



**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
ПРИМЕНЕНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ**

*Сборник вопросов-ответов*

**Сборник состоит из 120 вопросов и ответов, с которыми сталкиваются в повседневной работе государственные и муниципальные служащие Кыргызской Республики. Вопросы собирались во время семинаров и «круглых» столов, связанных с государственной и муниципальной службой и проведенных в различных регионах Кыргызской Республики.**

**К сборнику прилагается диск.**

**Сборник предназначен для бесплатного предоставления всем исполнительным органам местного самоуправления Кыргызской Республики.**

**Ответы подготовлены специалистами Государственной кадровой службы Кыргызской Республики и Проекта ГПОМСУ.**

**Ответы соответствуют нормам законодательства Кыргызской Республики в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы, действительным на 31 декабря 2018 года.**

**Сборник адресован государственным и муниципальным служащим, студентам и преподавателям, а также иным лицам, которые интересуются государственной и муниципальной службой.**

**Электронная версия сборника доступна на сайтах: [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg) (раздел «Библиотека»), [www.var.kg](http://www.var.kg) (раздел «Публикации»)**

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ИЮНЬ 2019 | выпуск № 6 (92)

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

## В НОМЕРЕ:

### Горячая тема

Особенности межмуниципального сотрудничества в Кыргызской Республике ..... 2

### Социальные услуги МСУ

Баткен внедряет государственный социальный заказ..... 9

### Юридическая консультация

О строительстве зданий школ и детских садов..... 13  
О сельском Интернете..... 13  
О бродячих животных..... 13  
О бизнесе и местном самоуправлении..... 14  
О разграничении полномочий в сфере культуры и массового спорта..... 16  
О тротуаре..... 16  
О канализации..... 17  
О восстановлении дороги после строительства водопровода..... 18  
О расширении земельного участка..... 19

### Союз МСУ возражает

Против включения органов МСУ в социальное обслуживание на дому..... 20  
Против разработки Кодекса Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» ..... 21  
Против включения пробаии в оценку работы органов МСУ..... 24

### Новости Союза МСУ

В Оше представители муниципалитетов работали над обновлением уставов местного сообщества ..... 25  
Как влияют принимаемые Жогорку Кенешем КР законы на работу органов местного самоуправления?..... 25

### Участие граждан в МСУ

Трехсторонний диалог сообщества, МСУ и государства на сельских сходах: питьевая и поливная вода, школы и школьный транспорт, электрификация..... 26

**Уважаемые читатели журнала! Убедительно просим вас заполнить анкету, которую вы получили вместе с этим номером!**

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  
**Адилъ Абдраимов**

Перевод на кыргызский язык  
**Зейнеп Алтымышова**

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

Журнал размещает рекламные материалы на платной основе. Ответственность за их содержание несут заказчики и рекламодатели.

**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**



# Особенности межмуниципального сотрудничества в Кыргызской Республике

*Асылбек ЧЕКIROV*

по заказу Проекта «Улучшение услуг на местном уровне»

Одна из основных задач местного самоуправления состоит в обеспечении населения услугами, за наличие и организацию которых отвечают органы местного самоуправления. Это особенно актуально для сельской местности, поскольку большинство айылных аймаков не в состоянии обеспечивать качественное предоставление услуг, ввиду недостаточности собственных ресурсов.

В последние годы наблюдается развитие инфраструктуры услуг, строятся водопроводы, дороги, спортивные залы, в сельской местности начала формироваться система сбора и вывоза твердых бытовых отходов. Повысились требования граждан к органам местного самоуправления в части организации устойчивого доступа к этим услугам, повышения качества оказываемых услуг. Объем этих требований со стороны населения и в целом со стороны государства к органам МСУ постоянно увеличивается, решаемые вопросы становятся более сложными. Такое

положение дел требует от органов МСУ поиска новых возможностей по построению системы услуг, что позволило бы в условиях ограниченных ресурсов решать вопросы местного значения. Несмотря на то что муниципалитеты могут значительно различаться по числу жителей, территории, структуре экономики, зачастую выгоднее решать вопросы местного значения совместно с другими муниципалитетами, чем самостоятельно. Размещение муниципального заказа от лица нескольких муниципалитетов консолидирует спрос на однородные услуги, работы и позволяет снижать их стоимость за счет использования эффекта масштаба.

Одним из действенных методов улучшения управления становится организация межмуниципального сотрудничества (ММС) для совместного решения задач, представляющих общий интерес. Поэтому решение проблем социально-экономического развития местного сообщества на осно-

ве развития межмуниципального сотрудничества является актуальной задачей как для органов государственной власти, так и местного самоуправления.

## Межмуниципальное сотрудничество в мире

В Кыргызской Республике пока нет большого опыта развития межмуниципального сотрудничества, поэтому важно и интересно сопоставить международный опыт с возможностями системы местного самоуправления в Кыргызстане.

Ключевые принципы межмуниципального сотрудничества:

- добровольность в вопросах формирования ММС;
- эффективность и экономность использования объединяемых ресурсов – деятельность в рамках ММС позволит получить лучший результат по сравнению с тем, если бы указанные вопросы решались каждым муниципалитетом по отдельности;
- учет местной и региональной специфики, административно-территориального деления, географического положения муниципалитетов, экономических и иных региональных факторов.

В мировой практике развития МСУ, а также в практике Кыргызской Республики, нет четкого определения термина «межмуниципальное сотрудничество». Основываясь на теории и опыте организации ММС в ряде стран, можно дать следующее определение. Межмуниципальное сотрудничество (ММС) – это отношения, возникающие на добровольной основе между двумя или более муниципалитетами и имеющие целью создание условий для решения вопросов местного значения за счет объединения политических, организационных, материальных и иных ресурсов.

Принято рассматривать две основные формы ММС: «ассоциативно-представительное» и «хозяйственное» сотрудничество<sup>1</sup>. Первая призвана обеспечивать взаимодействие органов МСУ и органов государственной власти, представительство интересов муниципалитетов на региональном и национальном уровнях. Вторая форма позволяет нескольким муниципалитетам объединяться (организационно и финансово) для совместного решения вопросов местного значения.

Общепринято тип «хозяйственного» межмуниципального сотрудничества определять как межмуниципальную кооперацию. **Межмуниципальная кооперация (сотрудничество, совместная деятельность)** – форма объединения и согласования интересов экономических субъектов, орга-

нов МСУ, с целью повышения эффективности и результативности в решении вопросов местного значения.

По способам организации выделяют неформальную и обязывающую кооперацию. Неформальная кооперация основывается на договоренностях между органами МСУ, местными сообществами в части решения определенного круга вопросов, не подкрепленных юридическими обязательствами. Такого рода обязательства носят в большей степени социальный, идеологический характер. Например, меморандум о совместных мероприятиях по проведению месячников по чистоте, совместная организация праздников и т.д. Обязывающая кооперация характеризуется юридическим закреплением совместных обязательств, действий, полномочий.

В свою очередь обязывающую кооперацию можно также разделить на два типа: «межмуниципальное партнерство» и «межмуниципальное объединение».

**Межмуниципальное партнерство** – политические и хозяйственные формы взаимодействия органов МСУ, местных сообществ, частных и общественных институтов на основе договорных отношений, с целью повышения эффективности реализации конкретного проекта в рамках решения вопросов местного значения. Отношения в рамках межмуниципального партнерства не предусматривают образования отдельного юридического лица.

**Межмуниципальное объединение** – юридическое лицо в виде организации, созданное в соответствии с законодательством страны и на основании решений нескольких представительных органов МСУ (местных кенешей) для совместного решения вопросов местного значения, представляющих для них общий интерес, посредством консолидации финансово-экономических, кадровых и иных ресурсов.

Возможность и необходимость ММС отражена в Европейской хартии местного самоуправления. Статья 10 Хартии закрепляет, что «территориальным корпорациям должно быть предоставлено право на сотрудничество при осуществлении их полномочий, а также на вступление в рамках закона в ассоциации с другими территориальными корпорациями для осуществления задач, представляющих общий интерес»<sup>2</sup>. Данное положение является одним из важнейших условий функционирования демократического местного самоуправления.

В конституциях государств Европы предусматривается право общин, коммун, муниципалитетов на совместное решение задач, входящих в круг общих интересов, путем консолидации ресур-

<sup>1</sup> Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества. Арумова Е.С. Кубанский государственный университет.

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления. Г. Страсбург, 15 окт. 1985 г. ETS № 122 [Электронный ресурс] <http://www.convntLons.coe.int/> (12 мая 2005 г.).

сов и формирования общих органов управления с передачей последним необходимых властных полномочий. При этом именно передача властных полномочий в ассоциативные объединения является важнейшей особенностью ММС в европейских странах.

Формирование межмуниципальных объединений во многих странах носит разрешительный характер. Зачастую необходимо согласование и разрешение государственных органов для участия муниципалитетов в ММС по отдельным направлениям, когда затрагивается сфера ответственности государства. Например, австрийские общины при объединении по вопросам, затрагивающим в целом систему местного самоуправления и снижающим уровень самостоятельности какого-либо сообщества, получают разрешение надзорного органа. В государствах с децентрализованной системой управления подробное правовое регулирование организации деятельности межмуниципальных объединений отнесено, как правило, к компетенции земель (Германия, Австрия) и автономных сообществ (Испания). В государствах Европы совместная деятельность муниципальных образований в сфере коммерческой, некоммерческой и управленческой деятельности подлежит четкой правовой дифференциации, и каждое из этих направлений межмуниципального сотрудничества не подменяет собой друг друга.

Например, общины республики Словении, объединившись в ассоциацию, могут получить от государства полномочия по выполнению государственных обязательств, при этом государство выделяет для этого ассоциациям необходимые ресурсы.

Важно обратить внимание, что деятельность межмуниципальных объединений в ряде европейских стран контролируется с двух сторон: государством и местными сообществами<sup>1</sup>.

За рубежом широко используются такие непопулярные в странах СНГ способы координации и объединения усилий, как передача ассоциациям муниципалитетов отдельных полномочий органов МСУ, что предполагает придание межмуниципальным объединениям статуса субъектов публичного права, по сути, статуса муниципалитетов «второго уровня», имеющих собственные бюджеты и полномочия. Например, синдикаты, дистрикты во Франции; совместные администрации исполнительных органов власти (характерно для Дании, Германии); целевые союзы (характерно для Германии); межмуниципальные предприятия и учреждения (широко распространены в Дании и Финляндии);

создание любых хозяйствующих субъектов, в том числе открытых акционерных обществ (например, в Дании); «горизонтальная» передача полномочий от более мелких муниципальных образований более крупным (характерно для Германии).

В зарубежной практике преобладают формы хозяйственной межмуниципальной кооперации, по сравнению с ассоциативной.

Практика использования межмуниципальной кооперации за рубежом характеризуется как достоинствами, так и недостатками. С одной стороны, кооперация позволяет эффективно и гибко решать определенные договором задачи: услуга, приобретенная с помощью кооперации, обходится муниципалитету дешевле, чем ее самостоятельное производство. С другой стороны, возникают проблемы компетенции и ответственности: принимающие участие в кооперации местные советы имеют меньшие возможности по управлению совместным предприятием, чем в случае, если бы этим предприятием руководил сам муниципалитет. Муниципалитет, приобретающий услугу у другого муниципалитета, не в состоянии влиять на ее качество. Поэтому многие из соглашений по межмуниципальной кооперации координируются и утверждаются государственными инстанциями<sup>2</sup>.

## Межмуниципальное сотрудничество в Кыргызской Республике

Понятие «межмуниципального сотрудничества» в Кыргызской Республике пока не находит своего определения в рамках действующего законодательства. В настоящее время не существует и единого термина, отражающего подобный тип отношений, хотя понятийный аппарат является одним из базовых начал любого правового явления.

В Кыргызской Республике на местном уровне правовое регулирование межмуниципальных отношений может осуществляться уставами местных сообществ, а также отдельными нормативными актами об участии органов МСУ в деятельности ассоциаций муниципалитетов или муниципальных хозяйствующих объединений. Потенциал данного уровня регулирования ММС достаточно велик, т.к. законодательство Кыргызской Республики дает широкий спектр прав и полномочий органам МСУ принимать решения в этом вопросе.

Для «ассоциативно-представительной» формы ММС в Законе «О местном самоуправлении» определена следующая норма: «Местные сообщества для координации своей деятельности в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать некоммерческие ор-

<sup>1</sup> Зарубежный опыт организации межмуниципального взаимодействия. Е.С. Барабаш. Хабаровская государственная академия экономики и права. 2012 г. Ссылка на сайт: <https://cyberleninka.ru/article/v/zarubezhnyy-opyt-organizatsii-mezhmunitsipalnogo-vzaimodeystviya>

<sup>2</sup> Там же.

ганизации в порядке и формах, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики». Таким образом, в части организационных, правовых форм реализации этой нормы делается отсылка к Закону «О некоммерческих организациях», который предусматривает 3 организационно-правовые формы некоммерческой организации: общественное объединение, фонд, учреждение. В настоящее время в Кыргызской Республике осуществляют свою деятельность ряд региональных ассоциаций, на национальном уровне - Союз местных самоуправлений в форме объединения юридических лиц.

Статья 62-2 Закона «О местном самоуправлении» уточняет и детализирует формы сотрудничества с другими органами МСУ. Данная статья устанавливает, что «органы местного самоуправления могут сотрудничать ... с другими органами местного самоуправления для обеспечения более эффективного и оперативного предоставления услуг местному сообществу и вправе передавать им определенные полномочия, бюджетные средства и иное муниципальное имущество». При этом неясным является механизм передачи полномочий, что под этим подразумевается и как это может осуществляться на практике. Бюджетные средства могут передаваться в виде целевых трансфертов в соответствии с положениями Бюджетного кодекса КР. Неясным является также вопрос передачи другим муниципалитетам муниципального имущества, так как специальных положений по этому вопросу в Законе «О муниципальной собственности» и других НПА нет.

Статья 62-2 Закона «О местном самоуправлении» предусматривает следующие формы договорных отношений:

- 1) форму договора о предоставлении услуг одним органом местного самоуправления или государственного органа другому органу местного самоуправления;
- 2) форму совместных финансовых соглашений;
- 3) форму совместных предприятий и иных организаций;
- 4) иные формы, не запрещенные законодательством.

Первые два пункта из указанных положений можно отнести к форме межмуниципального партнерства без образования юридического лица на основе договорных отношений между заинтересованными сторонами, в целях решения вопросов местного значения. Данный тип ММС подразумевает реализацию конкретного совместного проекта, с завершением которого прекращается действие договора. Например, строительство конкретного объекта в виде мусорного полигона, который будет в дальнейшем совместно эксплуатироваться.

Такого типа соглашения регулируются норма-

ми Гражданского кодекса КР. В законодательстве нет ограничений по участию органов МСУ в договорных отношениях в рамках ММС. Важно обращать внимание на имущественные, финансовые аспекты, которые могут возникнуть при исполнении договорных обязательств.

При **межмуниципальных договорных отношениях** между органами МСУ определяется ответственность исключительно самих органов МСУ или их учреждений для решения вопросов местного значения. В отдельных случаях договора могут предусматривать участие муниципальных предприятий, если речь идет об оказании услуг на договорных отношениях с потребителями, без процедур государственных закупок.

В случае если для исполнения условий договора необходимо за счет местных бюджетов произвести приобретение имущества, оборудования, материалов, то вступают в силу положения Закона «О государственных закупках». При этом Закон предусматривает, что закупающей организацией должен выступить один конкретный орган МСУ. В этом случае, в рамках договора, органы МСУ могут направить на пополнение бюджета одного из органов МСУ целевые трансферты из своих местных бюджетов. Решение по такого рода целевым трансфертам принимает местный кенеш<sup>1</sup>.

Таким образом, законодательство КР не препятствует созданию межмуниципальной кооперации на договорной основе в самых разных конфигурациях. Если максимально учитывать все необходимые условия при заключении договора, то можно свести к минимуму возможные риски такой формы партнерства. Рассмотренная форма взаимоотношений направлена на обеспечение интереса всех участвующих в решении задач сторон, что усиливает устойчивость такого рода взаимодействия.

Рассмотрим форму совместных предприятий и иных организаций. В статье 62 Закона «О местном самоуправлении» определено право органов МСУ создавать «муниципальные предприятия и некоммерческие организации, а также участвовать в акционерных обществах, с целью обеспечения эффективного и оперативного решения вопросов местного значения». Таким образом, определено 3 типа субъектов, которые могут создаваться органами МСУ:

- муниципальные предприятия,
- некоммерческие организации,
- акционерные общества.

### Муниципальные предприятия

Учредителем муниципального предприятия является орган местного самоуправления. Порядок создания и характеристики предприятия установлены Гражданским кодексом КР. Статья 87 Граж-

<sup>1</sup> См. статья 55 Бюджетного кодекса КР.

данского кодекса КР описывает общие положения по созданию юридического лица. То есть в рамках межмуниципальной кооперации могут создаваться муниципальные предприятия, где учредителями выступят два и более органа МСУ.

Вопрос о конкретном вкладе каждого учредителя в организацию работы муниципального предприятия определяется Уставом муниципального предприятия, а также отдельными соглашениями. При этом надо иметь в виду, что, в соответствии со статьей 224 Гражданского кодекса КР, муниципальное предприятие не может быть собственником имущества учредителей, даже если оно приобретено на собственные средства предприятия. Для деятельности в рамках межмуниципальной кооперации это вызовет много проблемных вопросов между органами МСУ-учредителями.

В отдельных экспертных работах и даже программных документах встречается термин «межмуниципальное предприятие», под которым подразумевается форма предприятия, где учредителями являются несколько органов МСУ.

Роль муниципальных предприятий в сфере организации и предоставления услуг более детально описана в Законе «О местном самоуправлении» в главе 10. «Финансово-экономические основы местного самоуправления».

В соответствии со статьей 62 данного Закона, «муниципальные предприятия ... создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления», то есть речь идет о перечне вопросов местного значения.

Рассмотрим подробнее возможные вопросы, которые встанут перед учредителями. Факторы, которые влияют на степень удовлетворения со стороны граждан:

- равный доступ к услуге;
- качество услуги;
- доступная цена услуги.

У органов МСУ, которые участвуют в межмуниципальной кооперации, разные потребности в части **доступа к услуге** своего населения. Это зависит от числа жителей, количества сел и от-

даленности от местонахождения муниципального предприятия. Поэтому для учредителей встанет вопрос согласования охвата услугой каждого муниципалитета, который включен в деятельность муниципального предприятия. При этом необходимо будет учитывать технические возможности созданного муниципального предприятия: техника, кадровый потенциал и т.д. Может возникнуть ситуация, когда в работе муниципального предприятия будет доминировать учредитель, представляющий наиболее крупный муниципалитет и сделавший наибольший имущественный вклад. То есть в вопросе равного доступа к услуге есть достаточно сильный конфликтный фактор.

**Качество услуги** зависит, во-первых, от установленных требований к стандартам услуг, во-вторых, от способности муниципального предприятия эти стандарты выполнить. Помимо стандартов на основе технических регламентов, которые соблюдаются поставщиком услуг независимо от сторонних факторов, есть стандарты, основанные на запросах местного сообщества: график предоставления услуги, комфортность, объем и т.д. Такого рода стандарты основываются на специфике каждого муниципалитета и могут быть разными в каждом муниципалитете.

**Доступная цена услуги** - это, прежде всего, утвержденный тариф. Гражданский кодекс КР и Закон «О местном самоуправлении» предоставляют право утверждения тарифов местным кенешам соответствующей территории. Оплата за услугу складывается из платы населения, и если есть необходимость, то субсидий из местного бюджета. В условиях муниципального предприятия с несколькими учредителями это означает, что предприятие будет оперировать разными тарифами. В самом факте разных тарифов большой проблемы нет, главный вопрос встанет в признании этим муниципальным предприятием значений тарифов, чтобы покрыть свои расходы. Есть и обратная ситуация, когда местный кенеш при утверждении тарифа должен будет учитывать расчеты, сделанные муниципальным предприятием. И эти вопросы также имеют риски конфликтности.



### **Выгоды (плюсы) создания муниципального предприятия с участием нескольких органов МСУ**

1. Муниципальное предприятие подотчетно органам МСУ, которые могут оперативно влиять на изменение системы управления.
2. Органы МСУ могут без излишних конкурсных процедур напрямую передавать муниципальное имущество муниципальным предприятиям, а также дополнительно закупать имущество для производственных нужд.
3. У органов МСУ есть гарантия, что имущество остается в их распоряжении даже в случае ликвидации муниципального предприятия.
4. Как собственники муниципального имущества органы МСУ могут взять на себя часть обязательства по восстановлению износа основных средств или по капитальному ремонту имущества.
5. Учредители имеют прямое влияние на процесс формирования кадров муниципального предприятия.

### **Недостатки (риски) данного варианта**

1. Наличие нескольких учредителей с разными потребностями, запросами, вкладом в работу учреждения вызовет большие риски конфликтов.
2. Несмотря на разный размер имущественного вклада, роль в управлении учредителей одинакова, что также может породить конфликтную ситуацию при назначении руководителей муниципального предприятия, определении графика и объемов работ для каждого конкретного муниципалитета.
3. Несмотря на наличие учредителя в лице конкретного органа МСУ, муниципальное предприятие все равно будет объявлять тендер по процедурам государственных закупок на общественные услуги, и не факт, что выиграет.

### **Выводы и рекомендации**

- Законодательство позволяет органам МСУ создавать межмуниципальные организации в виде муниципального предприятия, как коммерческой организации.
- При этом нет гарантии, что услуги, которые будет оказывать такое муниципальное предприятие, более качественные и дешевые, чем у частных компаний, или в случае отдельных муниципальных предприятий для каждого муниципалитета.
- В самой структуре такого муниципального предприятия заложены зоны рисков конфликтности.
- В первом приближении такая форма орга-

низации межмуниципальной кооперации возможна для вспомогательных работ: ремонт оборудования, техники, строительного-дорожные работы и т.д.

### **Акционерные общества**

Гражданский кодекс КР определяет акционерное общество как «юридическое лицо, осуществляющее свою деятельность с целью получения прибыли и привлекающее средства путем выпуска и размещения акций. Участники акционерного общества (акционеры) не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций». В соответствии со статьей 10 Закона «Об акционерных обществах», «правительство и органы местного самоуправления могут учреждать или выступать в качестве соучредителей общества или приобретать акции и быть акционерами общества». То есть акционерное общество, держателями акций которого являются органы местного самоуправления, осуществляет коммерческую деятельность в рамках решения вопросов местного значения. Важной особенностью является факт, что «акционеры не отвечают по обязательствам общества и несут риск убытков, связанных с его деятельностью, в пределах стоимости принадлежащих им акций». В случае экономических и финансовых трудностей, ответственность акционеров в лице органов МСУ будет соразмерна количеству и стоимости акций, которыми они владеют. В отличие от муниципального предприятия, акционерное общество является собственником своего имущества и несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Возрастают риски сохранности имущества, которое передается акционерами в размере стоимости акций или через уставной капитал. При создании акционерного общества акции, заявленные учредителями, размещаются между этими учредителями. Учредитель в лице органа МСУ получит количество акций, стоимость которых соразмерна его взносу. При этом количество и общая стоимость акций влияет на процессы управления акционерным обществом.

Компенсировать возможные риски такого преобладания можно, более равномерно распределив размеры вклада каждого акционера. Высшим органом управления акционерным обществом является общее собрание его акционеров, которое выберет совет директоров, или исполнительный орган акционерного общества<sup>1</sup>. Именно эти органы играют важную роль в деятельности акционерного общества. При этом, если акционеры не уверены, что могут самостоятельно решить опре-

<sup>1</sup> Более подробно система управления в акционерном обществе представлена в Законе «Об акционерных обществах».



деленные проблемы, то они имеют право в состав Совета директоров или исполнительных органов избрать сторонних людей, которые не будут привязаны к объему акций у учредителей.

#### **Выгоды (плюсы) данного варианта**

- Акционерное общество может произвести эмиссию акций и продать их в обмен на инвестиции. При этом частный инвестор будет заинтересован в улучшении управления акционерным обществом.
- Возможность осуществлять деятельность помимо решения вопросов местного значения.

#### **Недостатки (риски) данного варианта**

- Акционеры теряют право собственности на имущество взамен на иллюзорную возможность получать дивиденды на акции.
- Деятельность акционерного общества определяется довольно жесткими правилами: ведение реестра акций, вопросы аффилированности, ограничения по процедурам крупных закупок. Сами процедуры достаточно трудоемкие и требуют значительного времени и специальной квалификации.
- Полное возмещение по восстановлению основных средств – ограниченная возможность получения оперативной помощи от акционеров.
- Существуют риски вывода контрольного пакета акций на свободный рынок, что снизит роль оставшихся акционеров – органов МСУ – в управлении акционерным обществом.

#### **Фонд для решения вопросов местного значения**

Рассмотрим возможность создания Фонда для решения вопросов местного значения, где учредителями выступит несколько органов МСУ. В соответствии со статьей 162 Гражданского кодекса КР, «общественным фондом (далее – фонд) признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных негосударственных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно-полезные цели». При этом, «имущество, переданное фонду его учредителями, является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей». Консолидация имущества путем создания фонда влечет утрату права собственности органов МСУ на передаваемые активы. Фонд с момента его государственной регистрации приобретает правоспособность юридического лица как участника гражданско-правовых отношений, включая право заниматься предпринимательской деятельностью

в целях достижения целей, предусмотренных его уставом. При этом управление ресурсами органов МСУ для реализации общих межмуниципальных проектов становится опосредованным, а результаты деятельности фонда (оказание коммунальных услуг, спортивные, культурные мероприятия, строительство дорог и т.д.) не поступают в бюджет и не являются муниципальной собственностью.

По вышеназванным причинам организационная форма «Фонд» практически не может применяться для межмуниципальной кооперации, так как имущественной основой межмуниципальной кооперации является муниципальная собственность, которая не может в данном случае передаваться организации на безвозмездной основе и безвозвратно.

### **Общие выводы**

В существующем разнообразии форм ММС рекомендуется использовать эти возможности в следующей последовательности:

- **Начинать с тестирования схемы ММС через форму договорных отношений, которая позволяет достаточно эффективно решать поставленные задачи с минимальными рисками. В рамках исполнения договорных обязательств, все заинтересованные участники-партнеры получают навыки эффективного взаимодействия, опыт совместного достижения поставленной цели.**
- **Формирование ММС, межмуниципальной кооперации в форме юридического лица должно стать продолжением стадии договорных отношений только в том случае, когда стороны решат, что такого рода объединение является обоснованной необходимостью.**
- **Среди возможных вариантов создания межмуниципальной кооперации в форме юридического лица наиболее приемлемой является форма муниципального предприятия, которая, несмотря на все недостатки, имеет более устойчивый характер по сравнению с формой некоммерческой организации.**
- **Требуется дополнительное исследование в отношении формы межмуниципальной кооперации в виде акционерного общества, так как оно имеет достаточный потенциал для решения производственных задач.**
- **Государству необходимо стимулировать создание ММС, так как данная форма сотрудничества сокращает бюджетные затраты, улучшает управление и является прообразом управленческой структуры в рамках будущей Административно-территориальной реформы.**

# Баткен внедряет государственный социальный заказ

**Нургуль  
ДЖАМАНКУЛОВА, ИПР,**

для Проекта «Усиление потенциала Министерства труда и социального развития для реализации государственного социального заказа»



Будучи председателем Сельского комитета здоровья (СКЗ) «Самаркандек» Баткенского района Баткенской области, Кундуз БАДАЛОВА всегда неравнодушна к вопросам чистоты и гигиены: «Цель нашего СКЗ – улучшение факторов, влияющих на здоровье жителей нашего района. А чистота – это главный фактор, который напрямую влияет на здоровье нации в целом. Поэтому наш СКЗ уже на протяжении 12 лет ведет работу в этом направлении: инициирует и проводит субботники; мобилизует население; распространяет информацию о санитарно-гигиенических правилах, которые необходимо соблюдать; проводит акции и конкурсы, направленные на развитие сознания наших граждан в отношении соблюдения чистоты. Но каждый раз, приезжая на городской рынок в нашем областном центре – городе Бат-

кене, я поражалась пренебрежению горожан к чистоте – они на ходу просто кидали мусор мимо урны. Удивляло и отношение продавцов, которые после себя оставляли гору мусора к концу рабочего дня. Было грустно и досадно. Ведь каждый житель должен относиться к городу как к своему родному дому или двору».

В центральной части Баткена, города, с населением более 25 тысяч человек, расположены четыре рынка, сохранившие границы с тех времен, когда Баткен был селом<sup>1</sup>. Но число покупателей и продавцов растет с каждым днем. В 70-80% торговых точек, расположенных у центральных улиц города, отсутствуют специальные мусорные баки и урны. Поэтому горожане и гости вынуждены бросать мусор прямо в арыки. Мусор выбрасывают на улицу в любое время суток. Это приводит к росту количества различных инфекционных заболеваний. Соблюдением чистоты и порядка должно заниматься предприятие «Тазалык», однако население несвоевременно и не в полном объеме про-



<sup>1</sup> Село Баткен было образовано в апреле 1934 года, как районный центр одноименного Баткенского района. В 1999 году, для повышения эффективности управления этих земель после ряда нападений боевиков, из 3-х западных районов Ошской области была образована Баткенская область с административным центром — Баткен. В связи с этим селу Баткен в 2000 году был придан статус города, первым мэром города был назначен Султанов Мамасыдык Мамадиевич. По состоянию на 2017 год, городской администрации подчинены сёла: Базар-Башы, Булак-Башы, Келечек, Кызыл-Дон, Кызыл-Жол, Чет-Булак. Источник: <https://ru.wikipedia.org>



изводит оплату услуг по вывозу мусора, что сказывается на финансовом положении и техническом оснащении предприятия.

При технической поддержке Института политики развития (ИПР) в рамках Проекта «Усиление потенциала Министерства труда и социального развития для реализации социального заказа», финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID) через Программу USAID по совместному управлению, реализуемую Ист-Вест Менеджмент Институт, мэрия города Баткена провела мероприятия по совместному изучению нужд муниципалитета при участии местного населения. В результате выяснилось, что приоритетной проблемой на тот момент был вопрос мусора.

Председатель правления ИПР Надежда ДОБРЕЦОВА: «В 2017 году была принята новая редакция Закона «О государственном социальном заказе», который позволяет органам местного самоуправления размещать социальный заказ для решения социальных проблем на территории муниципалитета с участием некоммерческих организаций. Баткен стал первым городом, который объявил конкурс на реализацию государственного социального заказа среди других муниципалитетов страны. В рамках данного проекта, ИПР

предоставлял городу, в частности, органам МСУ и отобранному НКО, консультационную поддержку на всех этапах реализации: определение приоритетных проблем, информационный семинар для НКО, пресс-сессия для СМИ, тренинг для НКО по подготовке заявки, отбор и мониторинг выполнения проекта».

В конце весны 2018 года мэрия г. Баткена объявила конкурс на финансирование общественно-полезного проекта через механизм государственного социального заказа (ГСЗ) по изменению у горожан отношения к порядку и чистоте в городе.

«Мы были убеждены, что механизм ГСЗ поможет горожанам и городу решить проблемы культурного поведения и воспитания наших горожан и гостей города. Для реализации общественно-полезного проекта ГСЗ мы взяли приоритетную для всех проблему – отношение горожан к мусору, который они бросают где попало и не пользуются урнами. Кроме того, мы разработали Программу по реализации ГСЗ на один год, провели обсуждение, после которого она была утверждена городским кенешем. Мы хотели изменить отношение горожан к мусору, но это была сложная задача, которая требовала творческого подхода. Поэтому мы решили обратиться за помощью к неправительственным организациям. Такое партнерство должно было стать первым шагом в построении долгосрочной совместной работы мэрии, городского кенеша и горожан, в лице общественных и коммерческих организаций, для развития Баткена и решения многих его проблем», – сказал глава города Баткена, мэр Мамыржан РАХИМОВ.

Увидев объявление в городской газете «Орукзар», СКЗ «Самаркандек» решил участвовать в нем.

БАДАЛОВА Кундуз: «После участия в информационном семинаре и тренинге для НКО, мы подали проектную заявку, назвав ее «Чистота нашего города в наших руках», и выиграли грант в размере 50 тысяч сомов. Уже в процессе подготовки заявки мы знали, на что идем. Ведь для такого масштабного проекта требовалось намного больше средств. Но мы решили помочь нашей мэрии, ведь эта инициатива имела очень благородную миссию!».

До начала действий СКЗ «Самаркандек» подготовил презентацию, разработал буклет, напечатал рас-



тяжку на баннере. Далее начал действовать по графику: объявил конкурс на лучшее эссе среди школьников города, привел в порядок городской парк совместно с МП «Таза-лык», провел разъяснительную работу, в ходе акции по соблюдению чистоты, о правилах санитарии и гигиены, а также последствиях, в случае их несоблюдения, среди рядовых горожан, организаций, учреждений и предприятий (обходили улицы, кварталы), в которой приняли участие свыше 300 учеников средних школ города.

**БАДАЛОВА Кундуз:** «Почему мы решили привлечь школьников тоже? Потому что через них мы хотели повлиять на их родителей, взрослых. Школьники порадовали нас своим чутким восприятием к данной проблеме. Во время игровых сессий, где мяч выступал в роли мусора, дети быстро поняли нашу цель – мы хотели, чтобы они бросали «мяч» в импровизированную урну и делали то же самое в реальной жизни. Обсудили с ними причины и последствия возникновения инфекционных заболеваний при помощи брошюр и буклетов. Конкурс эссе был полезным как для нас, так и для участников. Особенно впечатлили работы учеников, которые не просто написали эссе, к ним даже распечатали фотографии и приложили. Некоторые школьники даже не поленились произвести расчеты: жители одного квартала (около 150 человек) производят около 600 кг твердых бытовых отходов (ТБО). То есть, они очень серьезно и с интересом подошли к конкурсу. В итоге мы не стали распределять 1 и 2 места, а просто вручили призы самым достойным конкурсантам в качестве нашего собственного вклада (в размере 6000 сомов)».

Детям проведенные мероприятия были действительно интересны и познавательны. Ученицы 9 класса городской средней школы сказали, что проведенные акция и конкурс очень впечатлили их: «В ходе этих мероприятий мы узнали много полезного и нового о чистоте и гигиене, последствиях в случае их несоблюдения. Полученными знаниями мы поделились с нашими младшими братьями и сестрами, а также родителями. Кроме того, мы хотели бы обратиться к взрослым – пожалуйста, не выкидывайте мусор на улице во время передвижения на машине. Это – наш город, и мы призываем вас, уважаемые взрослые,

быть для нас примером, и не делать таких вещей. Ведь мы равняемся на вас».

Согласно плану работ, на протяжении трех месяцев по местному радио «Салам» передавали призыв к горожанам и гостям города не быть равнодушными и соблюдать чистоту, а по местному телевидению (Баткен ТВ) показывали видеоролик на эту же тему.

**Мамажан БЕРДИШЕВ,** генеральный директор Баткен ТВ: «Ко мне пришли двое женщин из СКЗ и вкратце объяснили суть своего визита. Из их слов я понял, что они хотят помочь городу очиститься и им нужна профессиональная помощь от нас. Я сам живу в этом городе, поэтому я тоже заинтересован в его чистоте. Совместно с моей командой мы составили сценарий, после чего обратились к актерам городского театра, которые помогли нам снять видеоролик. Наши операторы сняли его в городском парке. После монтажа мы запустили его по нашему каналу, не ограничивая во времени, в течение месяца. Это имело масштабный эффект, так как мы вещаем на всю





территорию Баткенской области, в некоторые районы Джалал-Абадской области, Узбекистана (Фергана и Сох) и Таджикистана (Исфара). Кроме того, мы пригласили их на прямой эфир в прайм-тайм, где предоставили возможность рассказать о проекте, механизме ГСЗ и его пользе, а также призвать горожан и гостей города к чистоте и соблюдению гигиены во избежание роста числа инфекционных заболеваний. Разумеется, мы не можем сказать, что смогли «разбудить» сознание нашего населения на все 100%, но хоть немного, но до них дошло, что нельзя бросать мусор где попало. Уже заметно, что во многих частях города стало чище. Появились также урны для мусора».

## Результат, живые голоса

Изменения в городе в лучшую сторону отметили и продавщицы на городском рынке.

САЛИЕВА Гульзара, 64 года, продавщица овощей: «Разница видна невооруженным глазом. После проведенных разъяснительных работ, мы поняли, что чистота начинается с нас. Раньше в конце дня мы просто вставали и уходили, а теперь сами собираем свой мусор в мешки, которые потом забирают. Мы также стали больше говорить открыто о том, что хорошо, а что плохо, что можно делать - чего нельзя, в адрес других горожан, если видим, что они загрязняют город».

КАСЫМОВА Азизкан: «Сейчас на рынке хорошо, чисто. Теперь мы поняли, что покупатели с удовольствием чаще подходят, если у нас чисто. Мусор мы собираем в мешки и оставляем. Их забирают каждый день, а за эту услугу мы платим по 20 сомов в неделю. Вопрос чистоты более-менее решили, но теперь просьба решить вопрос с чистой водой».

БАДАЛОВА Кундуз: «Общее число привлеченных бенефициаров проекта составило около 2500 человек. К сожалению, в ходе реализации нашего проекта мы еще раз убедились, что наше население

еще не готово мобилизоваться самостоятельно на такие общественные мероприятия. Например, когда мы вышли на очистку территории парка, прохожие с интересом наблюдали за нами, а некоторые узнавали нас, и даже называли «женщинами, которые бесплатно работают», но мало кто присоединился. Порадовало хоть то, что некоторые из них не выбрасывали

мусор мимо урны, а принесли и положили его в наш пакет. В целом мы довольны результатом данного проекта, так как смогли «достучаться» до наших детей. Надеемся, что взрослые сумеют стать достойным примером для них».

## Перспективы на будущее

Специалист мэрии по социальным вопросам Ибадат АЙКЫНОВА: «В бюджет 2019 года (около 75 млн. сомов) мы не включили ОПП ГСЗ, так как приоритетным на сегодня стал вопрос обеспечения чистой питьевой воды наших жителей. Мы подали наши предложения по этому поводу, но в нашем городе с этого года началась реализация проекта по чистой воде (до 2022 года), и мэрия должна была внести софинансирование со своей стороны. И если сегодня чистая вода подается всего лишь на 2 часа в день, то после завершения проекта вода будет подаваться регулярно. После завершения проекта мы продолжим работу в этом направлении. Ведь при совместном выявлении нужд населения были выявлены и другие приоритетные проблемы, которые необходимо решить. Вот ими мы и займемся».

Сегодня от имени мэрии выражаем благодарность данному проекту, так как благодаря его реализации, мы добились выделения денежных средств на сумму 510 тысяч сомов для приобретения мусорных урн и контейнеров от Республиканского фонда охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. Мы сумели обосновать необходимость приобретения урн и контейнеров, указав результаты выявленных проблем по их нехватке. Из местного бюджета было выделено дополнительно 90 тысяч сомов. Всего было изготовлено 44 больших контейнера для стадиона и центральных улиц и 80 маленьких урн для двух улиц, размещение которых мы закончим в скором времени».

# ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСУЛЬТАЦИЯ

Рубрика подготовлена совместными усилиями Института политики развития, Союза МСУ при поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития (Проект ГГПОМСУ).

Консультанты: **Бектурган ОРОЗБАЕВ**,  
**Нуржан КОЖОШЕВА**, **Нуржан МАМЫРАЛИЕВА**

## О строительстве зданий школ и детских садов

**Относится ли к вопросам местного значения обеспечение доступа к дошкольному (не хватает мест в дошкольных детских учреждениях) и школьному образованию (есть потребность в новом здании средней школы)? Кто должен строить объекты образования?**

Объекты образования и дошкольного образования являются муниципальной собственностью. В этой связи содержание объектов муниципальной собственности, а также коммунальные расходы объектов образования и дошкольного образования покрываются за счет средств местного бюджета. В случае нехватки необходимых мест в дошкольных учреждениях, либо потребности строительства нового здания, органы МСУ могут

осуществить строительство новых зданий образования, ДОО за счет собственных средств (если имеются средства в местном бюджете), за счет стимулирующих грантов, за счет средств фонда развития регионов, за счет инвестиций и грантов либо полностью за счет средств республиканского бюджета через капитальные вложения (ст. 29, 33, 34, 51 Бюджетного кодекса КР).

## О сельском Интернете

**Как удовлетворить потребность жителей айылного аймака в качественном Интернете?**

Решение данного вопроса Законом КР «О местном самоуправлении» и иными нормативными правовыми актами не отнесено к вопросам местного значения. Более того, органы МСУ не могут расходовать средства местного бюджета для решения

вопросов частного характера. Предоставление качественной интернет-связи гражданам относится к компетенции провайдеров услуг связи, тех, кто обладает необходимыми ресурсами и предоставляет услуги связи как коммерческую услугу.

## О бродячих животных

**Кто вправе вести отстрел бродячих животных (собак, волков)?**

Согласно статье 79 Кодекса КР «О нарушениях», нарушение физическими и юридическими лицами правил содержания собак и кошек влечет

предупреждение или наложение штрафа 1 категории. В данной категории для физических лиц штраф составляет 1000 сомов, для юридических

лиц – 5000 сомов. Привлечение к ответственности по ст.79 уполномочены комиссии органов МСУ по нарушениям. При этом для привлечения к ответственности нарушителей органы МСУ должны разработать и принять Правила содержания собак и кошек в населенных пунктах.

Правила, помимо порядка содержания кошек и собак, должны предусматривать меры безопасности и профилактические меры по упорядочению содержания домашних животных в населенном пункте, по сокращению количества заболеваний среди собак, укусов и нападений их на жителей населенного пункта; по исключению их бродяжничества и обострения эпидемической ситуации; а также создавать соответствующие условия для содержания собак и обеспечения спокойствия граждан; предусматривать права и обязанности муниципальных служб по отлову, доставке и уничтожению бродячих собак и кошек и их трупов. Бродячими считаются собаки, независимо от их породы, принадлежности и назначения, безнадзорно блуждающие на улицах, рынках, в садах, скверах и других общественных местах, а также кошки, находящиеся вне квартир, домов их владельцев.

При этом следует иметь в виду, что, в соответствии со статьей 121 Кодекса КР о проступках, считается проступком незаконная стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах, а также местах массового нахождения людей за пределами населенных пунктов и в других, не отведенных для этого местах, что влечет наказание в виде штрафа I категории либо привлечения к общественным работам II категории.

Размер штрафа I категории: для несовершеннолетних составляет от 5000 до 15000 сомов, для других физических лиц – от 20000 до 30000 сомов.

Привлечение к общественным работам II категории составляет: для несовершеннолетних – от 30 до 40 часов, для других физических лиц – от 40 до 60 часов (дополнительно можно изучить Правила содержания домашних животных и птиц

в городе Бишкеке, утвержденные постановлением Бишкекского городского кенеша от 22 мая 2002 года, № 121). В части отстрела волков отмечено, что, в целях охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и других домашних животных, предотвращения нанесения ущерба народному хозяйству, животному миру и среде его обитания, достижения экологического равновесия среди объектов животного мира, а также активизации работы по регулированию численности волков и шакалов, Правительство КР своим постановлением № 89 от 26.02.2016 года «О регулировании численности волков и шакалов на территории КР» утвердило Положение об организации мероприятий по регулированию численности волков и шакалов на территории КР и выплате премий за их добычу.

Установлена премия за добычу волков и шакалов (из расчета за одну голову) в следующих размерах: за волка и волчицу – 6000 сомов, за волчонка (волчата текущего года, добытые до 1 октября) – 1500 сомов, за шакала – 2000 сомов.

Правительство КР в указанном постановлении поручило Государственному агентству охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР предусмотреть ежегодное финансирование на выплату премий и проведение мероприятий по регулированию численности волков и шакалов в размере шести миллионов сомов за счет специальных средств.

Полномочным представителям Правительства КР в областях и местным государственным администрациям рекомендуется принять соответствующие меры по осуществлению необходимых мероприятий по регулированию численности волков и шакалов за счет собственных средств.

Органам местного самоуправления рекомендовано принять необходимые меры для проведения мероприятий по регулированию численности волков и шакалов за счет собственных средств.

## О бизнесе и местном самоуправлении

**Относится ли открытие швейного цеха и других видов бизнеса к вопросам местного значения, в частности, к вопросу, указанному в пункте 1 статьи 18 Закона КР об МСУ: «Обеспечение экономического развития соответствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов»?**

Открытие швейного цеха и других видов бизнеса, организуемых местным сообществом, непосредственно не относится к вопросам местного значения, указанного в пункте 1 статьи 18 Закона КР «О местном самоуправлении». Это право местного сообщества на предпринимательскую

деятельность. Органы МСУ в данном случае не имеют обязательств по их организации (регистрация, ведение бизнеса). Но органы МСУ могут создавать условия гражданам (физическим и юридическим лицам) для открытия и ведения бизнеса, развития предпринимательства. Для этого органы

МСУ могут предоставлять местному сообществу земельные участки в аренду или собственность, льготы по местным налогам и сборам, организовывать ярмарки, мероприятия по усилению и улучшению деятельности бизнес-сообщества, проводить консультационные и информационные кампании и т.д.

В целом местное сообщество, проживая на территориях муниципалитетов, имеет потребность в получении разных видов услуг, которые можно условно разделить на 3 группы: услуги, которые предоставляются частным сектором, услуги, предоставляемые органами МСУ, муниципальными учреждениями и предприятиями (муниципальные услуги), услуги, предоставляемые государственными органами, государственными учреждениями и предприятиями.

Услуги, которые предоставляются частным сектором, могут, например, включать: пошив одежды, ремонт обуви, ремонт автотранспортных средств, услуги общественного питания, торговлю, транспортные услуги, услуги сельхозтехники и т.п. Органы МСУ, в соответствии с Законом КР «О государственных и муниципальных услугах», обязаны предоставлять местному сообществу муниципальные услуги (дополнительные, базовые): выдача справок, решений и т.д. (ПП КР № 6 от 14.01.2015 г.)

Государственные органы предоставляют государственные услуги, перечень этих услуг указан в Едином реестре госуслуг (ПП КР от 10 февраля 2012 года, № 85), например, выдача справок о судимости, выдача паспорта, свидетельств о браке, рождении, смерти, другие образовательные, культурные, медицинские, социальные услуги.

Местное самоуправление, как указывает статья 110 Конституции КР, – это возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Статья 5 Конституции КР гласит, что государство, его органы, органы МСУ и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами.



Гражданский кодекс КР (ст. 222, 223) дает понятие и содержание права собственности, признавая частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. При этом напоминает о том, что особенности владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина, юридического лица, муниципальной или государственной собственности, могут устанавливаться лишь законом.

Так, согласно Закону КР «О муниципальной собственности на имущество», органы МСУ по своему усмотрению могут приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, необходимой для решения вопросов местного значения, в соответствии с законодательством КР (ст. 2 Закона О МСИ).

Предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на получение прибыли лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (ст. 2 ГК КР).

В свою очередь органы МСУ зарегистрированы как юридические лица в виде некоммерческой организации в форме учреждения. Учреждением признается государственная и иная организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично (ст. 164 ГК КР).

В то же время Гражданский кодекс КР допускает создание юридических лиц, являющихся коммерческими организациями в форме государственных и муниципальных предприятий. Поэтому Гражданский кодекс КР разрешает некоммерческим организациям (мэриям, айыл окмоту) заниматься предпринимательской деятельностью (через муниципальные предприятия) лишь постольку, поскольку это необходимо для их уставных целей, т.е. для решения вопросов местного значения (ст.85 ГК КР).

Муниципальное предприятие – это юридическое лицо, учрежденное органом МСУ в целях оказания услуг в рамках исполнения вопросов местного значения, при котором отношения между заказчиком и потребителем регулируются договорными отношениями.

Органы МСУ, обладая муниципальным имуществом как собственники, не сами, а через свои структурные органы (МП, МУ), реализуют право на осуществление коммерческой деятельности для достижения уставных целей.

Особенностью уставных целей МП является решение вопросов местного значения, т.е. для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории.



## О разграничении полномочий в сфере культуры и массового спорта

**Организацию какой деятельности в сфере культуры и массового спорта могут требовать органы МСУ от Дома культуры, что должны делать сами органы МСУ, а что относится к ведению государственных органов?**

Дома культуры, спортивные сооружения и здания, находящиеся в муниципалитетах, в большей степени являются муниципальной собственностью, заработная плата работников домов культур, местных библиотек обеспечивается за счет средств местного бюджета. В настоящее время ведется разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ по вопросам культуры и спорта, внесение соответствующих изменений в отраслевые законодательные акты. Следует подчеркнуть, что в перечне вопросов местного значения имеется ряд вопросов, касающихся сферы культуры и спорта, это:

- обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- контроль в области охраны и использования историко-культурного наследия местного значения;
- организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- создание условий для развития народного художественного творчества;
- создание условий для организации досуга;
- организация осуществления мероприятий по

работе с детьми и молодежью;

- обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта.

Таким образом, органы МСУ, в рамках реализации вышеуказанных вопросов местного значения, обязаны принимать соответствующие меры по их решению. Указанные вопросы должны быть отражены в Программе социально-экономического развития местного сообщества, а также Плана действий по исполнению Программы СЭР, либо в отдельных местных программах и планах работы органов МСУ. Взаимодействие органов МСУ между работниками культуры и библиотек строятся в рамках реализации указанных программ и планов действий, а также в рамках исполнения местного бюджета на соответствующий год. Органы местного самоуправления имеют право самостоятельно определять расходы местных бюджетов на организацию деятельности в области культуры.

Кроме этого, работники культуры и библиотек взаимодействуют в рамках исполнения государственных программ в сфере культуры с территориальными подразделениями государственных органов в сфере культуры.

## О тротуаре

**Относятся ли тротуары к общей структуре дороги внутри села, обязательно ли предусматривать наличие тротуара при строительстве новых дорог? Есть ли стандарт по содержанию местных дорог?**

Согласно статье 3 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество», в муниципальной собственности может находиться следующее имущество:

- здания, оборудование и другое движимое имущество органов местного самоуправления и предприятий, находящихся в их ведении;
- объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма;
- объекты жилищно-коммунального, ремонтно-строительного и транспортного хозяй-

ства, оборудование и материалы, необходимые для обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- сети и объекты инфраструктуры транспорта, энергетики, водоснабжения, канализационных сооружений и коммуникаций, обслуживающие соответствующую территорию и не принадлежащие предприятиям, находящимся в государственной и частной собственности;
- имущественные комплексы предприятий торговли, общественного питания и быта,

а также сооружения и оборудование для их эксплуатации, содержания и обслуживания;

- неприватизированный жилищный и нежилой фонды, принадлежащие органам местного самоуправления;
- улицы, мосты и дороги населенных пунктов;
- общественные парки и земли, выделенные под парки, и другие объекты благоустройства и зеленого хозяйства;
- леса и сельскохозяйственные угодья, озера, источники воды и месторождения полезных ископаемых местного значения, если они не отнесены к перечню государственных природных ресурсов;
- памятники истории и культуры местного значения;
- земельные участки, в том числе находящиеся под объектами муниципального имущества в предусмотренных соответствующими проектами границах, а также неосвоенные земли;
- объекты незавершенного строительства;
- иные объекты, необходимые для решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории.

Соответственно, владеть, пользоваться и распоряжаться указанными объектами уполномо-

ны органы МСУ, в том числе отвечать за их содержание. Тем самым органы МСУ, а также градостроительные комиссии, строительные компании, поставщики и другие привлекаемые стороны должны соблюдать при планировании и застройке населенных пунктов законодательство в сфере архитектуры и строительства, нормативные и правовые акты, свод правил, строительные нормы, генеральные планы и т.д.

Вопросы по планировке и застройке населенных пунктов, включая строительство тротуаров и дорог, регулируются следующими нормативными правовыми актами:

- Свод правил по планировке и застройке территорий сельских населенных пунктов в КР, утвержденный приказом Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве КР от 20 сентября 2016 года, № 7-нпа;
- Свод правил по планировке и застройке городов и населенных пунктов городского типа, утвержденный приказом Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве КР от 27 мая 2016 года, № 6-нпа.

## О канализации

**Где начинается и заканчивается ответственность мэрии по вопросу канализации? Со стороны мэрии за счет местного бюджета проведена очистка септика, с жителями организован сход, где достигнута договоренность об оплате услуги канализации. Мэрия нашла специалиста, которому было предложено заключить договор с каждым жителем данных домов и оказывать услугу. Но жители, многие из которых являются квартирантами, так и не решились, будут ли они платить за услугу. Септики снова наполнились, а средств нет.**

Обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах является непосредственной задачей органов МСУ, поскольку входит в один из вопросов местного значения, относящихся к системе жизнеобеспечения территории, которая и является муниципальной собственностью. В этой связи исполнительный орган МСУ полностью несет ответственность в целом за обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах, если они имеются в данном населенном пункте.

Жители населенного пункта, использующие канализацию, обязаны своевременно платить за предоставление данной услуги, бережно от-

носиться к имуществу системы канализации, соблюдать правила использования канализации и др. В случае нарушения указанных выше требований, жители несут юридическую ответственность. Органы МСУ вправе обратиться в судебные органы с иском о возмещении ущерба, о погашении задолженности, обратиться в комиссии органов МСУ по нарушениям о наложении штрафа, в случае самовольного подключения к системе канализации или повреждения системы канализации и т.д., в то же время органы МСУ несут ответственность за организацию услуги. В данном конкретном случае мэрия приняла правильное решение о передаче услуги на аутсорсинг, однако должно было последовать реше-

ние местного кенеша об утверждении тарифа, о котором должно быть известно всем потребителям услуги. Кодекс КР о нарушениях устанавливает ответственность за сохранность канализации. Статья 72 «Нарушение целостности инженерных сетей и сооружений водопровода, канализации и систем центрального отопления» гласит, что нарушение целостности инженерных сетей и сооружений водопровода, канализации и систем центрального отопления, располо-

женных внутри квартир, без согласования с соответствующими службами влечет наложение штрафа 2 категории. Статья 75 «Самовольное подключение к водопроводной или иной сети» гласит, что самовольное подключение к водопроводной, канализационной или тепловой сети влечет наложение штрафа 2 категории. Напомним, что 2 категория штрафа для физических лиц составляет сумму 3000 сомов, для юридических лиц – 13000 сомов.



## О восстановлении дороги после строительства водопровода

**Кто – айыл окмоту как заказчик или подрядчик – должен восстанавливать дороги после нарушения их целостности после проведения строительства водопровода, если ответственность не была определена в договоре?**

Если в договоре не были предусмотрены работы по восстановлению дороги, айыл окмоту должен восстановить полотно за счет местного бюджета. Подрядчик должен надлежащим

образом исполнить свои обязательства, предусмотренные в договоре. В части 2 статьи 14 Закона КР «О государственных закупках» перечислены сведения, которые в обязательном

порядке должны содержаться в конкурсной документации, в том числе подробное описание предмета закупок, технические, качественные характеристики закупаемых товаров, работ или услуг, включая технические спецификации, проектно-сметную документацию на весь объем строительства, государственную экспертизу по проектно-техническим решениям, планы, чертежи и эскизы; количество товара; услуги, которые должны быть предоставлены; место, где должны быть поставлены товары, выполнены работы или оказаны услуги; общие и особые условия договора по закупкам, в том числе проект договора (контракта) о закупке.

В соответствии с частью 4 статьи 51 Закона КР «О государственных закупках», к договорам о государственных закупках применяются нормы Гражданского кодекса КР.

Согласно статье 296 Гражданского кодекса КР, в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п.,

либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности.

Одним из оснований возникновения обязательства, согласно статье 297 Гражданского кодекса КР, является договор.

В соответствии с частью 4 статьи 51 Закона КР «О государственных закупках», к договорам о государственных закупках применяются нормы Гражданского кодекса КР. В соответствии со статьей 299 Гражданского кодекса КР, договор обязательства должен исполняться надлежащим образом и в установленный срок в соответствии с условиями договора и требованиями законодательства, а при отсутствии таких условий и требований - в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями.

Таким образом, подрядчик должен надлежащим образом исполнить свои обязательства, предусмотренные в договоре. И если в договоре не были предусмотрены работы по восстановлению дороги, айыл окмоту должен восстановить ее за счет местного бюджета.

## О расширении земельного участка

**В селе есть собственники участков земли, кто вышел за «красную линию». Орган МСУ создал комиссию, организовал подворовой обход и попросил привести границы в соответствие, но реакции не последовало. Есть ли у органа МСУ право принять меры к нарушителям? Можно ли в местном бюджете предусмотреть денежные средства, чтобы оплатить технику, персонал и бензин для принудительного исправления ситуации?**

В случае самовольного расширения отведенного или закрепленного земельного участка жителями сел/городов, ведения строительства на самовольно расширенных участках, влечет наложение штрафа согласно статьям 96 и 95 Кодекса КР о нарушениях. Дела о нарушениях, предусмотренных статьями 95 и 96 Кодекса, рассматриваются уполномоченными органами в сфере архитектуры и строительства, здравоохранения, по контролю и надзору за экологической и технической безопасностью и комиссиями органов МСУ по нарушениям. При наложении штрафа нарушитель обязан произвести оплату штрафа и привести в первоначальное состояние самовольно расширенную территорию за свой счет. Не допускается использование средств местного бюджета для приведения к первоначальному положению самовольно расширенной территории.

Кодекс КР о нарушениях, статья 95 «Нарушение санитарных норм и порядка проектирования, строительства, изготовления и использования новых средств производства, объектов и сооружений» гласит, что нарушение санитарных норм и порядка разработки или использования новых технологий, средств производства, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию объекта или сооружения влечет наложение штрафа 3 категории. Статья 96 «Самовольное расширение отведенного или закрепленного земельного участка» гласит, что самовольное расширение отведенного или закрепленного земельного участка влечет наложение штрафа 1 категории. Штраф 1 категории для физических лиц составляет 1000 сомов, для юридических лиц – 5000 сомов. Штраф 3 категории для физических лиц составляет 5500 сомов, для юридических лиц – 17000 сомов. **M**

# Союз МСУ возражает

## Против включения органов МСУ в социальное обслуживание на дому

Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики, рассмотрев проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики в сфере социального обслуживания», предлагает не рассматривать органы местного самоуправления как участников оказания услуги социального обслуживания на дому. Проект постановления предусматривал новые обязанности органов местного самоуправления в отношении данной услуги, такие, как: возложение на местные кенешы полномочий по принятию решений на получение социального обслуживания на дому; обязанность органов МСУ - предусматривать средства на укомплектование «сумки социального работника» и другие расходы, связанные с организацией обслуживания получателей социальных услуг на дому, проживающих на территории органов МСУ; обязанность органов МСУ в случае отсутствия финансовой возможности получателя социальных услуг на дому оплачивать за счет местного бюджета сдачу вещей в стирку, химчистку, ремонт, обратную их доставку, покупку топлива, организацию работы на приусадебном участке, расчистку дорожек от снега для обеспечения доступа к жилому дому, обеспечение питьевой водой.

В целом предложенные виды услуг являются государственными и не могут быть предоставлены за счет местного бюджета.

Вопрос социальной защиты отражен в статье 9 Конституции КР, которая гласит, что Кыргызская Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности, содействие занятости, обеспечивает поддержку социально незащищенных категорий граждан, гарантированный минимальный размер оплаты труда, охрану труда и здоровья, развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В Конституции КР установлено, что государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия органов местного самоуправления, но при этом органам местного самоуправления могут быть делегированы

государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления (Статья 113).

Статья 8 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» устанавливает, что государственная система социальных служб – это система, состоящая из республиканских, городских, районных государственных органов, организаций и учреждений социального обслуживания, являющихся государственной собственностью и находящихся в ведении органов государственной власти, социальное обслуживание осуществляется также учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица.

В статье 8 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» установлено, что государство гарантирует гражданам право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам, определенным указанным Законом.

Таким образом, социальное обслуживание, в том числе на дому, гарантировано государством и обеспечивается в государственной системе социальных служб, которая включает государственные органы, организации и учреждения, являющиеся государственной собственностью и находящиеся в ведении органов государственной власти.

Органы местного самоуправления, в соответствии со статьей 11 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике», могут принимать перечни дополнительных социальных услуг с учетом возможностей местных бюджетов и потребностей населения территории, то есть органы местного самоуправления вправе (это право, а не обязанность) оказывать только дополнительные, не дублирующие государственные социальные услуги, гарантированные государством и оказываемые государственными органами, организациями и учреждениями, при обязательном наличии условий (возможностей местных бюджетов и потребностей населения территории).

Государственная услуга «Социальное обслуживание на дому одиноко проживающих пожилых

граждан и лиц с ограниченными возможностями здоровья» включена в Реестр государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями.

Согласно подпункту 6-1 постановления Правительства КР «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10.02.2012г. за №85, действие настоящего постановления не распространяется на органы местного самоуправления и их учреждения (предприятия).

В соответствии со статьей 49 Бюджетного кодекса КР, где установлены расходные обязательства Правительства КР и органов МСУ, запрещено принятие государственными органами решений по осуществлению мероприятий, которые заведомо повлекут за собой увеличение расходов местных бюджетов, без обеспечения соответствующей компенсации.

Согласно статье 50 Бюджетного кодекса КР, расходы на «социальную защиту» осуществляются из республиканского бюджета.

В соответствии с частью 1 статьи 62-2 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», органы местного самоуправления могут сотрудничать с государственными органами и другими органами местного самоуправления для обеспечения более эффективного и оперативного предоставления услуг местному сообществу и вправе передавать им определенные полномочия, бюджетные средства и иное муниципальное имущество. Сотрудничество органа местного самоуправления с государственными органами и другими органами местного самоуправления может иметь: 1) форму договора о предоставлении услуг одним органом местного самоуправле-

ния или государственного органа другому органу местного самоуправления; 2) форму совместных финансовых соглашений; 3) форму совместных предприятий и иных организаций; 4) иные формы, не запрещенные законодательством.

Возложение дополнительных обязанностей на органы МСУ считаем нецелесообразным также по финансовым причинам. Около 85% сельских органов местного самоуправления являются дотационными. При этом в среднем более 45% местного бюджета покрывает расходы образовательных учреждений, кроме этого, за счет местного бюджета финансируются и другие государственные полномочия (оборона, культура, спорт и т.д.), на решение вопросов местного значения остается мизерная сумма или практически не остается ничего.

В последние годы со стороны государственных органов были отнесены к ведению вопросов органов МСУ еще 2 вопроса без закрепления финансовых и человеческих ресурсов. Продолжаются попытки со стороны государственных органов (в сфере здравоохранения, социальной защиты, туризма и т.д.) по возложению своих прямых полномочий и функций на органы МСУ без финансовых и других ресурсов.

Союз МСУ КР отмечает, что таким путем государственные органы систему предоставления государственных услуг населению (особенно уязвимым слоям населения) не улучшают.

Считаем, что вопросы по социальному обслуживанию на дому являются государственной услугой и Типовое положение о социальном обслуживании на дому должно распространяться только на государственную систему социальных служб (государственные органы, организации и учреждения, являющиеся государственной собственностью и находящиеся в ведении органов государственной власти).

## **Против разработки Кодекса Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»**

В соответствии со статьей 4 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах», кодекс – нормативный правовой акт, обеспечивающий системное регулирование однородных общественных отношений; закон – нормативный правовой акт, принимаемый Жогорку Кенешем в установленном порядке и регулирующий наиболее важные общественные отношения в соответствующей сфере.

Согласно статье 3 Трудового кодекса Кыргызской Республики, регулирование трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, осуществляется трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права: данным Кодексом, иными законами, указами Президента Кыргызской Республики, по-

становлениями Правительства Кыргызской Республики, актами органов местного самоуправления и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

В то же время в статье 2 проекта Кодекса профессиональная служебная деятельность определяется как трудовая деятельность, осуществляемая гражданами Кыргызской Республики, владеющими специальными знаниями и навыками, в соответствии с квалификационными требованиями, предъявляемыми к соответствующей должности.

Поэтому именно Трудовой кодекс Кыргызской Республики является нормативным правовым актом, обеспечивающим системное регулирование однородных общественных отношений – трудовых отношений.

Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» является нормативным правовым актом, регулирующим наиболее важные общественные отношения в соответствующей сфере – в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы. При этом данная сфера относится также к трудовым отношениям.

Существующая система регулирования данных правоотношений характеризуется как общее и частное. Общие нормы для всех трудовых отношений предусмотрены в Трудовом кодексе, частные, «особые условия прохождения службы» – в Законе.

Нормативные правовые акты должны приниматься, исходя из действительно имеющихся потребностей в правовом регулировании тех или иных общественных отношений, не урегулированных другими нормативными правовыми актами или урегулированных ими недостаточно полно.

В справке-обосновании указывается, что проект Кодекса нацелен на систематизацию законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы и трудового законодательства путем объединения в единый цельный акт в виде Кодекса.

Но можем ли мы считать разработку Кодекса в том виде, в котором он разработан, систематизацией?

В законодательстве Кыргызской Республики не дано понятия «систематизации законодательства». В справочной и научной литературе под «систематизацией законодательства» понимается целенаправленная деятельность государственных органов и частных лиц по приведению источников права (прежде всего, нормативных правовых актов) в единую, упорядоченную систему.

По мнению Союза МСУ, разработка проекта Кодекса не может считаться систематизацией по следующим причинам: не было большого количества источников права, не было отмены или изменения устаревших нормативных правовых актов;

проект не содержит существенных новых норм, регулирующих данные правоотношения.

Кроме того, при консолидации как одного из видов систематизации законодательства происходит объединение нескольких однородных по предмету правового регулирования и юридической силе нормативных правовых актов в один объединенный, укрупненный, новый нормативный акт, при этом вошедшие в такой акт отдельные нормативные правовые акты утрачивают силу, чего не произошло в данном случае.

Проект Кодекса полностью включил нормы действующего Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» и часть норм Трудового кодекса КР. Как такого объединения Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» и Трудового кодекса Кыргызской Республики в полном объеме не произошло. Кроме того, Трудовой кодекс не утрачивает свою силу и продолжает действовать. А в новом Кодексе (в проекте) большинство норм Трудового кодекса дублируется без изменения. Такого рода дублирование норм одного кодекса в другой не имеет смысла. Более того, является недопустимым с точки зрения нормотворческой техники. Данные нормы в проекте Кодекса (к примеру, о социальном партнерстве, о нормировании труда, гарантиях и компенсациях, об охране труда, о материальной ответственности) не отличаются от тех, что гарантированы для «всех остальных работников», а не только для государственных или муниципальных служащих.

В справке-обосновании к проекту Кодекса приводятся обстоятельства, которые, по мнению разработчиков проекта Кодекса, служат предпосылками для разделения правового регулирования трудового законодательства и законодательства в области государственной гражданской службы и муниципальной службы. Основные вопросы по трудовым (служебным) взаимоотношениям между служащими и государственными органами, органами местного самоуправления продолжают регулироваться трудовым законодательством Кыргызской Республики, при этом остаются неурегулированными отдельные аспекты таких взаимоотношений, к одним и тем же отношениям применяются законодательство о государственной гражданской службе и муниципальной службе и трудовое законодательство, регулирующее трудовые (служебные) взаимоотношения.

Однако все указанные выше обстоятельства не могут считаться предпосылками для разделения законодательства о государственной гражданской службе и муниципальной службе и трудового законодательства.

Для того чтобы разделить эти отношения, необходимо обосновать принципиальные различия, которые позволили бы отношения на государ-

ственной гражданской службе и муниципальной службе не считать трудовыми, а например, административными. И только в этом случае можно будет говорить о разработке Кодекса в соответствии с нормами Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах».

Указанные выше обстоятельства, названные предпосылками для разделения законодательства о государственной гражданской службе и муниципальной службе и трудового законодательства, на самом деле соответствуют действующему законодательству Кыргызской Республики. Так, согласно статье 6 Трудового кодекса Кыргызской Республики, Трудовой кодекс, законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, распространяются на всех работников, заключивших трудовой договор с работодателем, особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников – государственных гражданских служащих и муниципальных служащих – устанавливаются Трудовым кодексом и другими нормативными правовыми актами.

В то же время есть обстоятельства, которые указаны в справке-обосновании и которые требуют внесения соответствующих изменений в Трудовой кодекс и Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». Например, необходимо учесть в законе особенности деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, а в Трудовом кодексе Кыргызской Республики внести изменения о том, что деятельность государственных гражданских служащих и муниципальных служащих регулируется нормами Трудового кодекса Кыргызской Республики в той части, в которой они не урегулированы Законом Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе».

В действующий Закон целесообразно внести и другие изменения: распространить действие данного Закона на деятельность лиц, занимающих политические, специальные должности, за исключением вопросов поступления и прекращения службы. Необходимость данного изменения обусловлена тем, что, в связи с нераспространением норм действующего Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», на эти категории должностей (ст. 3) сложилась ситуация, при которой лица, занимающие политические государственные и муниципальные должности, не могут воспользоваться большинством прав, гарантированных государственным и муниципальным служащим: право на удлиненный отпуск; на получение пособия по оздоровлению и других льгот. К примеру, сотрудникам аппаратов мэрий и айыл окмоту присваиваются классные чины, а мэрам и главам айыл окмоту – нет, что на практике привело к раз-

нице в заработной плате между сотрудниками и главами муниципалитетов, поскольку за классный чин предусмотрены надбавки. Названный Закон имеет отсылочную норму о том, что деятельность лиц, занимающих политические должности, регулируется отдельным законом о статусе этих лиц. Однако такого рода закон так и не был принят, а трудовые отношения этих лиц на данный момент регулируются Трудовым кодексом Кыргызской Республики.

Кроме того, существует пробел в законодательстве относительно присвоения классных чинов лицам, занимающим политические и специальные должности. Статья 15 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» определяет классный чин как специальное звание, присваиваемое персонально каждому служащему, занимающему административную должность. Из смысла действующей редакции 15 статьи названного Закона классный чин должен присваиваться только служащим, занимающим административные должности. Поскольку данный Закон дает определение таким понятиям, как «политические государственные должности», «специальные государственные должности» и «политические муниципальные должности», целесообразно в названном Законе также определить понятия «классный чин» изложить в следующей редакции: «Классный чин – это специальное звание, присваиваемое в соответствии с образованием, занимаемой должностью, стажем работы и иными обстоятельствами, установленными законодательством Кыргызской Республики персонально каждому лицу, занимающему политическую государственную или муниципальную должность, административную государственную или муниципальную должность, установленную Реестром государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики».

Трудовой кодекс Кыргызской Республики также следует тщательно проанализировать. Так, статья 6 названного Кодекса гласит, что данный Кодекс, законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на следующих лиц: военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы; лиц из числа рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы и других правоохранительных органов, за исключением лиц, указанных в статье 427 Кодекса.

Согласно же концепции действующего Закона, вышеуказанные категории служащих также входят в систему государственной службы.

О порядке прохождения службы данными служащими есть отдельные нормативные правовые акты. Так, консолидация их в едином акте могла бы позволить достигнуть цели по систематиза-



ции законодательства в сфере государственной и муниципальной службы. Однако представленный проект не содержит такого рода положений.

Приведенные примеры являются лишь частью тех проблем, которые существуют на данный момент в сфере регулирования государственной и муниципальной службы.

Учитывая вышеизложенное, Союз МСУ КР от-

мечает нецелесообразность разработки отдельного нормативного правового акта в виде Кодекса, который не консолидирует все имеющиеся нормативные правовые акты в данной сфере в единый акт, а лишь дублирует нормы двух из них.

Вместе с тем Союз МСУ отмечает необходимость гармонизации законодательства в сфере муниципальной службы и трудовых отношений.

## Против включения пробацции в оценку работы органов МСУ

Согласно статье 34 Закона Кыргызской Республики «О пробацции», эффективность осуществления пробацции (снижение рецидива, количество привлеченных в программы оказания социально-правовой помощи, количество созданных и функционирующих реабилитационных центров (социальных общежитий) и другое) является одним из критериев оценки деятельности местной государственной администрации и органов местного самоуправления, проводимой в соответствии с методикой, разрабатываемой Правительством Кыргызской Республики.

Союз МСУ отмечает, что нормы статьи 34 указанного Закона, а также представленной Методики в части касающейся оценки деятельности органов местного самоуправления, противоречат нормам Конституции Кыргызской Республики по следующим основаниям.

Оценку эффективности предлагается проводить на основании сведений местных государственных администраций и органов местного самоуправления о реализации Закона Кыргызской Республики «О пробацции». Показатели оценки включают: количество исполненных мероприятий Плана Совета по пробацции; количество клиентов пробацции, которым оформлены социальные пособия, пенсии и компенсации, в соответствии с законодательством в сфере социального обеспечения; количество трудоустроенных клиентов пробацции; количество клиентов пробацции, размещенных в реабилитационных центрах (социальных общежитиях); количество клиентов пробацции, получающих образование; количество клиентов пробацции, восстановивших утраченные права и документы.

В статье 33 Закона Кыргызской Республики «О пробацции» установлено, что органы местного самоуправления взаимодействуют и оказывают содействие органам пробацции в решении текущих задач и выполнении конкретных мероприятий пробацции. Как видно из смысла данной статьи, органы местного самоуправления содействуют, а

не выполняют конкретные мероприятия пробацции. Поэтому результаты этих мероприятий не зависят полностью от органов МСУ и не могут быть критериями оценки их эффективности.

Предусмотренные в качестве показателей оценки эффективности критерии применимы к оценке эффективности деятельности местных государственных администраций, поскольку, согласно статье 32 вышеназванного Закона, местные государственные администрации координируют деятельность территориальных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и органов местного самоуправления, участвующих и образующих систему пробацции на местном уровне. Приведенные показатели являются функциями и полномочиями уполномоченных государственных органов, а не органов местного самоуправления. Идея, предусматривающая возложение такого рода мероприятий на органы местного самоуправления, в целом противоречит конституционной цели создания местного самоуправления в Кыргызской Республике, поскольку местное самоуправление создается, прежде всего, в целях решения вопросов местного значения. Так, социальное обеспечение граждан, трудоустройство, получение образования, выдача документов являются государственными функциями, а не вопросами местного значения. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» 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, к примеру, обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах, организация освещения мест общего пользования являются вопросами местного значения.

Учитывая изложенное, Союз МСУ КР считает нецелесообразным включать результаты пробацции в методику оценки работы органов МСУ.

# Новости Союза МСУ



## В Оше представители муниципалитетов работали над обновлением уставов местного сообщества

Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики для представителей муниципалитетов и членов рабочих комиссий пилотных муниципалитетов провел тренинг-семинар в Ошской области по обновлению уставов местного сообщества в рамках Проекта USAID «Успешный аймак».

В ходе семинара участники рассматривали роль и значение принятия уставов местного сообщества, отличие Устава местного сообщества от Устава местного кенеша и Положения об айыл окмоту.

Целью данных семинаров является усиление потенциала представителей муниципалитетов и членов рабочих комиссий по улучшению деятельности уставов местного сообщества, направлен-

ных на реализацию прав и возможностей граждан участвовать в процессе принятия решений, в управлении муниципальными услугами, в бюджетном процессе, управлении общественными ресурсами, с учетом гендерных подходов и вовлечением социально-уязвимых групп населения.

По итогам семинаров представители муниципалитетов приобрели опыт в принятии и обновлении уставов местных сообществ с вовлечением местного сообщества и социально-уязвимых групп населения. Кроме этого, участники семинара разработали планы и графики обновления уставов местного сообщества с определением ответственных лиц.

## Как влияют принимаемые Жогорку Кенешем КР законы на работу органов местного самоуправления?

Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики и Институт политики развития выступили с инициативой, направленной на создание новых механизмов взаимодействия и прямой связи Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с местными сообществами и органами местного самоуправления страны.

26 июня 2019 года в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики состоялась презентация методологии и статуса Доклада о воздействии принима-

емых Жогорку Кенешем КР решений на развитие регионов, местных сообществ.

Участие приняли депутаты и сотрудники Жогорку Кенеша, представители органов местного самоуправления, местных кенешей, Союза МСУ, Института политики развития и эксперты.

Директор Союза МСУ Омурбек АЛМАНБЕТОВ отметил, что в настоящее время отсутствует тесная и прямая связь Жогорку Кенеша с местными кенешами, что недостаточно для укрепления пар-

ламентской демократии на местном уровне. Вместе с тем введение регулярного Доклада послужит прямой связью с местными сообществами.

Председатель правления Института политики развития Надежда ДОБРЕЦОВА отметила, что для эффективной законотворческой деятельности Жогорку Кенешу нужна достоверная информация о позитивном и негативном воздействии принимаемых законов: «Принятие Доклада позволит определить причины неисполнения отдельных законов и возможные варианты решения проблем. Доклад будет представлен в формате аналитического документа и презентации для Жогорку Кенеша и других заинтересованных сторон».

В свою очередь депутат Жогорку Кенеша КР Кенжебек БОКОЕВ отметил, что Доклад должен послужить индикатором того, как отдельные законы исполняются государственными органами и

органами местного самоуправления и что мешает их исполнению. Он также сообщил, что Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша КР поддержал идею представления ежегодного Доклада, создана рабочая группа, и в ближайшее время будут подписаны соответствующие документы.

«Представители айыл окмоту, мэрий городов и местных кенешей активно поддерживают идею формирования такого Доклада, ведь законодательные акты будут рассматриваться не с точки зрения правовой экспертизы, а с точки зрения практического применения и исполнения на местах, и в этом нужна поддержка депутатов Жогорку Кенеша», - заключил директор Союза МСУ КР Омурбек АЛМАНБЕТОВ.

## УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МСУ

# Трехсторонний диалог сообщества, МСУ и государства на сельских сходах: питьевая и поливная вода, школы и школьный транспорт, электрификация

Гуляим ШАМШИДИНОВА,  
специалист по лучшей практике  
Проекта ГГПОМСУ



Первичная информация об итогах сельских сходов в целевых муниципалитетах Чуйской области, с участием местных государственных органов, размещена в статье «Для чего акимы участвуют в сельских сходах? Примеры успешного взаимодействия РГА и МСУ» в одном из номеров журнала «Муниципалитет» за 2019 год. В продолжение темы данная статья приводит разбор самых обсуждаемых и актуальных вопросов, поднятых местным сообществом на прошедших сходах в целевых муниципалитетах Проекта ГППОМ-СУ. Каждая из этих проблем часто встречается практически во всех сельских муниципалитетах Кыргызской Республики, поэтому многие руководители органов МСУ найдут для себя полезную информацию.

На сходах местные сообщества сельских муниципалитетов смогли ознакомиться с отчетом глав айыл окмоту о проделанной работе в рамках ПСЭР и ПСД за 2018 год, председатели групп СМиО представили результаты мониторинга и оценки деятельности АО за 2018 год. Итогами своей деятельности поделились представители территориальных подразделений государственных органов, учреждений, предприятий (далее – ТПГО): РОВД, РЭС, райОНО, налоговая служба, ДКРПНИ, ветслужба, финансовое управление, представители ДЭП, ГАИ и др. После презентаций и информирования населения об итогах деятельности за 2018 год, органы МСУ с представителями госорганов перешли к обсуждению интересующих вопросов и предложений со стороны местного сообщества.

## Питьевая вода

Во многих муниципалитетах участники сходов поднимали проблему отсутствия доступа к чистой питьевой воде: нет воды в селах и новостройках, вода подается один раз в сутки на короткое время, происходит утечка чистой воды из-за халатности или отсутствия жильцов дома и др. Жители просили как можно скорее отремонтировать водопроводные сети и обеспечить их самым необходимым ресурсом – чистой питьевой водой. Руководители органов МСУ говорили о том, что для решения этой проблемы требуются большие средства, внешняя помощь. Представители РГА проинформировали о причинах больших проблем в этой сфере: устаревшие водопроводные сети, проложенные еще в 60-70 годы прошлого века; плохое утепление водопроводных труб, что порождает прогон воды зимой, чтобы трубы не замерзали; летний полив огородов питьевой водой. Например, жители этажных домов жаловались на перебои с водой в летнее время, т. к. частные домовладельцы используют питьевую воду для полива огородов. Поэтому зачастую происходит конфликт интересов, когда частники разводят руками, мо-



тивирюя тем, что без поливной воды огороды засохнут, а жители этажных домов требуют любым способом решить вопрос круглосуточной подачи воды. В процессе обсуждений эта проблема выявила другую важную приоритетную проблему – отсутствие поливной воды.

**Комиссия органов МСУ по рассмотрению дел о нарушениях и уполномоченный орган по контролю и надзору за экологической и технической безопасностью уполномочены налагать штраф за полив зеленых насаждений питьевой водой из водопровода. Согласно ст.74 Кодекса о нарушениях, размер штрафа для физических лиц составляет 1000 сомов, для юридических лиц – 5000 сомов.**

Многие руководители органов МСУ предложили представителям РГА и соответствующих ТПГО вместе проехать по самым проблемным участкам, где острая нужда в питьевой воде, поговорить с людьми, наметить реальные совместные планы по решению этой проблемы. От местного сообщества поступило разумное предложение по управлению вопросом на примере Лебединовского АА (Аламудунский район, Чуйская область), где удалось пробурить четыре артезианских скважины и полностью решить проблему недостатка питьевой воды. Интересным диалогом закончилась тема установки счетчиков для питьевой воды на одном из сходов, когда местная жительница заявила, что нет необходимости в установке счетчиков, мотивируя тем, что у всех есть домашняя скотина и огороды. Но никто из жителей не поддержал это предложение, а аксакал выразил общее мнение: «Мы должны понимать, что вода стоит денег, счетчики нужны – это позволит нам реально рассчитывать объемы потребления и экономить воду. Сколько лет у нас эта проблем не решалась, а теперь внутри каждого двора будет чистая вода».

Проблема четкого регулирования услуг по подаче питьевой воды является повсеместной в сельской местности. Сегодня сообщество начинает осознавать необходимость оплаты услуг за



подачу питьевой воды, за жесткий контроль расходования воды, адекватный четкий механизм регулирования всей системы водоснабжения, что позволит экономить такие ресурсы, как электроэнергия, денежные средства, но и самое важное – запасы чистой питьевой воды для будущих поколений.

**В соответствии со ст. 6 Закона КР «О питьевой воде», обеспечение потребителей хозяйственно-питьевой водой производится предприятиями водоснабжения на основе публичных договоров. Публичным договором предусматривается предмет договора – бесперебойное обеспечение потребителя хозяйственно-питьевой водой в количестве не менее установленного норматива и качества, соответствующего требованиям стандарта «Питьевая вода», а также согласовываются сроки оплаты потребителем подаваемой хозяйственно-питьевой воды. Количество востребованной воды определяется по индивидуальным водоизмерительным приборам (водомерам), устанавливаемым предприятием водоснабжения для каждого в отдельности потребителя хозяйственно-питьевой воды. Установленные индивидуальные водоизмерительные приборы (водомеры) принимаются на баланс предприятия водоснабжения и являются его собственностью.**

## Электрификация

По вопросу электрификации и уличного освещения поступило множество острых вопросов и предложений. Например, люди жаловались на работу РЭС, которая не реагирует на потребности населения: во-первых, заставляя по несколько раз приходить в контору из-за неправильных расчетов в квитанциях, причем страдают люди из отдаленных районов и сёл, ничего не добившись; во-вторых, большинство жалоб поступает на работу контролеров, которые самостоятельно снимают показания с «умных счетчиков» и при этом умудряются выписать квитанцию на завышенные суммы, не соответствующие показаниям счетчика, квитанции на руки не даются, а бросаются во двор в дождь и снег; в-третьих, люди говорили о бесконтрольности работы РЭС, о том, что эта ор-

ганизация напоминает силовую структуру, с которой никто не желает выяснять отношения из-за давления и запугиваний, люди откровенно боятся. Поэтому именно на этом сходе, где участвовали орган МСУ, глава РГА и представители ТПГО, люди открыто просили помощи в наведении порядка в деятельности РЭС, организации контроля за их деятельностью. В процессе обсуждения со стороны органа МСУ прозвучало рациональное предложение - все эти вопросы можно решать в одном месте, доступном для всех жителей АА, в том числе для инвалидов и пенсионеров. Например, было предложено инспекторам РЭС раз в неделю в определенное время приходить в здание АО, чтобы люди могли оперативно решать все вопросы, не тратя при этом свое время, средства и самое важное - здоровье. Со стороны представителей РЭС было дано согласие, они в свою очередь обещали в течение месяца определиться с днями и часами приема в здании АО. Это наглядный пример того, как орган МСУ совместно с ТПГО в лице РЭС могут совместными усилиями проявлять заботу и создавать условия для жителей, организуя доступные услуги, независимо от разделения на государственные или муниципальные.

Во многих АА поднимались вопросы об аварийном состоянии деревянных прогнивших столбов электролиний, которые могут в любое время рухнуть, создавая опасность для жизни человека. Жители просили срочно установить новые электролинии и трансформаторы, т.к. из-за низкого напряжения отключается электричество, происходят частые замыкания, ломается техника, в домах становится холодно зимой. Со стороны сообщества велась речь о создании условий для развития туризма. С каждым годом увеличивается число туристов, для чего необходимо привести в порядок все улицы, дворы, дороги, срочно решить проблему уличного освещения. По словам жителей, развивая туризм, можно поднять село, а значит, улучшить условия жизни сельских жителей. На самом деле сельский туризм является перспективным, с точки зрения развития экономики в целом, и может стать одним из эффективных механизмов развития сельского хозяйства. Эта сфера является одной из основ экономики многих стран, например, в странах США и Западной Европы сельский туризм за последние 20 лет превратился в независимую и очень доходную туристическую промышленность. В Греции и на Кипре сельский туризм признан основой экономики страны. Сельский туризм, по оценке ВТО, назван одним из пяти направлений стратегии мирового развития туризма до 2020 года.

Со стороны представителей РЭС говорилось о наличии больших проблем в целом по электрификации практически во всех айылных аймаках, т.к. раньше, еще во времена Советского Союза, при

установке учитывался один объем, а сейчас объемы потребления электричества намного выросли из-за новых, более мощных видов технического оборудования: стиральные машины, компьютеры, холодильники и т.д. Вот что сказал представитель РЭС: «В первую очередь будут решаться проблемы, предусмотренные в планах на этот год на основании официальных обращений граждан и органов МСУ, мы не можем стихийно решать все поступившие заявки, т.к. планируем свой бюджет. По закону, новые столбы устанавливаются за счет местного бюджета, а в компетенцию РЭС входит только замена старых деревянных и в аварийном состоянии столбов».

**Согласно ст.14 Закона КР «Об электроэнергетике», на владельцев лицензий (распределяющее предприятие) возлагается обязанность обеспечивать электроснабжением всех находящихся на территории их деятельности клиентов, которыми осуществляется запрос на снабжение, в том числе клиентов из отдаленных районов.**

**Распределяющее предприятие обязано в течение шести месяцев за свой счет возместить потребителям материальные затраты по приобретению материалов, установке и ремонту энергооборудования, находящегося на балансе распределяющего предприятия.**

**Распределяющее предприятие обязано за свой счет возмещать понесенный материальный ущерб потребителям, вызванный отключением электроэнергии без предварительного предупреждения и подачи электроэнергии, не соответствующей требованиям ГОСТа.**

Проблемы в сфере электрификации существуют во всех сельских муниципалитетах страны, вся система электроснабжения была построена около 70 лет назад, естественно, сегодня сельские жители остро ощущают изношенность старых электролиний и трансформаторов, прогнивших столбов и мн. др. Учитывая то, что большинство сельских муниципалитетов дотационные, то требуется масштабный подход для решения этой проблемы, где органам МСУ в тесном сотрудничестве с государственными органами, министерствами, с подключением экспертного сообщества в лице донорских организаций и проектов, есть необходимость более глубокого изучения данного вопроса и составления масштабных бизнес-планов по решению проблем электрификации.

## Школьное образование

Значимым направлением для жителей АА стало школьное образование, они поднимали вопросы некачественного ремонта зданий и плохой организации питания в школах, сбора денежных средств от родителей учеников, ставили вопрос



о том, имеет ли право попечительский совет собирать деньги с родителей и т.д. Например, интересные факты были приведены председателем ГСМиО одного АА: «В процессе мониторинга и оценки мы выявили, что в школах нет порядка в сфере питания, кормят детей засохшими коржиками, это говорит о коррупционных тендерах в области питания в школах, нужно чтобы такие структуры, как санэпидстанция и фискальные органы, периодически проверяли процессы закупок и сами столовые школ. Не все в порядке с родительскими денежными сборами, председатель родительского комитета обвиняет директора школы в растрате денежных средств, а директор так и не смог объяснить, куда пропали деньги, причем в родительский комитет пытаются активно включать учителей. Непонятно, на каком основании руководство школ осуществляет сбор денежных средств на подписку газет, ведь никто не видел этих газет, - ни наши дети, ни мы, а еще с учителей удерживают по 1500 сомов за подписку. Все это незаконно, нужно срочно во всем разобраться!».

**В случае обнаружения несоответствия качества продуктов школьного питания установленному стандарту или нарушения санитарных норм и правил, можно обратиться в:**

- органы прокуратуры;
- районные (городские) отделы (управления) образования;
- территориальные подразделения Государственной санитарно-эпидемиологической службы КР;
- администрацию школы;
- территориальные подразделения Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве КР (отдел защиты прав потребителей).

По словам главы АО, на школьное питание деньги выделяются из бюджета Минобразования, которое и проводит тендер, поэтому этот вопрос вне компетенции органа МСУ. Что же касается работы попечительского совета, то это общественная организация, где люди сами избирают руководителя и на общем собрании решают, куда и как потратить родительские деньги. Значит, большая

проблема в них самих и руководители этой организации. Глава АО предложил попечительскому совету приглашать на их собрания представителей органов МСУ, чтобы быть в курсе происходящего: какие принимаются решения, кого и как избирают. В отношении потраченных денег должна разбираться только прокуратура.

**В соответствии со ст. 6 Закона КР «О попечительском совете», членами Совета могут быть: дееспособные граждане КР, имеющие опыт работы в учреждениях социальной сферы или общественной деятельности; представители деловых кругов, научных и образовательных организаций, учреждений культуры и социальной сферы, неправительственных и международных организаций, представители коммерческих и некоммерческих организаций, студенческих и родительских объединений.**

Согласно ст. 43-1 Закона КР «Об образовании», только попечительские советы государственных или муниципальных образовательных организаций (далее - образовательные организации) могут на добровольной основе привлекать финансовые и иные материальные средства, формируемые из добровольных взносов и пожертвований от физических и юридических лиц, других поступлений, не противоречащих законодательству КР.

Информация для родителей учащихся образовательной организации с обращением об оказании финансовой и иной материальной помощи для образовательной организации, отчеты о доходах и расходах должны быть размещены на видном и общедоступном месте образовательной организации.

Финансовые средства, привлеченные попечительским советом для образовательной организации, зачисляются на специальный счет Казначейства и используются по целевому назначению, в соответствии с решением попечительского совета.

Председатель попечительского совета несет ответственность за непредставление отчета о поступивших финансовых и материальных средствах и их расходовании. Работники образовательной организации (руководитель, педагогические работники и другие) не вправе требовать с учащихся и их родителей (законных представителей) оказания финансовой и иной материальной помощи для их учреждения.

На одном из сходов, пенсионер обратился к акиму с предложением о том, чтобы сменили руководителя райОНО, мотивируя тем, что он не справляется с работой. Вот как было обосновано такое предложение: «Из-за бесконтрольности работы школы, увеличилось количество нарушений со стороны учителей и руководства школы, весь педагогический состав разделился на три клана, из-за чего и дети разделились на три группы, дети постоянно дерутся, уровень образования на очень низком уровне, ученики прогуливают уроки, справки по болезни в школе никто не требует. Кто в ответе за все это?». В ответ на обвинение руководитель райОНО просто ответил одним предложением, что впервые слышит об этих проблемах и никакого заявления не поступало, как только поступит официальное заявление, тогда будут приниматься меры. Резюмируя тему, следует обратиться к родителям учеников и простым гражданам: в каждом районе есть от пяти до 20 муниципалитетов, где функционируют в среднем 20 и более школ, за которыми невозможно ежедневно вести контроль со стороны органов МСУ и госорганов. Большая ответственность, конечно же, лежит на руководстве школы и педагогическом составе, но не меньшая ответственность должна быть и у родителей, которые не должны быть голословными и сторонними наблюдателями, бояться руководства школы и ждать, что кто-то решит возникшую проблему. Круговая порука обычно заканчивается каким-нибудь большим ЧП, поэтому, с целью своевременного предотвращения ЧП, родителям совместно или по одному, необходимо описывать все свои тревоги, беспокойства, подозрения, нарушения и официально обращаться письменно в соответствующие органы:

- в РГА – по вопросам координации (могут быть созданы комиссии по социальным вопросам или образованию, которые изучают и проводят исследования);
- к начальнику райОНО – по деятельности администрации школы;
- к начальнику РОВД (инспектору по делам несовершеннолетних);
- к органу МСУ (по вопросам детей и молодежи);



- в Прокуратуру - по вопросу надзора законодательства в сфере образования.

Одним их эффективных механизмов решения проблем являются общественные мероприятия в виде собраний, сходов и общественных слушаний, где на обсуждение выносятся одна из важных проблем АА, и орган МСУ совместно с местным сообществом принимают решения.

**Закон «О местном самоуправлении», глава 9, статья 58. Формы прямого волеизъявления членов местного сообщества:**

**"Для принятия решений по важнейшим вопросам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества, местные сообщества могут проводить курултай, собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления".**

## Общественный транспорт для школьников

Во многих АА острой проблемой является вопрос общественного транспорта для школьников, жители жалуются на работу маршрутных БУСов, водители которых не берут учеников, требуя оплату в 10 сомов. Но если у ребенка 5 сомов, то его оставляют, из-за чего дети пешком проходят несколько километром в холод и дождь, постоянно опаздывают и приходят на третий или четвертый уроки, многие заболевают и пропускают занятия. Поэтому жители потребовали сделать отдельный тариф для школьников в размере 5 сомов либо бесплатный проезд. К примеру, в одном муниципалитете руководство АО договорилось с водителями о дополнительной оплате в 4000 сомов из местного бюджета, но с учетом того, что школьники будут оплачивать только 5 сомов. Со временем и это предложение стало невыгодным для водителей маршруток, а проблема оставалась прежней, тогда сообщество снова подняло этот вопрос на сходах. Орган МСУ моментально отреагировал за запросы населения и оперативно решил эту проблему, теперь с МБ выплачивают водителям по 5000 сомов по статье «Соцзащита», а ученики бесплатно пользуются общественным транспортом. Но возникает вопрос: как правильно оформить эти расходы? С руководства соседнего муниципалитета проверяющие спросили, из каких статей и на каком основании производится доплата транспортникам за учеников, т.к. нет статьи «Оплата транспорта учащихся из отдаленных сел». Правильным решением будет объявить тендер и закупить услугу по статье «социальная защита» или организовать предоставление талонов на проезд детям в рамках государственного социального заказа.

Говорилось и о том, что маршрутные линии общественного транспорта не отвечают потребностям населения, особенно в айылных аймаках,

где сельским жителям приходится испытывать большие трудности в коммуникации между селами. Поэтому от жителей поступает много предложений по вопросу продления маршрутных линий автобусов и маршруток, т.к. расширились села, увеличивается население, появились новостройки. По информации Минтранса, сегодня в КР существуют пассажирские автотранспортные предприятия только частные или муниципальные, государственных не осталось. При этом все маршрутные линии на местах согласовываются с территориальными управлениями автотранспорта Агентства автомобильного, водного транспорта и весогабаритного контроля при МТД КР, основным рычагом которых является выдача лицензий и регулирование маршрутных линий. Что касается пригородных сел города Бишкека, то все маршруты регулирует Управление городского транспорта столицы или Чуйское территориальное управление автотранспорта (областные пассажирские перевозки).

Пассажирские автотранспортные предприятия не занимаются исследованием потребностей местного сообщества, поэтому эта задача, прежде всего, органов МСУ, именно они должны выявлять потребность населения и регулировать работу общественного транспорта в границах населенных пунктов.

**В соответствии со ст. 51 Бюджетного кодекса КР, из местного бюджета осуществляются расходы на решение органами МСУ вопросов местного значения. В соответствии с пунктом 12 ст. 18 Закона КР «О местном самоуправлении», обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов является одним из вопросов местного значения. В рамках решения данного вопроса органы МСУ могут приобрести в муниципальную собственность транспортные средства для организации подвоза школьников из отдаленных сел, либо закупить у поставщиков услуги подвоза школьников из отдаленных сел, в соответствии с законодательством о государственных закупках.**

## Заключение

Таким образом, на сходах целевых муниципалитетов состоялись живые конструктивные диалоги, интересные и полезные обсуждения приоритетов местного сообщества совместно с местными органами власти, в лице органов МСУ, МГА и ТПГО. Тесное взаимодействие органов МСУ и МГА на примере этих сходов показало, насколько может быть эффективным и полезным открытый откровенный диалог между всеми ветвями власти и населением, когда происходит обратная связь в виде поисков оптимальных решений самых насболевших и острых проблем айылных аймаков. **M**





Фонд  
Ханнса  
Зайделя

## ПАРТНЕРСТВО ВО БЛАГО КЫРГЫЗСТАНА

Набор на совместные магистерские программы  
Академии государственного управления  
при Президенте Кыргызской Республики  
и Фонда Ханнса Зайделя

Академия государственного управления  
при Президенте Кыргызской Республики (АГУПР)  
объявляет прием государственных и муниципальных служащих  
на магистерские программы “Местное государственное управление  
и самоуправление”, “Государственное управление” и “Менеджмент в государственном секторе”  
при поддержке Фонда Ханнса Зайделя (ФРГ) на 2019/2020 учебный год.

### Магистерская программа “Местное государственное управление и самоуправление”

1 год по очной дневной форме обучения в городе Бишкек с отрывом от работы. Обучение осуществляется на бесплатной основе. Магистранты могут быть размещены в общежитии АГУПР и получают ежемесячную стипендию.

#### Требования к претендентам:

- стаж работы на государственной и муниципальной службе не менее 1 года;
- высшее образование;
- возраст до 40 лет;
- на момент подачи заявления должен состоять на государственной или муниципальной службе в одном из следующих государственных органов или органов МСУ:
  - аппарат полномочного представителя Правительства в области;



- районная государственная администрация;
- территориальное подразделение министерства или ведомства;
- мэрия или аппарат городского кенеша;
- айыл окмоту.

### Магистерская программа “Менеджмент в государственном секторе”

2,5 года по очной (дистантной форме) обучения без отрыва от работы. Обучение осуществляется на бесплатной основе.

#### Требования к претендентам:

- стаж работы на государственной и муниципальной службе не менее 2 лет;
- высшее образование;
- возраст до 40 лет;
- на момент подачи заявления должен занимать главную или высшую должность согласно Реестру государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики в одном из следующих государственных органов или органов МСУ:
  - аппарат полномочного представителя Правительства в области;
  - районная государственная администрация;
  - территориальное подразделение министерства или ведомства;
  - мэрия или аппарат городского кенеша;
  - айыл окмоту.

Качественное преподавание, интересная учеба, престижная карьера! Стань полезным стране!

## Магистерская программа “Государственное управление”

2 года по вечерней форме обучения в городе Бишкеке или городе Оше без отрыва от работы. Обучение осуществляется на бесплатной основе.

### Требования к претендентам:

- стаж работы на государственной и муниципальной службе не менее 2 лет;
- высшее образование;
- возраст до 40 лет;
- на момент подачи заявления должен состоять на государственной или муниципальной службе в одном из следующих государственных органов или органов МСУ:
  - центральный аппарат министерства или ведомства;
  - территориальное подразделение министерства или ведомства;
  - мэрия или аппарат городского кенеша.

### Вступительные испытания:

- эссе;
- собеседование.

### Документы для поступления:

- личное заявление на имя ректора (на бланке);
- диплом о высшем образовании (подлинник и копия);
- 4 фотографии размером 3x4 см;
- копия паспорта;
- направление или рекомендательное письмо:
  - а) для государственных служащих: направление или рекомендательное письмо от руководителя или статс-секретаря или руководителя аппарата госоргана, в котором работает претендент на момент поступления на магистерскую программу;
  - б) для муниципальных служащих: направление или рекомендательное письмо от главы или руководителя аппарата или ответственного секретаря органа МСУ, в котором работает претендент на момент поступления на магистерскую программу;
- копия трудовой книжки, заверенная отделом кадров;
- справка с места работы о подтверждении непрерывного стажа;
- мотивационное письмо;
- резюме.

**ВНИМАНИЕ!**  
**ДОКУМЕНТЫ ПРИНИМАЮТСЯ**  
**ДО 15 СЕНТЯБРЯ 2019 г.!**

**В Бишкеке:** Приемная комиссия АГУПКР по Чуйской области и городу Бишкек: 0312 623132, 0312 623089, [masters.application@apar.kg](mailto:masters.application@apar.kg)  
Фонд Ханнса Зайделя: 0312 312 662486 (110), [sijaeva@hss.de](mailto:sijaeva@hss.de)

### Региональные технические секретари

Регион	ФИО, телефон, адрес электронной почты
Ошская область, г. Ош	Данияр Саибжанович НУРМАТОВ, 0772/0555 002 299; <a href="mailto:daniyar.nurmatov@gmail.com">daniyar.nurmatov@gmail.com</a>
Баткенская область, г. Баткен	Жыпаргул МАМБЕТОВА, 0777 098 898; <a href="mailto:mjypargul_84@mail.ru">mjypargul_84@mail.ru</a>
Джалал-Абадская область, г. Джалал-Абад	Азамат Сайитович КАЛИЕВ, 0553 104 510, 0777 202 168; <a href="mailto:azakaliev38@mail.ru">azakaliev38@mail.ru</a>
Иссык-Кульская область, г. Каракол	Эрмек Авеннович МАЙРЫКОВ, 0505 311 777, 0555 262 590, (03922) 51927; <a href="mailto:erma7710@mail.ru">erma7710@mail.ru</a>
Нарынская область, г. Нарын	КУБАТБЕК уулу Азатбек; 0705 828 287 (Whatsapp)
Таласская область, г. Талас	Азамат Жузупбаевич ИСМАНОВ, 0706 834 483, 0772 151 593, <a href="mailto:ai83_ia@mail.ru">ai83_ia@mail.ru</a>
Иссык-Кульский район, г. Чолпон-Ата	Кыялбек Райымбекович РАЙЫМБЕКОВ, 0772 669 625, 0703 501 312, 0709 901 521; <a href="mailto:temir_901204@mail.ru">temir_901204@mail.ru</a> Динара АКМАТОВА, <a href="mailto:d_akmatova@mail.ru">d_akmatova@mail.ru</a> Алмаз Белекович БАЙГАЗИЕВ, 0550 722 344, 03943 43694, 72828; <a href="mailto:almazmsu@mail.ru">almazmsu@mail.ru</a>
Аксыйский, Ала-Букинский и Чаткальский районы	Темиркан Садыковна АЗИМБАЕВА, 0772 139 640; <a href="mailto:temirkan.67@mail.ru">temirkan.67@mail.ru</a>
Токтогульский район	Сардарбек Тологонович МОМУНАЛИЕВ, 0779 477 710, 0706 477 710; <a href="mailto:sardarbekmomunaliev@gmail.com">sardarbekmomunaliev@gmail.com</a>
Тогуз-Тороузский район	Марлис Жээнбекович ОЛЖОТОВ, 0771 001 001, 0707 414 110; <a href="mailto:moris1012@mail.ru">moris1012@mail.ru</a>
Тонский район, г. Балыкчы	Адилет Молдошбекович МОЛДОШБЕКОВ; 0777 056 024; <a href="mailto:adiletmoldoshbekov@mail.ru">adiletmoldoshbekov@mail.ru</a>
Лейлекский район, г. Сулюкта и Исфана	Алмазбек Азиреткулович РАХМАНОВ, 0555 95 01 93, 0776 95 01 93; e-mail: <a href="mailto:almaz_r77@mail.ru">almaz_r77@mail.ru</a>
Алайский район	Кутманбек Сагынбаевич БАЙБАЛАЕВ, 0773 55 25 37, 0559 25 03 89; <a href="mailto:coronerkg@gmail.com">coronerkg@gmail.com</a>
Чон-Алайский район	Рысбек Сапанович БОТОБЕКОВ, 0779 754 444; <a href="mailto:rysbek-81kr@mail.ru">rysbek-81kr@mail.ru</a>
Кеминский район	Анвар Шералиевич АБДРАХМАНОВ, 0708 794 204, 0557 770 525; <a href="mailto:anvar.sheralievich@gmail.com">anvar.sheralievich@gmail.com</a>

Качественное преподавание, интересная учеба, престижная карьера! Стань полезным стране!