯНОВОЙ М.Э.

Проектом Закона в Кодекс КР о детях предусмотрено увеличить круг задач Комиссии по социальным вопросам при органах МСУ, возложив на нее следующие задачи: выбор опекунов, усыновителей, фостерных или приемных семей; провести консультативную и психологическую помощь опекунам фостерных или приемных семей; контроль в форме проверки в области защиты прав ребенка, находящегося в фостерной или приемной семье; совместно с представителем гражданского общества провести мониторинг состояния здоровья и жизнедеятельности ребенка, находящегося в фостерной или приемной семье. Согласно пункту 7 статьи 10 Конституции КР, проведение единой государственной политики в сфере защиты детей,

социального обеспечения относится к полномочию Правительства КР. Предлагаемый законопроект также вступает в противоречие с действующей редакцией Кодекса КР о детях, согласно которому обязанность по ведению учета и подбора лиц, способных к выполнению обязанностей опекунов, попечителей и приемных родителей, усыновителей; заключению договора с приемными родителями по передаче ребенка на воспитание в эту (приемную) семью; организации обучения лиц, способных к выполнению обязанностей опекунов, попечителей и приемных родителей, усыновителей возлагается на уполномоченный государственный орган по защите детей (Правительство КР).

Соответственно, принимая во внимание пункт 4 статьи 3, пункт 2 статьи 113 Конституции КР, вышеуказанные полномочия должны передаваться органам МСУ в соответствии с Законом КР «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий», на основании за-

кона или договора с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. С учетом вышеизложенного, инициатору законопроекта было предложено ис-

пользовать механизмы делегирования государственных полномочий в порядке, установленном Конституцией КР и законами КР (Исх. №280 от 19.02.2019 г.).

Добавить здравоохранение в вопросы местного значения?

Возражение к Проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», инициированное депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Б. ТУРУСБЕКОВЫМ.

Проектом закона предлагается изменение в статью 18 Закона КР «О местном самоуправлении» с целью установления нового вопроса местного значения: «обеспечение условий для реализации программ здравоохранения».

В соответствии со статьей 47 Конституции КР, доступ к медицинскому обслуживанию гарантируется государством. Данная гарантия должна обеспечиваться уполномоченным государственным органом в одинаковой мере по всей стране. Согласно действующему законодательству, проведение единой государственной политики в области здравоохранения относится к полномочиям Правительства КР. Вышеуказанные го-

сударственные полномочия могут выполняться органами МСУ в случае делегирования им этих полномочий в соответствии с пунктом 2 статьи 113 Конституции КР и Законом КР «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий», на основании закона или договора с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. В случае использования механизма делегирования, реализация вышеуказанных полномочий станет обязательной для органов МСУ, и будет установлена подотчетность органов МСУ перед уполномоченным государственным органом по исполнению делегированных им государственных полномочий.

В связи с вышеизложенным, инициатору законопроекта было предложено использовать механизмы делегирования государственных полномочий в порядке, установленном Конституцией КР и законами КР (Исх. №278 от 11.02.2019 г.).

Добавить пробацию в вопросы местного значения?

Возражение к Проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам внедрения института пробации», инициированное Правительством Кыргызской Республики (ПП КР №525 от 06.11.2018 года).

Проектом предлагается внести изменение в статью 18 Закона КР «О местном самоуправлении» с целью дополнения перечня вопросов местного значения новым вопросом: «содействие органам пробации в решении текущих задач и выполнении конкретных мероприятий пробации». Концепция проекта закона предусматривает возложение такого рода мероприятий, касающихся компетенции государственных органов, также и на органы местного самоуправления, что в целом противоречит конституционной норме о разграничении функций и полномочий государственных органов и органов МСУ, предусмотренной в пункте 4 статьи 3 Конституции КР. Кроме этого, Конституция КР и Закон КР «О местном самоуправлении» понятие «вопросы

местного значения» определяет как вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также путем прямого волеизъявления граждан.

Необоснованное и бесконечное расширение списка вопросов местного значения приведет к формальному их закреплению и фактическому их неисполнению или неэффективному исполнению. Более того, часть 3 статьи 49 Бюджетного кодекса КР запрещает принятие государственными органами решений по осуществлению мероприятий, которые заведомо повлекут за собой увеличение расходов местных бюджетов, без обеспечения соответствующей компенсации. Учитывая вышеизложенное, Правительству КР было предложено доработать проект закона с учетом требований Конституции КР. Предложения и рекомендации подготовлены совместно с Союзом местных самоуправлений Кыргызской Республики (Исх. №256 от 18.01.2019 г.).

Достаточно ли передачи штатных единиц для выполнения делегированных функций?

Комментарии к Проекту постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики».

Проект постановления Правительства КР подготовлен Государственным агентством по делам молодежи, физической культуры и спорту при Правительстве КР. Проект постановления предусматривает передачу 33 штатных единиц 12 территориальных подразделений (городских отделов и секторов) Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта в структуру аппаратов мэрий городов с переводом из категории государственных служащих в категорию муниципальных служащих для выполнения делегированных государственных полномочий в сфере спорта.

Следует отметить, что вопрос делегирования государственных полномочий не ограничивается лишь передачей штатной единицы органам МСУ

для выполнения делегированных государственных полномочий. Вопрос делегирования требует тщательного анализа и комплексного подхода, который включает в себя в первую очередь: разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ; определение полномочий Государственного агентства, необходимых для делегирования органам МСУ; расчет объема финансовых средств, необходимых для выполнения делегируемых полномочий, передача указанных государственных полномочий органам МСУ на основании закона или договора с соблюдением требований Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий».

Государственному агентству КР было предложено использовать механизмы делегирования государственных полномочий в порядке, установленном Конституцией КР и законами КР. (Исх. 297 от 11.03.2019г.).

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА МСУ

Мониторинг ПСЭР – какую роль выполняют глава айыл окмоту, граждане и депутаты местного кенеша?

Медет СУЛТАМБАЕВ,
специалист по МиО Проекта ГГПОМСУ

Мониторинг и оценку работы органов МСУ нельзя далее рассматривать в применении лишь к отдельным проектам. Нет никаких сомнений

в том, что это должна быть устойчивая система взаимоотношений между местными кенешами, исполнительными органами местного самоуправле-

ния и гражданами. При этом у каждой стороны в этой системе есть свои собственные интересы, цели, задачи и функции. Практическое обучение вопросам мониторинга и оценки, проводимое Проектом ГГПОМСУ¹, позволило сделать важные выводы о том, как должна быть построена система мониторинга и оценки работы органов МСУ.

Институт политики развития в рамках Проекта провел тренинги по мониторингу и оценке программ и проектов в октябре-ноябре 2018 года. Тренинги были проведены в 15 пилотных айылных аймаках в Нарынской (5 айылных аймаков) и Ошской (10 айылных аймаков) областях. Обучено 196 человек, включая 36% женщин. Это главы и сотрудники айыл окмоту, депутаты айылного кенеша, члены групп совместного мониторинга и оценки и лидеры местных сообществ.

Ключевой целью тренинга стало обучение навыкам проведения мониторинга и оценки программ и проектов, в частности Плана совместных действий, разработанного при консультационной поддержке специалистов Проекта ГГПОМСУ. План совместных действий – это часть Программы социально-экономического развития (ПСЭР) айылного аймака, основанная на приоритетах сообщества. Приоритеты сообществ были выявлены с помощью модели совместного изучения нужд села (СИНС).

Тренинг раскрыл роль ОМСУ и членов сообщества в мониторинге и оценке на уровне айылных аймаков, а также весь процесс – от разработки индикаторов до их достижения. Тренинг основан на разработке и анализе индикаторов, заложенных в Планах совместных действий. Индикатор – это инструмент, который помогает описывать и оценивать состояние объекта. Это важнейший и простейший инструмент при проведении мониторинга ПСЭР. Индикатор – это компас, показывающий направление движения к намеченной цели.

В ходе тренинга участники узнали, что пока-



затели (индикаторы) свидетельствуют о произведенных действиях, эффектах и долговременных изменениях; что индикаторы должны соответствовать единым принципам: конкретности, однозначности, надежности, непротиворечивости, доступности для сбора. Уделили внимание изучению количественных и качественных индикаторов и их отличия на конкретных примерах. Участники тренинга получили навыки по отбору индикаторов по разработанным критериям.

Актуальность внедрения новых методов разработки программ социально-экономического развития городов и айылных аймаков² подтверждается тем, что ГАМСУМО и Министерство экономики совместным приказом утвердили новую методику разработки программ, где большое внимание уделено мониторингу и оценке. Проект ГГПОМСУ, со своей стороны, активно продвигает идею создания на уровне МСУ системы мониторинга и оценки, включающей всех участников: органы МСУ, население, государственные органы.

То, каким будет муниципалитет, например, через 3 года, должно отражаться в ПСЭР. Эффективная реализация ПСЭР зависит от множества факторов и влияет на все аспекты развития айылного аймака. Одним из таких управленческих факторов является мониторинг управления индикаторами ПСЭР. Поэтому в ходе тренинга участники провели анализ структуры ПСД как части ПСЭР с точки

¹ Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (далее Проект ГГПОМСУ), финансируемый правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC), выполняемый Институтом политики развития. Детальная информация доступна на сайте: www.vap.kg

² Методическое руководство для органов местного самоуправления по разработке программ социально-экономического развития городов и айылных аймаков, утвержденное совместным приказом ГАМСУМО и Министерства экономики КР.

Таблица № 1. Роль ОМСУ и ГСМиО в мониторинге (опрос участников тренинга, в %)

	Мониторинг ресурсов, мероприятий, результатов	Участие в мониторинге	Участие в мониторинге исполнения ПСЭР/ПСД	Разработка плана по МиО
Депутаты айылного кенеша	33,0	34,8	27,7	14,3
Глава айыл окмоту	29,5	32,1	21,4	55,4
Группа СМиО	40,2	39,3	29,5	12,5

зрения возможности проведения мониторинга и оценки. В центре внимания участников тренингов были индикаторы, которые должны быть подвергнуты мониторингу со стороны групп совместного мониторинга и оценки (ГСМиО). Поскольку часть индикаторов может измеряться только самими органами МСУ, на тренинге рассматривались вопросы разграничения полномочий мониторинга между ГСМиО, депутатами местного кенеша и мониторингом в рамках оперативно-хозяйственной деятельности айыл окмоту.

Мониторинг индикаторов ПСЭР рассматривался на тренинге как инструмент мониторинга и оценки всей деятельности органов местного самоуправления. Проект ГГПОМСУ в процессе обучения настраивал участников на решение нескольких важнейших задач. Первая – это управление, направленное на достижение целей (индикаторов), вторая – это формирование общественного мнения, в ПЭСР заложены конкретные результаты, выраженные в конкретных цифрах. Третья – это вовлечение членов местного сообщества в процесс мониторинга реализации ПСЭР. Четвертая – повышение потенциала органа МСУ и местных сообществ по вопросам эффективного управления развитием через систему индикаторов. Этот аспект приобретает важнейшее значение в связи со снижением уровня образования в вузах страны

и нехваткой квалифицированных специалистов в области управления программами развития на уровне айылных аймаков.

Согласно наблюдениям Проекта ГГПОМСУ, поставленные в ПСЭР цели и индикаторы не всегда подвергаются регулярному мониторингу не только со стороны исполнителей ПСЭР, но и со стороны общественности и мониторинговой группы. По мнению экспертов, это приводит к тому, что государственные и муниципальные программы носят «декларативный характер». Переход от «декларативного характера» к реальным результатам можно осуществлять через оценку результатов, выраженную в конкретных измеряемых индикаторах. Важно найти не только ресурсы, внедрить механизмы реализации, но и корректировать ход исполнения Программы на основании результатов мониторинга и оценки. Именно индикаторы являются хорошим инструментом влияния на ход исполнения Программы.

Через обучающие программы, в том числе тренинги по мониторингу и оценке, Проект ГГПОМСУ раскрывает роль МСУ в процессе управления ресурсами айылного аймака. Важно понять, какую роль играет глава айыл окмоту, депутаты айылного кенеша и группа совместного мониторинга и оценки. Понимание роли участников очень важно для организации мониторинга и оценки, так как



отсюда происходит разность интересов сторон, возможный конфликт интересов в организации и проведении мониторинга ПСЭР.

Нормативная правовая база определила роли трех ключевых сторон в управлении результатами через мониторинг и оценку. Если коротко, то глава айыл окмоту разрабатывает проект ПСЭР, в том числе индикаторы, группа мониторинга и оценки планирует и проводит мониторинг и оценку ПСЭР, а депутаты айылного кенеша принимают решения по результатам мониторинга и оценки. Ниже в таблице приведены результаты опроса участников тренинга по определению роли участников в процессе мониторинга и оценки ПСЭР. Опрошенные участники тренинга видят роль депутатов при участии в проведении мониторинга и оценки – 34,8%, роль айыл окмоту в разработке Плана по мониторингу и оценке – 55,4% и роль Группы СМиО в проведении мониторинга ресурсов, мероприятий и результатов – 40,2%.

Проведенный Проектом ГГПОМСУ анализ нормативной правовой базы в сфере мониторинга и оценки показывает, что существуют определенные условия для внедрения механизмов мониторинга и оценки в сферу управления ОМСУ, в том числе и мониторинг индикаторов. Принятые законы¹ наглядно свидетельствуют об этом. Однако сложной и актуальной проблемой остается интеграция индикаторов государственных программ в программы местного развития.

Глава 6 Регламента айыл окмоту² определяет, что в ПСЭР необходимо разработать план мониторинга и оценки, с указанием конкретных измеряемых индикаторов достижения целей. Здесь возникают вопросы, на которые однозначного ответа пока нет: есть ли потенциал у глав и сотрудников айыл окмоту по составлению Плана мониторинга и оценки? как внедрить в практику работы айыл окмоту механизм мониторинга и оценки ПСЭР (индикаторы)? и самое важное, понимают ли ценность внедрения механизма мониторинга и оценки в свою деятельность главы айыл окмоту и депутаты айылного кенеша? насколько важно включить в процесс мониторинга и оценки группы СМиО?

Другой ключевой элемент в системе мониторинга на уровне айылного аймака – это депутаты местного кенеша. Роль депутатов местного кенеша также определена в Типовом регламенте айылного кенеша³. Регламент определяет роль депутатов как разработчиков методологии. Например, глава 2 Регламента айылного кенеша возлагает на кенеш обязанность утверждать методики проведения оценки услуг, местных инициатив/

проектов/программ, реализуемых за счет средств местного бюджета, вклада местного сообщества, донорских организаций, а также положения о группе совместного мониторинга и оценки, ее составе, и принятие соответствующих мер на основе рекомендаций данной группы.

Практика показывает, что работа по мониторингу ПСЭР останется на бумаге до тех пор, пока депутаты не будут понимать важность мониторинга и оценки и не станут требовать отчета об исполнении индикаторов ПСЭР айылного аймака. Исполнение индикаторов ПСЭР необходимо включать в Планы работ айылного кенеша и заслушивать на сессиях айылного кенеша.

Остается открытым вопрос разработки Положения о группе СМиО, ее составе, функциях и т. д., которое, согласно главе 2 Регламента айылного кенеша, должны принять депутаты. Попытку разработки такого положения предпринял Ошский филиал ОО «Международный центр Интербилим»⁴, рекомендовав документ для принятия городскому кенешу г. Оша в 2018 году, что позволило бы четко определить правовой статус групп СМиО. Однако в Оше работа приостановилась. В настоящее время Проект ГГПОМСУ, опираясь на практический опыт внедрения мониторинга и оценки через ГСМиО, разрабатывает такое Положение о группах совместного мониторинга и оценки.

Возникает специфический вопрос: могут ли депутаты, главы айыл окмоту разработать методологию мониторинга и оценки услуг по снабжению питьевой водой, услуг здравоохранения и т. д.? Скорее всего, нет, так как у них для этого нет соответствующих знаний, но такая методология может быть подготовлена привлеченными экспертами за счет средств местного бюджета и партнеров по развитию.

Роль групп совместного мониторинга и оценки определена в Уставе местного сообщества⁵, который утверждается депутатами айылного кенеша. Так, в пункте 27.5. Типового устава определены права группы СМиО, которая вправе проводить мониторинг и оценку: 1) деятельности айыл окмоту; 2) деятельности общественных организаций и объединений; 3) реализации планов развития (включая планы совместных действий, ПСЭР и др.); 4) реализации местных инициатив/проектов/программ, финансируемых из местного бюджета. ГСМиО может мониторить реализацию ПСЭР согласно индикаторам и представлять результаты депутатам айылного кенеша для принятия соответствующих мер.

Если роли ГСМиО, депутатов и глав АО в проведении мониторинга и оценки ПСЭР более или

¹ Закон КР «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» г.Бишкек, от 18 февраля 2014 года, № 35.

² Типовой регламент айыл окмоту. Источник: <http://dpi.kg/ru/press-room/news/full/1281.html>

³ Типовой регламент айылного кенеша. Источник: http://vap.kg/ru/press_room/news/full/861.html

⁴ Совместный мониторинг и оценка муниципальных услуг. Методическое руководство. 2018г.

⁵ Типовой Устав местного сообщества. Источник: http://dpi.kg/ru/activities/legislation_ustav/

менее определены, то создание базы данных по мониторингу на уровне айылного аймака остается одним из сложнейших вопросов. Без ведения и обновления базы данных по мониторингу (индикаторы) нет информации для проведения оценки работы по исполнению ПСЭР. Этим вопросом как менеджеры должны заинтересоваться главы государственных администраций всех уровней. Оценка деятельности ОМСУ строится на базе данных мониторинга, в том числе на конкретных показателях, регулярном систематическом сборе информации и отслеживании динамики индикаторов. В противном случае мониторинг превращается в случайные визиты на объекты мониторинга и предоставляемые услуги. Таким образом, должна быть сформирована и нормативно определена роль государственных органов в процессе мониторинга и оценки на местном уровне. Однако здесь крайне важно помнить об ограничении этой роли – государственные органы, включая местную государственную администрацию, вправе осуществлять мониторинг и оценку только в отношении вопросов государственного значения, которые решают органы МСУ в рамках делегированных государством полномочий. В отношении вопросов местного значения «хозяйном» результатов мониторинга и оценки будут являться местный кенеш и население, граждане, его избравшие.

Базу данных по индикаторам можно было бы создать при айыл окмоту, но при этом информация из базы должна быть доступна всем желающим. Это было бы революционным инструментом управления, объединяющим глав айыл окмоту с депутатами и с другими заинтересованными лица-

ми, включая государственные органы и граждан. Депутаты местного кенеша и государственные органы в режиме он-лайн имели бы возможность мониторить индикаторы ПСЭР и принимать соответствующие управленческие решения, а также использовать эту информацию как критерий оценки работы главы айыл окмоту. Простейшим инструментом было бы создание панели мониторинга из нескольких ключевых индикаторов – ресурсов, продуктов и результатов ПСЭР.

Проектом ежегодно с 2016 года проводится опрос группами СМиО жителей села по вопросам оценки деятельности работы ОМСУ и оценки услуг. Собранные данные были доведены координаторами Проекта на местном уровне до органов ОМСУ и групп СМиО. Эти данные показывают, как изменяется динамика, например, участие жителей сел в сельских сходах, отношение к органам ОМСУ и т. д. Эти данные можно использовать как базу данных для мониторинга деятельности органов ОМСУ со стороны жителей села. Это субъективная информация – мнения, оценки, суждения жителей села. Субъективные данные можно подкреплять объективными данными мониторинга достижения индикаторов ПСЭР и оценкой сотрудников ОМСУ. Три источника информации – мнения жителей сел, оценка достижения индикаторов ПСЭР и оценка сотрудников ОМСУ послужили бы критериями оценки деятельности органов МСУ.

В рамках тренинга по мониторингу и оценке программ и проектов были определены шесть важнейших шагов в проведении мониторинга индикаторов ПСЭР – от разработки индикаторов до исполнения.

Первый шаг – это разработка индикаторов ПСЭР со стороны главы айыл окмоту, в соответствии с требованием Регламента айыл окмоту о подготовке ПСЭР айылного аймака.

Второй шаг предусматривает отбор индикаторов (ресурсы, мероприятия, продукты и результаты) для включения в План мониторинга и оценки ГСМиО.

Третий шаг предусматривает утверждение Плана мониторинга ГСМиО на сессии депутатов айылного кенеша. На основе Плана мониторинга ГСМиО депутаты айылного кенеша утверждают список индикаторов, по ко-



торым глава АО предоставляет информацию об исполнении индикаторов ПСЭР в полугодовом и в годовом отчете АО.

Четвертый шаг нацелен на проведение мероприятий по мониторингу индикаторов. Мониторинг предусматривает систематический сбор информации об объекте или услуге. Группы СМиО проводят инструктаж и используют опознавательные знаки (футболки, кепки, жилеты, значки и т.д.) для привлечения внимания жителей к работе группы СМиО. Это ответственный для ГСМиО этап, так как необходимо собрать полную, объективную и достоверную информацию об объекте или услуге (индикаторы). ГСМиО акцентирует внимание как на количественных, так и на качественных индикаторах ПСЭР. Мониторингу подвергаются не только объекты и услуги, предназначенные для пользования жителями, но и мнение граждан об этих объектах и услугах, их отзывы, суждения, мнения.

Пятый шаг предусматривает заседание группы ГСМиО для выработки рекомендаций, предложений по результатам мониторинга индикаторов ПСЭР. Необходим консенсус между членами группы СМиО: выводы должны представлять мнения большинства членов групп СМиО. Мнения должны отражать прогнозы относительно развития индикатора, его достижимости в установленные сроки, сравнение плана с фактом, отклонения, недостатки, проблемы и т. д. Рекомендации, предложения группы СМиО передаются в установленной форме депутатам айылного кенеша, главе айыл окмоту и заинтересованным сторонам. Главный акцент при подготовке рекомендаций члены ГСМиО делают на исполнении индикаторов ПСЭР. На этом функция ГСМиО в проведении мониторинга и оценки завершается, так как далее принимать решения по результатам мониторинга ГСМиО могут только депутаты айылного кенеша, наделенные соответствующими полномочиями.

Шестой шаг предусматривает рассмотрение рекомендаций ГСМиО депутатами айылного кенеша и принятия мер по исполнению ПСЭР (индикаторов). В Регламенте айылного кенеша записано, что к компетенции депутатов относится принятие соответствующих мер на основе рекомендаций группы СМиО. При этом депутаты имеют несколько инструментов для принятия мер или получения информации об индикаторах ПСЭР. Первый – это депутатский запрос, второй – депутатский вопрос, третий – включение вопроса о предоставлении информации об исполнении индикаторов ПСЭР в полугодовой и годовой отчеты айыл окмоту, четвертый – инициировать рассмотрение вопроса об исполнении индикаторов ПСЭР на сессии айылного кенеша.

* * *

Каковы результаты проведенных тренингов по мониторингу и оценке? Участники тренинга получили навыки и знания по разработке индикаторов

для ПСЭР. Группы СМиО составили планы по мониторингу и оценке индикаторов ПСЭР. На вопрос о том, знают ли участники, как мониторить ПСЭР, 37,5% ответили положительно, 54,5% подтвердили наличие частичных знаний и только 0,9% ответили отрицательно.

В своих комментариях участники тренингов отметили необходимость уточнения и дополнения задач, формулировок и самое важное - пересмотр и дополнение индикаторов ПСЭР, вынесение их на рассмотрение депутатам айылного кенеша.

В ходе проведенных тренингов были сделаны следующие выводы: общественный мониторинг как «острый глаз» общественности за используемыми ресурсами со стороны муниципальных служащих постепенно входит в общественную жизнь и становится практикой. Проект ГГПОМСУ продолжает развивать навыки и знания по мониторингу и оценке ОМСУ и ГСМиО. Общественность сама проявляет активность в продвижении мониторинга и оценки. Проект ГГПОМСУ способствует этому процессу через обменные визиты на уровне областей между айылными аймаками, образовательные программы, техническую помощь. Методологическая (научная) база общественного мониторинга постепенно расширяется и развивается. Впервые дана попытка определения: что такое система мониторинга на уровне айылного аймака? Система общественного мониторинга эволюционно развивается и нуждается в поддержке со стороны муниципальных, донорских и общественных организаций. Одним из главных недостатков системы мониторинга на уровне айылного аймака является отсутствие системного подхода, текучесть среди членов ГСМиО. Недостаточно разработаны правовые аспекты работы групп совместного мониторинга и оценки. Для решения проблемы Проектом ГГПОМСУ разрабатывается Положение о группах совместного мониторинга и оценки.

Эффективное использование ПСЭР как инструмента планирования зависит от множества факторов, в частности, и мониторинга исполнения индикаторов. Повышение потенциала ОМСУ и мониторинговых групп в сфере мониторинга и оценки индикаторов ПСЭР способствует эффективному использованию ресурсов сообщества для повышения качества предоставляемых услуг и поставленных в ПСЭР целей. Запланированные индикаторы ПСЭР отражают количественное и качественное значение цели, позволяют измерить уровень ее достижения. Тренинг по мониторингу и оценке послужил качественным шагом в направлении совершенствования системы управления ПСЭР через достижения индикаторов. Такую практику обучения необходимо внедрять на районном и областном уровнях для представителей государственных органов и в вузах.



Как «дружить» с инвестором и увеличить местный бюджет в два раза?

Гуляим ШАМШИДИНОВА,
специалист по лучшей практике Проекта ГГПОМСУ

Чон-Алайский АА сумел так выстроить отношения с горнодобывающей компанией, что не только предотвратил возникновение экологических проблем, но и зна-

чительно улучшил качество жизни в селах, увеличив свой бюджет с 17 до 39 миллионов сомов. Опыт взаимодействия с инвестором был представлен другим органам МСУ

обменного тура по теме «Практика вовлечения граждан в бюджетный процесс и совместное решение вопросов местного значения», который прошел осенью 2018 года в Кок-Жарском АА Ноокатского района Ошской области при поддержке Проекта ГГПОМСУ.

РЕКВИЗИТЫ ЧОН-АЛАЙСКОГО АА		Муниципальная собственность, 40 объектов, включая:	
Общая площадь	181 км ²	Школа	7
Высота над уровнем моря	2700 м	Детский сад	8
Расстояние до Оша	300 км	ФАП	7
Расстояние до Бишкека	910 км	Дом культуры, клуб	3
Количество сел	11	Библиотека	6
Население	15 608 чел., женщин 49,5%	Спортзал, комплекс	5
Количество дворов	3 709	Баня	1
Аппарат АО	31 чел. (3 женщины)	Гостиница	1
Депутаты АК	21 чел. (0 женщин)	Швейный цех	1
Общий бюджет	39 000 000 сомов	МТС	1

Тема инвестиций и взаимодействия с инвесторами вызвала большой резонанс среди органов МСУ, т.к. среди участвовавших в обменном туре муниципалитетов это был единственный муниципалитет, который, будучи дотационным, за последние 4 года сумел увеличить свой бюджет в 2,5 раза и масштабно решает актуальные проблемы местного сообщества. Это успешный пример того, как орган МСУ вместе с местным сообществом, пройдя через трудности, смог найти эффективные пути взаимодействия с горнорудной компанией, получить большую пользу для всего местного сообщества через эффективное решение вопросов местного значения.

История началась в 2008 году, когда на основании лицензии Госкомгеологии, орган МСУ предоставил «ТИК Кайди» (далее – Комбинат) 179 га пастбищных земель (государственная земля, находящаяся в пользовании МСУ) сначала на три года, затем на шесть лет. Ошибкой было то, что Комбинат, не согласовав с местной властью и местным сообществом, нарушая все экологические требования, сразу же начал разработку месторождения, уничтожая поля, загрязняя реки, тяжелой техникой поднимая пыль на внутренних дорогах сел аймака. Местное сообщество сразу же отреагировало и совместно с органом МСУ стало ставить проблемы экологии перед Комбинатом. Для этого айыл окмоту организовал общественные слушания с участием руководства Комбината, где речь шла о соблюдении экологических требований, о строительстве хвостохранилища, о рекультивации земель (комплекс мер по экологическому и экономическому восстановлению земель) со стороны Комбината. Требования местного сообщества Комбинат проигнорировал, и тогда общественность заставила предприятие приостановить все работы по разработке руды. Комбинат сделал проект по реализации всех требований, и в период с 2012 по 2015 гг. построил хвостохранилище, объездные дороги, сделал рекультивацию земель, провел трубы для воды и только в 2015 году возобновил свою деятельность.

Для организации взаимодействия был подписан трехсторонний договор между органом МСУ, районным



Фондом развития и Комбинатом о том, что компания будет соблюдать экологические требования, своевременно делать все выплаты и др.

Теперь на счет районного Фонда развития от Комбината поступают налоговые отчисления в размере 2%, из которых 20% автоматически переводится на счет Чон-Алайского АО. Кроме этого, местное сообщество предложило Комбинату выделять соцпакет (добровольные выплаты), за счет чего в пяти селах были созданы сельские фонды развития. С каждым Фондом был подписан свой договор, в котором основным пунктом стала договоренность о выплате Комбинатом в качестве соцпакета 5% в зависимости от объема производства (при этом расположенные близко к комбинату села получают больше, по сравнению с селами, расположенными дальше). Эти фонды стали эффективным механизмом для удовлетворения потребностей населения, так как жители сел с помощью АО пишут различные проекты в сельские фонды развития и путем проведения конкурса





выигрывают гранты на решение приоритетных проблем (в 2018 году общий бюджет фондов составил 50 млн. сомов).

С этого момента начала меняться жизнь чон-алайцев к лучшему, весь аймак оживился, у людей появился стимул, начала улучшаться инфраструктура, стали появляться новые здания и сооружения, строиться дороги, восстанавливаться уличное освещение и др. Положительным фактором для всего АА стало то, что Комбинат принял на работу местных жителей, квота распределилась так, что с каждого села, в зависимости от количества населения, брали на работу от 10 до 30 человек. В 2018 году на Комбинате работали больше 200 человек, в возрасте от 18 до 50 лет: шоферами, трактористами, разнорабочими, переводчиками,



поварами. С целью прозрачности и открытости деятельности Комбината, АО стал ежемесячно проводить сельские сходы, на которых Комбинат предоставляет информацию о том, какой объем работ выполнен, сколько отчислений и выплат произведено, сколько работников принято на работу и т.д. В качестве обратной связи люди открыто говорят о проблемах АА, которые нужно решать в первую очередь.

Вот что вспоминает глава АО Чон-Алайского АА Тайирбек ЖАЙЧИ-БЕКОВ: «Я работаю главой АО с 2017 года, но с 2012 года был депутатом АК, поэтому знаю все проблемы хорошо, участвовал в нелегкой истории установления взаимоотношений с Комбинатом, видел падения и подъемы. Сначала было очень тяжело, много недопонимания, взаимных претензий, обид, люди препятствовали работе Комбината. Но в итоге, чем больше было прозрачности и открытости в работе органа МСУ и Комбината, тем больше люди понимали суть нашей деятельности, особенно при распределении денежных средств, стали четко понимать куда, на что и за счет каких средств будут решаться те или иные приоритетные задачи АА. Сегодня

я отчетливо понимаю, что одна из основных задач главы АО – это увеличение местного бюджета путем привлечения различных инвестиций, улучшения инфраструктуры АА, обеспечения работой населения. Все эти задачи решаются благодаря нашему основному инвестору. Недра – наше богатство, которое должно приносить пользу, прежде всего, местному сообществу, поэтому нужно соблюдать законы, требования экологии, пожелания населения, от этого выгодно будем всем. Благодаря отчислениям, мы ре-

шили основные проблемы АА: обеспечение питьевой водой, ремонт внутренних дорог, детских садов, спортзалов. Впереди у нас большие планы, сельские фонды развития планируют построить бетонный завод, который поможет нам решить проблему дорог, мы сможем заасфальтировать все внутренние дороги, построить новую школу».



Как же Чон-Алайский АА совместно с местным сообществом распорядились инвестициями для решения приоритетных проблем? В 2017-2018 гг. чон-алайцы смогли решить приоритетные проблемы на общую сумму 95030700 сомов. Для реализации планов депутаты АК Чон-Алайского АА в феврале 2017 г. утвердили ПСЭР, в декабре – план совместных с сообществом действий (ПСД). В рамках этих планов были решены следующие вопросы:

- построены новые объекты: 1) спорткомплекс - 26000000 сомов, где занимаются 350 чел.; 2) спортзал в одном селе - 8 700 000 сомов, в другом селе - 10500000 сомов; 3) здание ФАП - 2000000 сомов; 4) новый мост -12792300 сомов; 5) стадион - 14738400 сомов; 6) детский сад в одном селе -14700000 сомов, в другом селе - 8700000 сомов; здание швейного цеха, приобретены 30 швейных машинок - 4000000 сомов (благотворительный Фонд «Ас-Салам»);
- проведена питьевая вода в одно село - 9700000 сомов, в другое село -19672000 сомов;
- приобретены оборудование и оргтехника в школы и детские сады - 1300000 сомов (Проект ГГПОМСУ- 1000000 сомов);
- установлено уличное освещение - 2800000 сомов (Проект ГГПОМСУ- 1000000 сомов).

Вопросы и ответы

ВОПРОС. Сколько составляет сумма земельного налога в Чон-Алайском АА? Как относятся депутаты местного кенеша к предложениям о повышении арендной платы за земли ГФСУ?

ОТВЕТ. За 2017 год и 9 месяцев 2018 года сумма налога составила 12 млн. сомов. Раньше налог составлял 80 сомов за 1 гектар, сейчас 188 сомов за 1 гектар. Кроме этого, у нас 500 гектаров земли ГФСУ, раньше мы сдавали в аренду 1 гектар за 200 сомов, сегодня же мы подняли стоимость до 1000 сомов, согласно Постановлению АК, т.к.

были установлены факты, когда люди брали землю в аренду за 1 га по 200 сомов и отдавали в субаренду за 1500 сомов.

Нужно тесно работать с депутатами АК, выстраивать с ними доверительные взаимоотношения, разъяснять все последствия их решений. Надо добиться того, чтобы депутаты верили, что именно они приносят большую пользу своему народу. АО не должен «присваивать» себе авторство хорошо сделанной работы, а смело говорить гражданам о том, что, благодаря депутатам АК, была положительно решена та или иная задача. Не нужно «тянуть одеяло на себя», иначе работа совсем встанет, а страдать будет все население АА.

ВОПРОС. Выделяете ли вы средства из местного бюджета для финансирования собственного вклада при реализации проектов развития? Планируете ли вы их заранее? В территориальном подразделении Министерства финансов говорят, что заложить в бюджет средства для этих целей нельзя.

ОТВЕТ. Мы заранее, в начале года, при планировании бюджета для финансирования собственного вклада выделяем 2 млн. сомов, потом уже распределяем их по мере реализации проектов.

Райфинотдел не имеет отношения к этому вопросу, так как местный бюджет – это деньги местного сообщества, и распоряжается ими население через депутатов АК, они закрепляют своим Постановлением все решения по распоряжению местным бюджетом.

При планировании бюджета на следующий год АК имеет право предусмотреть в местном бюджете необходимый объем денежных средств на софинансирование проектов, независимо от того, будут проекты или нет. Невозможно заранее предугадать, какие инвестиции и проекты могут быть в течение следующего года. Если органы МСУ не смогли использовать эти средства по назначению, можно будет перевести их на другую статью по средством внесения изменений в бюджет в порядке, предусмотренном законодательством. **M**

Печатается
по материалам
сайта
<http://vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/erchapregspatplann.htm>

О Европейской хартии регионального/ пространственного планирования

Европейская хартия регионального/пространственного планирования принята на VI Конференции министров пространственного планирования (СЕМАТ) в Торремолиносе (Испания) 20 мая 1983 года. Хартия является первым эпохальным документом по пространственному развитию, определившим основные темы дальнейших исследований и международных встреч на разных уровнях. Хартия стала базисом выработки «Основополагающих принципов устойчивого пространственного развития европейского континента», в п. 2 которых отмечается: «Основополагающие принципы» базируются на положениях Европейской хартии регионального/пространственного планирования (Торремолинская хартия, 1983 г.). Хартия вводит принципы национальных и европейских политик, разработанных в целях совершенствования пространственной организации Европы для входивших в нее в то время 22 государств-членов СЕ, а также для решения проблем, выходящих за рамки границ отдельных государств».

В п. 82 также обозначено, что: «Уже в 1983 г. Европейская хартия регионального/пространственного планирования привлекла внимание к потребности в активном участии граждан в процессе пространственного планирования. Прошедшие с тех пор годы подтвердили эту потребность. Также стало необходимым участие в местных, региональных и межрегиональных проектах, вовлечение европейского общества и социально-экономических агентов, в

частности, через неправительственные организации (NGO). Их причастность на ранних стадиях процесса вносит вклад в увеличение возможностей процесса планирования и избежание непроизводительных инвестиций. Социальное согласие является важным не только для успеха местных и региональных инициатив, оно также создает активную среду для внешних инвесторов и агентов. Причастность молодого поколения к процессу планирования открывает возможности реализации интересов граждан в долгосрочном планировании их родного региона и эффективного творческого участия. Указанное является предпосылкой принятия гражданами единой Европейской идеи».

Хартия также сильно повлияла на концептуальное содержание современных версий «Европейской перспективы пространственного развития».

Хартия регионального/пространственного планирования является первым руководством в области европейского пространственного планирования. С 1983 года она в полном виде включена Комитетом министров Совета Европы в Рекомендации для государств-членов.

В документе впервые определяются главные общеевропейские цели, которые должны лежать в основе политики пространственного планирования, усовершенствования качества жизни и организации человеческой активности в физическом пространстве Европы.

Принята
20 мая
1983 года
Резолюцией N 2

Европейская хартия регионального/пространственного планирования (Торремолинская хартия 1983 года)

Предисловие¹

6-я Конференция европейских министров, ответственных за региональное планирование, прошедшая в Торремолиносе в мае 1983 года, является важной вехой в истории регионального/пространственного планирования на европейском уровне.

¹ Предисловие Генерального секретаря Совета Европы, помещенное в отдельном издании Хартии.

Ключевым моментом Конференции стало принятие Европейской хартии регионального/пространственного планирования - пионерского начинания в области европейского пространственного планирования. Хартия с того времени в полной версии была включена Комитетом министров Совета Европы в Рекомендации для государств-членов.

Вслед за Европейской хартией архитектурного наследия (European Architectural Heritage Charter), Хар-

тией почв (Soil Charter) и Хартией вод (Water Charter), недавно принятых Советом Европы, Европейская хартия регионального планирования впервые определяет главные общеевропейские цели, которые должны лежать в основании политики пространственного планирования, улучшения качества жизни и организации человеческой деятельности в физическом пространстве Европы.

Представленная Хартия относится к общим рамочным текстам Совета Европы. Хартия направлена на создание руководящих принципов национальных и общеевропейской политик, ориентированных на сбалансированное региональное развитие и обеспечение для европейцев здоровой высококачественной окружающей среды.

Нет сомнений, что Хартия окажет перспективное влияние на европейское общество, придаст новый стимул европейскому сотрудничеству, продвинет осознание общей идентичности и таким образом придаст дополнительную энергию нашим усилиям по европейскому объединению.

Франц КАРАСЕК,

Генеральный секретарь Совета Европы

Преамбула

1. Европейские министры, ответственные за региональное планирование, принимавшие участие в заседании 6-й Сессии СЕМАТ, организованной под эгидой Совета Европы, полагают, что:

1) региональное/пространственное планирование - важный инструмент развития европейского общества, и интенсификация международного сотрудничества в этой области представляет существенный вклад в усиление европейской идентичности;

2) сотрудничество в этой сфере требует анализа национальных, региональных и местных концепций развития для выработки общих принципов, разрабатываемых, в частности, для снижения региональных различий и достижения более глубокого продвижения в использовании и организации пространства, распределения действий, защиты окружающей среды и улучшения качества жизни;

3) глубокие изменения в экономических и социальных системах государств Европы и изменения в отношениях с остальным миром вынуждают критически рассматривать принципы управления организацией пространства, избегать привязки их лишь к краткосрочным экономическим целям без учета социальных, культурных и экологических аспектов;

4) цели регионального/пространственного планирования нуждаются в новых критериях для координации и соответствия техническому прогрессу, в соответствии с экономическими и социальными вызовами;

5) все граждане Европы должны иметь возможность участвовать, в установленном порядке, в создании и применении мер регионального/пространственного планирования;

6) принимают эту хартию

7) и представляют ее населению, а также лицам,

принимающим политические решения на местном, региональном, национальном и международном уровнях.

Концепция регионального/пространственного планирования

8. Региональное/пространственное планирование придает географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политике общества.

9. Одновременно, это научная дисциплина, метод административного управления и политика, развиваемые в рамках междисциплинарного и многостороннего подхода, направленного на сбалансированное региональное развитие и физическую организацию пространства в соответствии с общей стратегией.

Ее европейское измерение

10. Региональное/пространственное планирование вносит вклад в улучшение пространственной организации Европы и способствует решению проблем, выходящих за пределы национальных систем и, таким образом, ориентировано на формирование чувства общей идентичности (common identity – самобытности), с акцентом на связях «север-юг» и «запад-восток».

Ее характеристики

11. Человек и его благосостояние, а также его взаимодействие с окружающей средой, – центральный вопрос регионального/пространственного планирования; его цель – обеспечить для каждого индивидуума такие окружающую среду и качество жизни, которые способствуют развитию его индивидуальности в контекстах, соответствующих масштабу человеческой деятельности.

12. Региональное/пространственное планирование должно быть демократическим, многосторонним, функциональным и долгосрочно ориентированным.

Демократическое – должно осуществляться таким образом, чтобы гарантировать участие заинтересованных людей и их политических представителей.

Многостороннее – должно гарантировать координацию различных отраслевых политик и объединять их в целостном подходе.

Функциональное – необходимо принимать во внимание существование регионального сознания (regional consciousness), основанного на традиционных ценностях, культуре и интересах, иногда выходящих за административные и территориальные границы, и в то же время принимать во внимание институциональные особенности различных стран.

Долгосрочно ориентированное – должно анализировать и учитывать долгосрочные тенденции и развитие экономических, социальных, культурных, экологических и средовых явлений и влияний.

Ее действие

13. Региональное/пространственное планирование должно учитывать существование множества

самостоятельных и институциональных субъектов, принимающих решения, которые влияют на организацию пространства, неопределенность всех прогнозирующих исследований, рыночные влияния, специфические особенности административных систем и различные социально-экономические и средовые условия.

Тем не менее необходимо стремиться регулировать данные влияния наиболее гармоничным способом.

Фундаментальные цели

Региональное/пространственное планирование стремится одновременно достичь следующего:

14. Сбалансированного социально-экономического развития регионов. Принимая во внимание экономические процессы, влияющие на Европу в целом, специфические региональные характеристики и важную роль осей развития и коммуникационных сетей, необходимо контролировать рост перенаселенных и интенсивно развивающихся регионов, поощрять развитие отстающих областей, поддерживать или адаптировать инфраструктуры, необходимые для стимулирования экономического подъема в областях спада, или областях, находящихся под угрозой серьезных проблем занятости, связанных с перетоком трудовых ресурсов на европейском уровне. Должна быть улучшена связь периферийных областей, имеющих особые вызовы и структурный потенциал для социально-экономического выравнивания, с индустриальными и экономическими центрами Европы.

15. Улучшения качества жизни. Поддержка улучшения качества повседневной жизни, в отношении жилья, работы, культуры, досуга и связей человеческих сообществ, и повышение благосостояния каждого индивидуума путем создания рабочих мест и удовлетворения экономических, социальных и культурных запросов, соответствующих стремлениям различных слоев населения, и размещение в наиболее оптимальных местах.

16. Ответственного управления природными ресурсами и защиты окружающей среды. Продвижение стратегий разрешения противоречий между возрастающим спросом на природные ресурсы и необходимостью их сохранения, гарантия ответственного управления окружающей средой, ресурсами земли, почвы, воздуха, воды, ресурсами энергии, фауны и флоры, с особым вниманием к областям неповторимой природы и культурному и архитектурному наследию.

17. Рационального использования земли. В процессе достижения определенных выше целей затрагиваются, в частности, вопросы местоположения, организации и развития крупных городских и индустриальных комплексов, ведущих инфраструктур и защиты сельскохозяйственных и лесных земель. Каждая политика регионального/пространственного планирования обязательно должна сопровождаться политикой землепользования ради достижения целей, представляющих общественный интерес.

Достижение целей регионального/пространственного планирования

18. Достижение целей регионального/пространственного планирования - по существу, политический вопрос.

19. Множество частных и общественных субъектов вносят своими действиями вклад в изменение и развитие организации пространства. Региональное/пространственное планирование отражает требования междисциплинарной интеграции, координации и сотрудничества между вовлеченными властями.

20. Стремление к координации между различными отраслями. Усилия по координации касаются главным образом вопросов распределения населения и экономической активности, среды обитания, средств общественного обслуживания, обеспечения энергией, транспорта, водоснабжения и очистки, шумоподавления и утилизации, защиты окружающей среды и природных, исторических, культурных активов (cultural assets) и ресурсов.

21. Содействие координации и сотрудничеству между различными уровнями принятия решений и выравниванию финансовых возможностей. Различные власти, вовлеченные в политику регионального/пространственного планирования, должны получить возможность принимать и выполнять решения, а также располагать адекватными финансовыми средствами. В целях обеспечения оптимальной координации между местными, региональными, национальными и европейскими уровнями, что также касается трансграничного сотрудничества, их действия должны всегда учитывать любые меры, представленные или запланированные на уровне, находящемся выше или ниже их собственного, и, следовательно, они должны регулярно информировать друг друга.

На местном уровне: координация планов развития местной власти, особое внимание уделяя существенным интересам регионального и национального планирования.

На региональном уровне: уровень, наиболее подходящий для выполнения политики регионального/пространственного планирования, непосредственной координации между региональными и местными и национальными властями, а также между регионами соседних стран.

На национальном уровне: координация различных направлений политики регионального/пространственного планирования и мер региональной помощи, а также гармонизация национальных и региональных целей.

На Европейском уровне: координация политики регионального/пространственного планирования для достижения целей европейского значения и общего сбалансированного развития.

22. Общественное участие. Любая политика регионального/пространственного планирования на любом уровне должна опираться на активное участие граждан. Необходимо, чтобы граждане были четко и полностью информированы на всех стадиях процесса планирования и в соответствии с установленными порядками и процедурами.

Укрепление европейского сотрудничества

23. Европейская конференция министров, ответственных за региональное планирование (СЕМАТ), составляет идеальный политический инструмент для сотрудничества и инициатив на европейском уровне.

Хартия усиливает связи с органами Совета Европы и Европейского Сообщества, а также с соответствующими межправительственными организациями. Конференция представляет регулярные доклады о достигнутых результатах по европейскому сотрудничеству в данной сфере Парламентскому собранию и постоянной Конференции местных и региональных властей Европы.

Помимо организации и усиления политического сотрудничества между государствами, Хартия поможет сотрудничеству в ключевых областях технического планирования, таких, как прогнозирование долгосрочных действий, региональная статистика, картография и терминология. Важно выработать научные, административные, технические и финансовые инструменты, необходимые для достижения целей, составляющих, в частности, европейскую концепцию регионального планирования (European regional planning concept).

24. Министры просят все учреждения, администрации и организации, имеющие дело с проблемами регионального планирования, соотносить свою работу с содержанием Хартии.

25. Хартия может быть пересмотрена в целях соответствия потребностям европейского общества.

26. Министры ручаются рекомендовать соответствующим правительствам учитывать сформулированные в Хартии принципы и цели и развивать международное сотрудничество в целях достижения реального европейского планирования.

Приложение. Специальные цели

Все принципы, обозначенные в данной Хартии, уже получили развитие в работе Европейской конференции министров, ответственных за региональное планирование, в аспектах развития сельских, городских, пограничных, горных, прибрежных и островных регионов.

1. Сельские районы, несущие сельскохозяйственную функцию, выполняют важную роль. Необходимо создавать приемлемые условия жизни в сельской местности, это касается всех экономических, социальных, культурных и экологических аспектов, а также инфраструктур и благ, с учетом различий между слаборазвитыми, периферийными сельскими районами и районами, находящимися в непосредственной близости к крупным городам.

Должно приниматься во внимание развитие в таких областях городских систем, социальных, экономических и транспортных структур во всех сферах, с сохранением их специальных функций, а также сохранение и управление естественными ландшафтами.

2. Городские области вносят большой вклад в развитие Европы и обычно несут проблему управления ростом урбанизации.

Сбалансированная городская структура требует систематического выполнения планов землепользования и применения руководящих принципов развития экономической активности ради улучшения условий жизни горожан.

Специальное внимание должно быть уделено улучшению условий жизни, развитию общественного транспорта и всем мерам, которые снижают чрезмерное перемещение населения из городских центров на периферию.

Восстановление архитектурного наследия, памятников и достопримечательных мест должно стать неотъемлемой задачей всех городов и планировочной политики государств.

3. Пограничные области более, нежели все другие, нуждаются в политике согласования между государствами. Цель такой политики заключается в открытии границ и увеличении трансграничных консультаций, сотрудничестве и совместном использовании возможностей инфраструктур. Государства должны облегчать прямые контакты между регионами и территориями, заинтересованными, в рамках Европейской рамочной конвенции по трансграничному сотрудничеству между территориальными властями (European Outline Convention on transfrontier co-operation between territorial authorities), в продвижении все более и более тесных контактов между заинтересованными поселениями.

В пограничных районах любой проект, который может иметь негативные последствия для окружающей среды соседних стран, должен реализовываться только после предварительных консультаций с этими странами.

4. Горные районы: ввиду важности выполняемых этими областями экологических, экономических, социальных, культурных и сельскохозяйственных функций, и их ценности в смысле запасов природных ресурсов, а также и множества ограничений для таких районов, политика пространственного управления должна вырабатывать специальные подходящие рекомендации по сохранению и развитию горных районов.

5. Области, структурно слабые в отношении проживания и труда, неразвитые по историческим причинам или благодаря экономическим изменениям, требуют специальной помощи, соотнесенной с особенностями, определяемыми условиями жизни и труда в разных государствах.

6. Области в экономическом упадке: определенная политика должна осуществляться в отношении областей, экономическая деятельность которых сильно замедлена вследствие промышленной реструктуризации, старения инфраструктур и промышленного оборудования, очень часто без надлежащей диверсификации. Эта ситуация усугубляется мировой конкуренцией, связанной с новым международным разделением труда.

7. Прибрежные области и острова: развитие массового туризма и транспорта в Европе и индустриализация прибрежных областей, островов и моря требуют определенной политики для таких территорий, обеспечивающей их сбалансированное разви-

тие и управление урбанизацией, при этом принимая во внимание требования сохранения окружающей среды и учета региональных характеристик. Необходимо учитывать особую роль и функции прибрежных областей в морских связях и развитии морского транспорта.

*Текст документа сверен по:
Сборник правовых актов
Совета Европы
о сохранении культурного наследия,
часть 2 -
Екатеринбург, 2003 год.*

Что такое «МАСТЕР-ПЛАН»?

Алексей МУРАТОВ

Из книги «Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим». Печатается с разрешения правообладателя – КБ «Стрелка», Москва, 2014 г.

О термине «мастер-план»

Термин «мастер-план» употребляется в разных значениях. В англоязычной профессиональной литературе он обозначает то, что в русском языке обычно называется «проектом планировки территорий» или «архитектурно-градостроительной концепцией». Речь идет о градостроительном решении района, квартала или участка, на которых проектируются различные здания и комплексы. Такие проекты часто сопровождаются трехмерными видами с объемными решениями или «конвертами», определяющими пространственные рамки для размещения объектов. Также «мастер-планами» называют стратегические документы пространственного развития, которые могут носить и комплексный, и отраслевой характер. К первому типу относится, например, мастер-план Дубаи или Осло (Dubai 2020 Urban Masterplan и Master Plan Oslo Towards 2025), ко второму типу – мастер-план развития подземной инфраструктуры Хельсинки (Underground Master Plan for Helsinki). Как мы видим, в разных случаях это слово пишется по-разному: Masterplan и Master Plan. В русском языке его же сейчас, как правило, пишут через дефис – «мастер-план». Во многом благодаря известному голландскому урбанисту Кейсу КРИСТИАНСЕ, чья компания KСАР Architects & Planners в 2010 году разработала стратегию пространственного развития Перми – фактически первый в отечественной практике городского управления документ такого рода. КРИСТИАНСЕ назвал его «Стратегическим мастер-планом». И пошло-поехало. В среде российских урбанистов и городских управленцев термин быстро приобрел то значение, которое в него заложила KСАР. Это подтверждают высказывания руководителей российской столицы. О том, что Москве нужен мастер-план, неоднократно заявлял Марат ХУСНУЛЛИН. При этом заместитель мэра употребляет этот термин в значении, близком по смыслу к стратегии

пространственного развития. В докладе, сделанном на сессии «Мастер-план – новая пространственная политика» 4 декабря 2012 года в рамках МУФ, сетуя на некомплексный характер генерального плана, ХУСНУЛЛИН, в частности, заявляет, что столице нужен документ, учитывающий социально-экономические реалии, а также способный заложить принципы сохранения и развития территорий Москвы¹. В сессии принимали участие Сергей КУЗНЕЦОВ, главный архитектор Москвы, и Карима НИГМАТУЛЛИНА, и.о. директора НИиПИ Генплана, использовавшие термин «мастер-план» в том же контексте. Такое же словопотребление вошло в обиход экспертного сообщества. К примеру, в июне 2013 года на конференции «Городское развитие в современных условиях: общество, власть, профессионалы» состоялась дискуссия с говорящим названием «Мастер-план – стратегическое видение». Организаторами мероприятия выступили Высшая школа урбанистики НИУ ВШЭ совместно с НП «Объединение планировщиков». В разговоре, который модерировал один из авторов данного исследования, приняли участие декан Высшей школы урбанистики Александр ВЫСОКОВСКИЙ, руководитель бюро «Яузaproект» Илья ЗАЛИВУХИН, известные специалисты по городскому развитию Андрей ГОЛОВИН (Пермь) и Юрий КОРЯКИН (Самара). И все они употребляли слово «мастер-план» в значении, близком к стратегии пространственного развития. Мы даем следующее определение этому понятию.

Мастер-план – стратегия пространственного развития, содержащая выраженную градостроительную компоненту, разрабатываемая публичной властью при участии представителей различных групп интересов. Данная стратегия служит, во-первых, для предъявления комплексного видения, каким должно быть место в отдаленном бу-

¹ См., например, www.slideshare.net/mosurbanforum/20121204-last.

дущем; во-вторых – для формирования общественного консенсуса относительно целей, повестки и направлений развития; в-третьих – для определения ресурсов и механизмов достижения поставленных целей; в-четвертых – для подготовки среднесрочных документов оперативного планирования. Разрабатывается параллельно со стратегией социально-экономического развития либо интегрируется с ней в единый документ.

В данном контексте лучше предварять слово «мастер-план» определением «стратегический». Но мастер-план – это не стратегия пространственного развития вообще, а ее разновидность. Особенность документа – развитая градостроительная компонента. Он рассматривает морфологию и типологию различных сред, зон и видов застройки, и это отличает его от, скажем, пространственной стратегии развития государства. Впрочем, к такого рода дефинициям надо относиться с известной осмотрительностью. Понятия, связанные с градостроительной и вообще проектной деятельностью, тяготеющей в последние годы к довольно высокой степени эволютивности, склонны впитывать различные оттенки, меняющие первоначальный смысл. Хорошей иллюстрацией этого служит бытование в наших палестинах такого слова, как «дизайн». В стратегическом планировании мастер-план является продуктом стратегического пространственного планирования. Такое планирование носит долгосрочный характер и ориентируется на ограниченное число целей и задач. В процессе стратегического планирования, любого, не только пространственного, речь всегда идет о выборе или ограничении – это неизбежно, когда для достижения желаемых результатов не хватает ресурсов. Для того чтобы отфильтровать первостепенное от вторичного и необязательного, требуется, с одной стороны, провести анализ внутренней и внешней среды, оценить имеющиеся риски и потенциалы, а с другой – сформировать общее видение того, что желательно получить на выходе. Второе предполагает цели, которые опираются на определенные принципы и ценности – без них стратегия не работает. Чтобы установить приоритеты, необходимо иметь четко сформулированную идеологию. Стратегия может быть комплексной или частной, отраслевой. От этого зависит количество вопросов, затрагиваемых в ходе анализа. Нередко разработка документа подразумевает рассмотрение различных сценариев развития или стратегических альтернатив. Это, кстати, предусмотрено Градостроительным кодексом Москвы в отношении генерального плана столицы (ст. 25, п. 3.2). Если стратегия – реальный инструмент управления, необходима система оценки действенности предпринимаемых мер. Такая система, как правило, строится на основе ключевых показателей эффективности (КПЭ). По результатам этой оценки стратегия может быть пересмотрена или актуализована. Весь этот алгоритм в разных вариациях описан в литературе по стратегическому планированию. Его же придерживается большинство разработчиков

подобных документов¹. Стратегия занимает верхний этаж в иерархии документов планирования. Иерархия планирования в бизнесе имеет три уровня: стратегирование, программирование, бюджетирование. В системе пространственного планирования стратегия также венчает систему из трех этажей. На втором располагаются среднесрочные документы – планы землепользования (land-use plans) для всей территории города, агломерации или региона (в частности, генеральные планы), а на самом нижнем – инструменты текущей градостроительной деятельности: планировки отдельных зон и участков, а также нормативы, стандарты, регламенты и пр. При всем сходстве механизмов, применяемых бизнесом и публичной властью, в том числе в процессе пространственного планирования, имеется одно существенное различие. В противоположность бизнесу, публичная власть взаимодействует с самым разнообразным кругом групп и лиц: жителями, экспертным сообществом, представителями деловых кругов, НКО и пр. Любая стратегия, разрабатываемая и предьявляемая от ее лица, должна быть инструментом консолидации общества. Она может также рассматриваться как своеобразное общественное пространство нового типа – платформа широкого диалога с использованием самых многочисленных техник и средств вовлечения граждан. Стратегическое пространственное планирование становится, таким образом, планированием коммуникативным. Изучив мнения авторитетных авторов², можно определить суть этого термина следующим образом:

Стратегическое пространственное планирование – это комплексный процесс, инициируемый и организуемый публичной властью с активным вовлечением различных групп интересов. В ходе стратегического планирования в соответствии с четко артикулированным и ограниченным набором целей и задач формулируется видение того, каким должно стать место в отдаленном будущем, а также вырабатываются принципы и механизмы, обеспечивающие долгосрочное развитие данного места в соответствии с избранной перспективой.

С одной стороны, стратегическое планирование апеллирует к широкому консенсусу, а с другой – такой консенсус должен достигаться на основе ограниченного набора целей и задач. Кто призван отбросить множество идей, поступающих от разных игроков, и сделать стратегический выбор – остановиться на нескольких основных вопросах? Часто такую роль берет на себя первое лицо публичной власти, подтверждая тем самым свою роль общественного лидера. Так происходит в мегаполисах, лидирующих в международных рейтингах по своему геополитическому весу, а также по качеству среды. Лицом консультации по «Большому Парижу» стал президент Франции Николя САРКОЗИ, а пространственных стратегий Лондона, Нью-Йорка и Сеула – такие популярные мэры, как Борис ДЖОНСОН, Майкл БЛУМ-

¹ См., напр.: Thompson A.A., Strickland A.J., Thompson J. (1999) Strategic Management. New York, NY.

² См., в частности, работы Луиса Альбрехтса, Алессандро Бальдучи, Клауса Кунцмана и др.



**Борис ДЖОНСОН,
Майкл БЛУМБЕРГ –
мэры Лондона
и Нью-Йорка –
издавали стратегии
от своего имени,
что укрепляло
их авторитет**

(фото из Интернета)

БЕРГ и Ли МЕН БАК. Стратегии инициировали и издавали именно они, предваряя эти документы преамбулами, написанными от своего имени. Мастер-план обретает черты политического соглашения, подкрепленного авторитетом первого лица.

Характеристики стратегического мастер-плана

Исходя из вышесказанного, можно выделить основные характеристики мастер-плана.

1. Как любая стратегия мастер-план опирается на определенное целеполагание и фокусируется на ограниченном количестве приоритетов. Таких приоритетов обычно бывает не менее четырех и не более шести.

2. Имеет две отправные точки. Во-первых, это ценности и принципы, складывающиеся в общее видение. Во-вторых, анализ социально-экономического, геополитического, технологического и иных контекстов, позволяющий выявить угрозы и потенциалы развития.

3. Имеет комплексный характер. Учитывает различные аспекты жизнедеятельности города, включая социальную, экономическую, экологическую, культурную и иные сферы.

4. Подразумевает активный и разнообразный диалог с многочисленными стейкхолдерами городского развития. Отсюда ясность, доходчивость и наглядность документа, делающие его понятным широкой аудитории.

5. Является не техническим, а политическим документом, формулирующим видение и намерения публичной власти относительно пространственного развития города.

6. Носит долгосрочный характер. Ориентируется на преобразования в отдаленной перспективе – от 15 лет и более. Нередко также включает набор первоочередных мер или «быстрых побед», сообщающих преобразованиям наглядность и позволяющих почувствовать скорые улучшения.

7. Является рамочным документом. Задаёт направления развития, которые конкретизируются в других документах. Как правило, не носит директивного характера и не имеет статуса закона.

8. Затрагивает и вопросы проектирования, и вопросы управления. При этом определение механизмов развития играет в пространственных стратегиях все более весомую роль.

9. Ориентирован главным образом на оптимизацию имеющихся ресурсов, а также привлечение новых. Лучше приспособлен для работы с уже сложившейся средой, нежели для создания принципиально новой.

10. Как правило, имеет механизмы оценки результатов. Подразумевает мониторинг и периодическую актуализацию. Содержит целевые установки и ключевые показатели эффективности (КПЭ).

Довольно свободный формат стратегического мастер-плана отражает ориентированность документа в первую очередь не на проекты, а на процессы. В том числе и на вовлечение по возможности широкого круга игроков в подготовку стратегии, и на ее гибкий пересмотр и актуализацию. Современное пространственное планирование – это творческий процесс. Как отмечают Луис АЛЬБРЕХТС и Алессандро БАЛЬДУЧЧИ, он не является стандартизированным и шаблонным: «Нет, это набор понятий, механизмов и инструментов, который должен тщательно подбираться для каждого конкретного случая, в зависимости от поставленных целей»¹.

Чем мастер-план отличается от генплана?

Мастер-планы нередко путают с документами территориального планирования, в частности, с генеральными планами, устанавливающими основные параметры и характеристики различных зон города, а также отображающими объекты линейной инфраструктуры.

Однако между мастер-планом и генеральным планом существуют важные различия, которые имеют тенденцию не сглаживаться, а увеличиваться. Не в последнюю очередь это свидетельствует о необходимости наличия обоих документов для управления развитием территорий.

Главные различия касаются назначения документов, степени их детализации и юридической силы. Генеральный план является прежде всего документом, регулирующим вопросы землепользования. На его основе разрабатываются ПЗЗ, проекты планировок территорий, градпланы отдельных участков и пр. Он охватывает всю территорию поселения сплошным зонированием и обладает статусом за-

¹ Albrechts L., Balducci A. (2013) 'Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans,' in disP — The Planning Review. Vol. 49, p. 24.

кона. Стратегический мастер-план в первую очередь определяет повестку и инструменты пространственного развития. Он апеллирует к долгим срокам, свободным и относительно недетализированным форматам, а также к согласительным механизмам в противовес директивным.

Последний документ старается восполнить то, чего так не хватает генеральным планам. Во многом, как сказано выше, эти документы контрастируют между собой и в то же время дополняют друг друга.

1. Генпланы умеют ограничивать, но не научились стимулировать. Мастер-план рассматривается как импульс для запуска позитивных изменений.

2. Генпланам недостает комплексности. Стратегические мастер-планы стремятся в необходимой мере учитывать социально-экономическую, геополитическую и экологическую проблематику.

3. Установленные законодательно форматы генеральных планов, а также процедуры их согласования и утверждения, делают эти документы недостаточно гибкими и адаптивными. Стратегическое мастер-планирование – динамичный и креативный процесс.

4. Генплан не концептуальный, а оперативный документ. Его главная задача – регулировать размещение тех или иных объектов и служить базой для разработки градостроительной документации. Стратегическое планирование апеллирует к образам, принципам и идеям. Его цель – дать возможность осознать, каким может и должен быть город и как достичь желаемого результата.

5. Генпланы носят узкопрофессиональный характер. Их язык не понятен обывателям. Они вовлечены в разработку генпланов формально – когда документ уже готов, единым аккордом проводятся публичные слушания. Стратегический мастер-план нацелен на вовлечение широкого круга стейкхолдеров: и в период обсуждения повестки развития, и в период рассмотрения документа.

Разница между этими документами иллюстрирует смещение в форматах нарративов, усваиваемых широкой аудиторией. Этот сдвиг сначала был уловлен в живописи и кино, а затем начал активно обыгрываться на телевидении и в интернет-коммуникациях. Речь идет о рассеивании и дроблении восприятия современного человека с тенденцией к замещению панорамного видения мозаичной или пиксельной картиной мира.

Подобно тому как в кинематографе последовательный ход камеры вытесняется в 1920-х годах техникой монтажной склейки кадров¹, сплошной и всеохватный характер карт генерального плана сменяется в стратегии отдельными «крактурами», на которых акцентируются разработчики. Они не преследуют цели сказать обо всем. Стратегический мастер-план – это документ о самом важном. В свет его прожектора попадают лишь избранные темы и вопросы.

Такая избирательность созвучна и характеру современного мегаполиса, который сложно воспринять целиком не только из-за огромного размера,

но и из-за раздробленности, связанной как со множеством различий между районами разновременной застройки, так и с разделением на части линиями транспортных магистралей, «пальцами» зеленых зон и ареалами промтерриторий.

Стратегический мастер-план как инструмент

Какова же инструментальность стратегического мастер-плана? Какие задачи он призван решать в сфере городского управления?

Мы считаем, что данный документ может выполнять как минимум роль пяти инструментов:

- инструмента координации;
- инструмента прогнозирования;
- инструмента вовлечения;
- инструмента маркетинга;
- инструмента политики.

На основании этого набора в настоящей работе производится оценка эффективности стратегических мастер-планов городов мира, а также возможного места документа в системе градостроительного проектирования Москвы. Что же мы подразумеваем под такими инструментами?

Быть инструментом координации. Назначение: способствовать долговременным согласованным действиям различных органов власти по решению определенных целей и задач в сфере городского развития. Как инструмент координации мастер-план призван обладать следующими основными характеристиками:

- ясностью и продуманностью целей и задач;
- ориентированностью на определенные механизмы управления;
- простотой трансляции целей и задач в руководстве к действию: госпрограммы, градостроительные документы и пр.;
- наличием целевых показателей, на основе которых можно выстроить систему контроля.

Быть инструментом прогнозирования. Назначение: способствовать эффективному распоряжению реальными и потенциальными ресурсами во времени и пространстве. Основные качества мастер-плана как такого инструмента:

- наличие целостного представления о существующей и будущей ресурсной базе;
- выстраивание четкой системы приоритетов;
- комплексность: взаимная увязанность социально-экономических и пространственных показателей. Как следствие, возможность выстраивать модели, в том числе параметрические.

Быть инструментом вовлечения. Назначение: служить платформой широкого общественного консенсуса. Основные качества мастер-плана в этом смысле должны быть такими:

- наличие разделяемых различными стейкхолдерами принципов и ценностей, служащих основой развития;
- привлекательное видение, способное транслироваться в медийных форматах: Интернет, печатные медиа, выставки и пр.;
- ясность, доходчивость и наглядность для ши-

¹ См. на эту тему: Маккуайр С. Медийный город. Медиа, архитектура и городское пространство. М.: Strelka Press, 2014.

рокой аудитории;

- создание предпосылок для общественного контроля за ходом реализации стратегии посредством открытой системы мониторинга градостроительной деятельности.

Быть инструментом маркетинга. Назначение: способствовать привлечению в город внешних ресурсов. Основные качества:

- ясное позиционирование города в существующем геополитическом и экономическом контексте;
- акцент на сильных сторонах, преимуществах и особенностях в международной, региональной или национальной конкуренции за ресурсы;
- приоритет стимулов перед ограничениями;
- информационная прозрачность;
- привлекательная и понятная с точки зрения международной аудитории «упаковка».

Быть инструментом политики. Назначение: способствовать укреплению авторитета и легитимности власти. Желательные свойства:

- трансляция основных положений стратегии от первого лица;
- акцент на социальных приоритетах;
- четкость и ясность проводимой политики;
- наличие мер, позволяющих добиться быстрых и ощутимых результатов.

Сложенные вместе эти пять инструментов позволяют сделать стратегический мастер-план максимально эффективным – как в смысле управления, так и в смысле коммуникации. Акцент на том или ином аспекте, обуславливающим характер мастер-плана, зависит от ориентации публичной власти. Несмотря на всю условность разделения на «правых» и «левых», принято считать, что первые уделяют большее внимание вопросам управления, а вторые – учету интересов как можно более широкого круга граждан.

В то же время стимулирование жителей к участию в развитии города имеет вполне понятную прагматическую сторону. Во-первых, с развитием средств интерактивной коммуникации каждый человек может легко транслировать в медиапространстве собственные наблюдения и мысли. И было бы недальновидно не использовать этот ресурс для сбора и идей, и информации о том, что происходит на местах. Во-вторых, налоги, уплачиваемые жителями, приобретают все больший вес в городском бюджете¹. Разделение издержек по управлению городом подразумевает более чуткое внимание к чаяниям жителей как фактических соинвесторов городского хозяйства.

От экстенсивного к интенсивному развитию

Формат генерального плана возник во времена активного роста городов, подкрепленного масси-

рованной застройкой ранее не урбанизированных территорий. И по сей день данный документ лучше всего применим, когда речь идет о строительстве «с нуля».

Этот «генетический код» генплана определяет его сильные стороны как крепко сбитого проектного документа, увязывающего развитие транспортной и инженерной инфраструктуры с функциональными и количественными показателями (в основном касающимися объемов застройки). Одновременно такое происхождение – причина недостатков генплана: некомплексности, которая сочетается с неподкрепленностью заявленных мер возможностям бюджета и привлечения инвестиций. Обширные планы по созданию инфраструктуры зачастую оказываются прикрытием проектов нового жилого строительства: кварталы в чистом поле строятся быстро, а вот создание школ, детских садов и удобных транспортных связей с остальным городом откладывается на долгий, порою неопределенный срок.

Стратегический мастер-план, прежде всего, – это средство оптимизации. Он ориентирован на работу в существующем контексте. Это показывают принципы, заложенные в стратегиях пространственного развития самых разных городов. В частности, Амстердам, Берлин, Ванкувер, Мельбурн провозглашают принцип компактного города, подразумевающий уплотнение уже урбанизированных территорий, а не разрастание застройки вширь. Такой подход, например, подразумевает установку на определение в регламентах не максимальной, а минимально разрешенной плотности участков (Большой Париж). Или меры стимулирования «вторичного девелопмента» (Нью-Йорк, Чикаго). Или ориентацию на смешанную застройку (Нью-Йорк) и развитие общественного транспорта, при котором новые объекты должны строиться в радиусах шаговой доступности от остановок (Берлин, Ванкувер, Копенгаген и пр.). Можно сформулировать этот принцип по-другому: сначала инфраструктура, а затем девелопмент.

Еще один принцип – сохранение городской самобытности, провозглашенное в Сингапуре. Он тесно переплетается как с сохранением городских сообществ, так и наследия, особое внимание которому уделяется в самых разных городах – от Нью-Йорка до Шанхая.

Стратегический мастер-план – документ эпохи эволюционного развития, а не взрывного роста. Отсюда и его особенности. Ориентированность на диалог с жителями не в последнюю очередь диктуется тем, что на застроенных территориях, в отличие от «целинных», всегда существует кто-то со своими правами и интересами. Приоритет механизмов управления над механизмами проекта объясняется тем же. Если город сложился, проектировать его уже не надо, но необходимо регулировать развитие. Уплотнение города – а именно на это, как мы увидим, нацелены многие стратегические мастер-планы – в условиях дефицита ресурсов, прежде всего финансовых и энергетических, – рациональный процесс, позволяющий существенно экономить на всем. Точнее почти на всем – кроме мозгов и времени.

¹ По данным ГБУ, «Аналитический центр» при Департаменте экономической политики и развития города Москвы, налог на доходы физических лиц становится основой поступлений в столичный бюджет. В структуре его доходов доля НДФЛ неуклонно растет (с 40% в 2011-м до 50% в 2014 г.), в то время как доля налога на прибыль организаций снижается (с 47% в 2011-м до 35% в 2014 г.).