

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ДЕКАБРЬ 2020 | выпуск № 12 (110)

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

## В НОМЕРЕ:

### Горячая тема

Электронная торговая площадка: аукционы на право заключения договора аренды и продажи муниципального имущества в электронном формате ..... 2

### Финансы МСУ

Перспективы местных бюджетов и межбюджетных отношений в проекте республиканского бюджета на 2021-2023 гг. .... 5  
Доходы местных бюджетов ..... 6  
Межбюджетные отношения ..... 7  
Развитие территорий ..... 10  
Предложения Союза МСУ в отношении проекта республиканского бюджета на 2021-2023 гг. .... 11

### Молодежная политика МСУ

Молодежь – не объект воспитания, а движущая сила перемен ..... 15  
Консультативный совет по делам молодежи как движущая сила развития женского футбола в Таш-Кумыре ..... 23

Консультативный совет по делам молодежи Токмока включен в планирование развития города ..... 24  
Типовое положение о Консультативном совете по делам молодежи города или айылного аймака ..... 25



Учредитель и издатель  
**Институт политики развития (ИПР)**  
Главный редактор, председатель правления ИПР  
**Надежда Добрецова**  
Исполнительный редактор  
**Нургуль Джаманкулова**  
Редактор кыргызской версии  
**Нургуль Джаманкулова**  
Верстка и дизайн  
**Адил Абдраимов**

Перевод на кыргызский язык  
**Зейнеп Алтымышова**  
Журнал принимает для публикации авторские статьи и размещает адресованные муниципалитетам бесплатные объявления.  
**Журнал распространяется бесплатно,** но оставляет за собой право организации платной подписки.

Материалы журнала необязательно отражают точку зрения издателя и партнеров издателя. Ответственность за содержание материалов несут авторы.  
**По всем вопросам обращаться по адресам: почтовый – 720001,** Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Шевченко, д. 114, 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**

## Электронная торговая площадка: аукционы на право заключения договора аренды и продажи муниципального имущества в электронном формате



**Обращение  
Бахтияра  
Усмановича  
САЛИЕВА,  
директора  
Государственного  
агентства  
по делам местного  
самоуправления  
и межэтнических  
отношений  
при Правительстве  
Кыргызской  
Республики**

В рамках года развития регионов и цифровизации страны, в целях обеспечения прозрачности продажи и сдачи в аренду муниципального имущества и исключения коррупционных рисков, Правительством Кыргызской Республики принято решение разработать информационную систему «Электронная торговая площадка».

Для исполнения решения утверждены Положение о порядке проведения аукционов на право заключения договора аренды муниципального имущества в электронном формате<sup>1</sup> и Положение о порядке проведения аукционов по продаже муниципального имущества в электронном формате<sup>2</sup>, а также за счет средств, выделенных из республиканского бюджета государственным предприятием «Инфо-система», разработана информационная система «Электронная торговая площадка».

Электронная торговая площадка – это единая автоматизированная система по проведению торгов (аукционов) в режиме реального времени. Система предназначена для автоматизации процессов проведения торговых операций в режиме реального времени через интернет-соединение.

Внедрение Электронной торговой площадки по

<sup>1</sup> Постановление Правительства КР от 29 марта 2019 года № 142 «Об утверждении Положения о порядке проведения аукционов на право заключения договора аренды муниципального имущества в электронном формате».

<sup>2</sup> Постановление Правительства КР от 27 октября 2020 года № 519 «Об утверждении Положения о порядке проведения аукционов по продаже муниципального имущества в электронном формате».

проведению онлайн-аукционов обеспечивает: расширение рынка; прозрачность и открытость; сокращение затрат времени и средств; возможность участия в торгах из любой точки мира; честную конкуренцию; равные права всех участников.

Тестирование информационной системы «Электронная торговая площадка» прошло в городах Токмоке, Канте, а также Ново-Покровском айыл окмоту. В целом с начала функционирования портала «Электронная торговая площадка» выставлены на аукцион по сдаче в аренду 59 объектов муниципальной собственности, из них проведена работа по выставлению пилотных объектов в г. Канте (один объект) и Новопокровском АА (восемь объектов) для проведения онлайн-аукционов на портале «Электронная торговая площадка».

В августе 2020 года была проведена работа по подключению города Бишкека к системе ЭТП по проведению аукционов на портале мэрии, где выставлены 50 объектов, из них завершены – 14, не состоялись – 36. До конца 2020 года планируется полное внедрение ЭТП в органах МСУ.

Агентством<sup>3</sup> разработано методическое пособие для осуществления методической поддержки органов местного самоуправления по вопросам продажи и предоставления в аренду объектов муниципальной собственности в электронном формате.

<sup>3</sup> При финансовой поддержке Представительства Вестминстерского фонда за демократию в Кыргызской Республике.

## Основания для внедрения Электронной торговой площадки

Когда орган управления – государственный и муниципальный – распоряжается общественными – государственными или муниципальными – финансами, законодательство, государство и общество требуют от него максимальной прозрачности и соблюдения строжайших процедур с тем, чтобы ресурсы были потрачены эффективно, не приносили коррупционных выгод. Особенно строго эти требования предъявляются к процессу государственных закупок. Однако в отношении другого процесса распоряжения общественными – государственными и муниципальными – ресурсами – землей и недвижимостью, процедуры хотя и существуют, но контроль за их соблюдением куда как менее строгий. Об этом свидетельствуют как данные сделок, так и результаты проверок прокуратуры, которая ежегодно фиксирует нарушения законодательства именно в сфере распоряжения имуществом, особенно муниципальным.

По сути же, государственные и муниципальные продажи должны регулироваться законодательством, имеющим ту же природу и логику, что и законодательство о государственных и муниципальных закупках, поскольку и в том, и в другом случае речь идет о распоряжении общественными ресурсами.

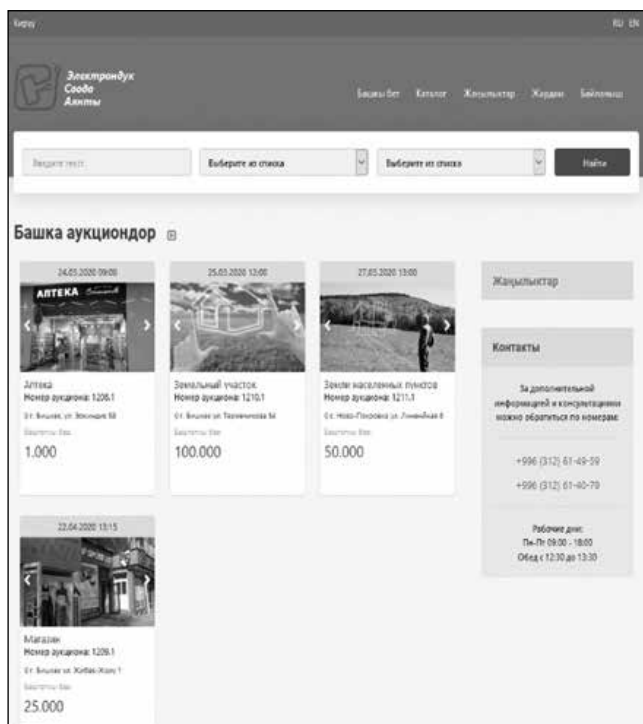
Следуя этой логике, государство должно обеспечить контроль за процессом государственных и муниципальных продаж на том же уровне, что и за процессом государственных и муниципальных закупок. То есть, должен быть электронный портал, где в открытом доступе публикуется вся информа-

ция о планируемых и совершенных сделках, что позволит повысить уровень конкуренции при торгах. В настоящее время информация публикуется лишь в отношении уже совершенных сделок, что не позволяет потенциальным покупателям своевременно узнавать о планируемых продажах, уменьшает уровень конкуренции, снижает продажную цену и создает условия для коррупции.

## Особенности проведения аукционов на право заключения договора аренды и продажи муниципального имущества в электронном формате

Отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права муниципальной собственности на имущество, регулируются Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, а также вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. Так, согласно Закону Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», муниципальная собственность – собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской





Республики. Органы местного самоуправления по своему усмотрению могут приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, необходимой для решения вопросов местного значения, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Согласно статье 12-1 Закона Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», одним из методов приватизации муниципального имущества является продажа на аукционе, который может проводиться в электронном формате. Предоставление объектов муниципальной собственности в пользование и аренду производится путем проведения торгов, которые могут проводиться в электронном формате в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики (ст. 15).

Для реализации норм вышеуказанного Закона, Правительством Кыргызской Республики утверждены нижеследующие Положения:

- Положение о порядке проведения аукционов на право заключения договора аренды муниципального имущества в электронном формате (утверждено постановлением Правительства КР от 29 марта 2019 года № 142);
- Положение о порядке проведения аукционов по продаже муниципального имущества в электронном формате (утверждено постановлением Правительства КР от 27 октября 2020 года № 519).

Электронный аукцион – метод сдачи в аренду и продажи муниципального имущества путем прове-

дения торгов, при котором договор купли-продажи (аренды) заключается лицом, предложившим и заплатившим наибольшую цену за объект.

Электронная торговая площадка - информационная система, размещенная в сети Интернет для организации и проведения торгов и позволяющая зарегистрированным участникам дистанционно (без личного присутствия) осуществлять электронные операции по сделкам (ссылка для входа <https://etp.okmot.kg/msu/>).

Аукционы по продаже муниципального имущества (за исключением земельных участков) организуются и проводятся в электронном формате, в соответствии с Программой приватизации объектов муниципальной собственности, утверждаемой представительными органами местного самоуправления.

Программа приватизации объектов муниципальной собственности разрабатывается, в соответствии со статьей 13 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество». Объекты муниципальной собственности, выносимые на аукцион, подлежат общественному обсуждению с местным сообществом:

- в городах республиканского и областного значения, путем размещения на официальных сайтах органов местного самоуправления,
- в городах районного значения и айылных аймаках, путем проведения собраний, сходов, курултаев.

Документооборот между претендентами (либо лицами, имеющими право действовать от его имени), участниками (либо лицами, имеющими право действовать от его имени), оператором электронной торговой площадки и продавцом/арендодателем осуществляется через электронную торговую площадку в форме электронных документов либо электронных образцов документов (документов на бумажном носителе, преобразованных в электронно-цифровую форму путем сканирования, с сохранением их реквизитов). Данное правило не применяется для договора аренды муниципального имущества, который заключается сторонами в простой письменной форме.

Электронные документы, связанные с организацией и проведением электронного аукциона на право заключения договора аренды и продажи муниципального имущества, в том числе полученные от арендодателя, претендентов и участников, хранятся оператором электронной торговой площадки.

Заключение договора аренды/продажи муниципального имущества осуществляется по результатам проведенного электронного аукциона на электронной торговой площадке в течение семи календарных дней, с даты определения победителя электронного аукциона.

**Максим СЕМЕНЯК,**  
**Темир БУРЖУБАЕВ**  
по заказу  
Союза МСУ КР<sup>1,2</sup>

# Перспективы местных бюджетов и межбюджетных отношений в проекте республиканского бюджета на 2021-2023 гг.

<sup>1</sup> В рамках Проекта «Учет интересов местных сообществ Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (ЖК КР) при обсуждении законопроектов», реализуемого при поддержке ПРООН.

<sup>2</sup> При разработке Аналитической записки, помимо количественных бюджетных данных, использовались качественные данные онлайн-опроса представителей органов МСУ, проведенного Союзом МСУ при помощи постоянно поддерживаемых средств коммуникации с органами МСУ и местными кенешами.

**Какие перспективы для местных бюджетов рисует проект республиканского бюджета КР на 2021-2023 гг., с точки зрения его воздействия на финансовое состояние органов местного самоуправления (МСУ)?**

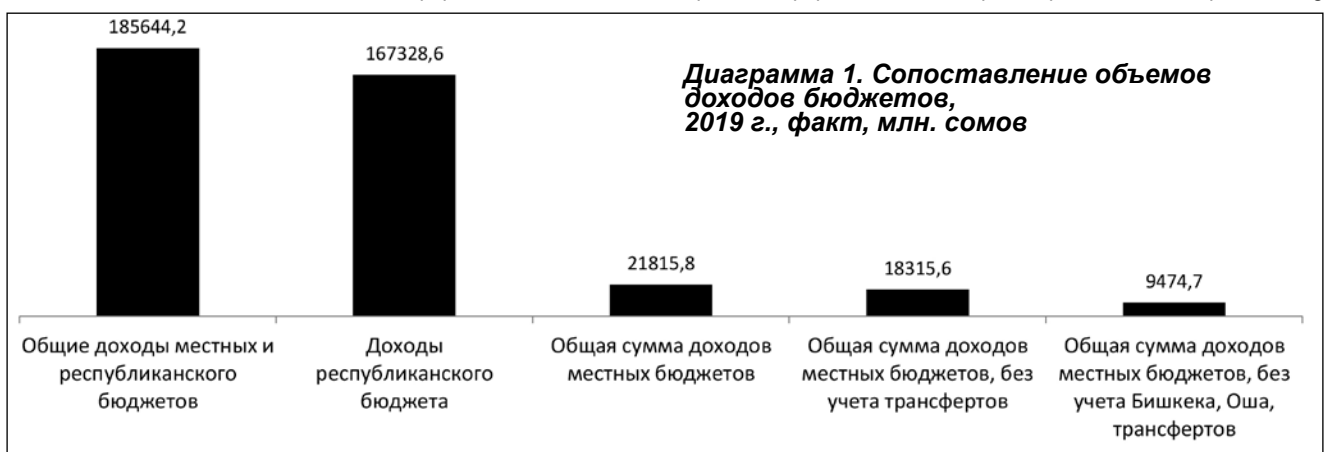
Объем доходов местных бюджетов в КР (без трансфертов) составляет примерно одну десятую

часть от общих доходов республиканского и местного бюджетов. А если не считать городов Бишкек и Ош, доходы которых имеют наибольший удельный вес в общих доходах местных бюджетов, то доля всех остальных местных бюджетов в консолидированном бюджете республики составит всего около 5% (см. Таблицу 1 и Диаграмму 1).

**Таблица 1. Общие объемы доходов республиканского и местных бюджетов, млн. сомов<sup>1</sup>**

	2017 г. факт.	2018 г. факт.	2019 г. факт.	2020 г. утв.	2020 г. уточн.	2021 г. прогноз	2022 г. прогноз	2023 г. прогноз
Общие доходы РБ и МБ	164 362,7	167 490,2	185 644,2	203 721,9	172 451,2	204 385,6	213 512,2	215 778,3
Республиканский бюджет (доходы)	149 547,5	151 607,1	167 328,6	183 708,1	153 882,0	183 684,9	192 161,4	193 920,2
Местные бюджеты (общая сумма - доходы)	20 298,0	20 140,1	21 815,8	23 038,1	21 574,8	23 706,2	24 250,8	24 658,1
Местные бюджеты (общая сумма - собственные доходы (без трансфертов))	14 815,2	15 883,1	18 315,6	20 013,8	18 569,2	20 700,7	21 350,8	21 858,1
Местные бюджеты без городов Бишкек и Ош (общая сумма – доходы без трансфертов)	7 418,5	8 001,2	9 474,7	9 398,3	8 719,9	9 751,3	10 057,5	10 296,7

<sup>1</sup> Здесь и далее в качестве источника информации использована открытая информация Министерства финансов КР: <http://minfin.kg>



В целом доходы республиканского и местных бюджетов можно охарактеризовать общей динамикой роста, однако, если сопоставить эти показатели с долей местных бюджетов в общем объеме республиканского и местных бюджетов, то сразу заметно, что роста нет. Доля местных бюджетов в течение многих лет остается на уровне не выше 10%. Этот показатель применяется в международной практике для определения уровня финансовой децентрализации страны (см. Диаграмму 2).

Таким образом, финансовая децентрализация в КР не развивается, несмотря на то, что намерения ее развития существуют. Это означает, что распределение доходов между местными и республиканскими бюджетами никак не учитывает приоритеты страны в отношении регионального развития. В результате органам МСУ не хватает ресурсов для качественного исполнения собственных функций и делегированных государством полномочий.

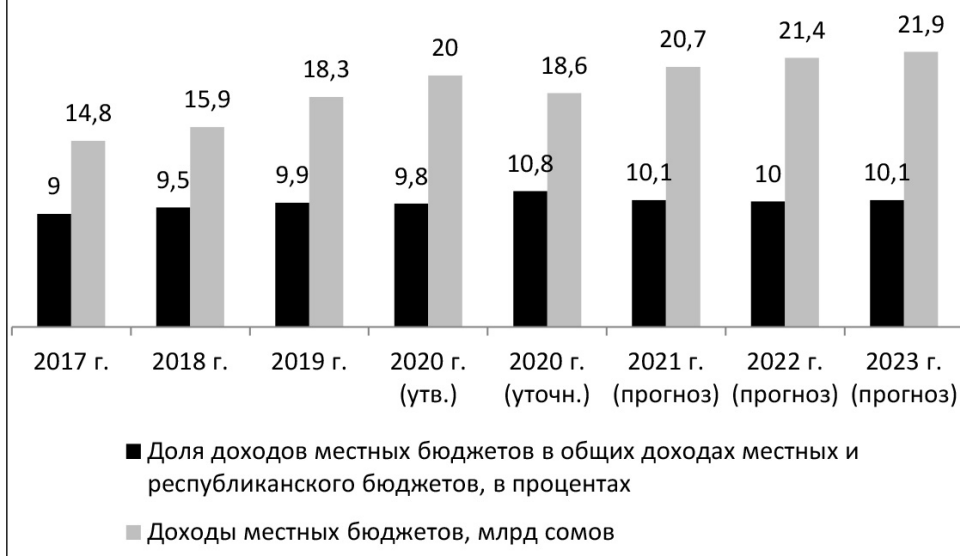
## Доходы местных бюджетов

### Структура доходов местных бюджетов

Приведенная ниже Диаграмма 3 дает представление об общей (укрупненной) структуре доходов местных бюджетов.

Если обратить внимание на долю межбюджет-

**Диаграмма 2. Соотношение динамики доли местных бюджетов в общих доходах республиканского и местных бюджетов, в %**



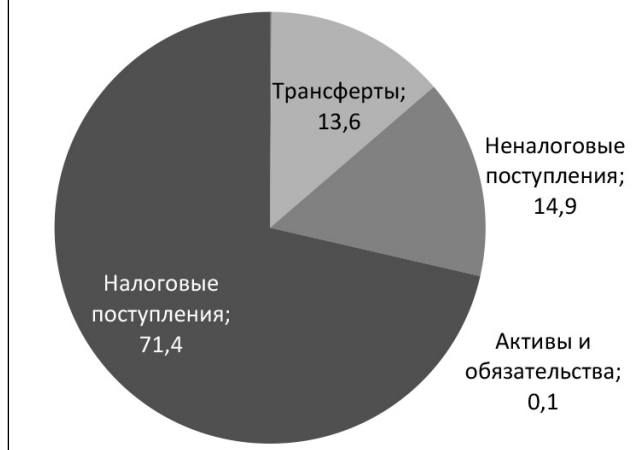
ных трансфертов в общих доходах местных бюджетов, то она кажется не очень высокой – 14%. Однако, если из статистики исключить города Бишкек и Ош, которые не получают выравнивающих трансфертов из республиканского бюджета, то этот показатель увеличивается почти до 25%, а это говорит о существенной зависимости местных бюджетов от финансирования из центра. Для некоторых айылных аймаков этот показатель ещё выше (например, доля выравнивающих грантов в доходах АА Кыштут Баткенского района Баткенской области – 65%, АА Кум-Добо Кочкорского района Нарынской области – 56%, АА Жекенди Чон-Алайского района Ошской области – 66% и т.п.).

Основная причина такой зависимости – низкий доходный потенциал местного самоуправления на местах (в особенности в сельских айыл окмоту), приводящий к неспособности собирать достаточное количество собственных доходов.

Между тем значительный резерв пополнения доходов местных бюджетов лежит в улучшении управления муниципальным имуществом, обеспечении прозрачных (цифровых) площадок с информацией, какое имущество имеется у конкретного муниципалитета и по какой стоимости оно сдается в пользование. Это в совокупности с механизмами общественного контроля может увеличить поступления от их управления в местные бюджеты.

На практике, при наличии значительного количества муниципального имущества, ОМСУ их сдают в пользование практически за бесценок (при давлении со стороны акимов, представителей силовых структур и т.д.). Поэтому полная публикация списка имущества и пользователей даст возможность гражданскому сектору внести вклад в улучшение доходов местных бюджетов.

**Диаграмма 3. Структура доходов местных бюджетов в 2019 г., факт, в %**



**ПРЯМАЯ РЕЧЬ:**

«Минфин устанавливает высокие контрольные цифры, выше чем прогнозы, которые мы даем».

*Глава АО, Тонский район*

«Минфин навязывает нам собственный план по доходам».

*Мэрия, Джалал-Абадская область*

**ПРЯМАЯ РЕЧЬ:**

«Начисления по налогу с продаж в нашем АА в этом году составили 9226,9 тыс. сомов, а подоходный налог – 3489,4 тыс. сомов. Разница в 5737,5 тыс. сомов недопоступила в местный бюджет».

*Глава АО, Московский район*

«Увеличение доли поступления от подоходного налога в местный бюджет положительно повлияло на бюджет нашего айыл окмоту, потому что источников НсП у нас мало. А поступления от подоходного налога будут увеличиваться».

*Глава АО, Тонский район*

«Условия в ОМСУ отличаются. Например, главная трасса республики Ош – Бишкек проходит через наш АА. Вдоль трассы расположено много кафе и АЗС. Нам больше средств поступало за счет НсП, а подоходный налог – хорошо для тех АА, которые расположены в районных центрах. Если раньше мы были дотационным на 32%, то сейчас на 40%».

*Глава АО, Ноокенский район*

**Планирование доходов местных бюджетов**

Представители органов МСУ (по результатам проведенных опросов как в 2019 г., так и в 2020 г.) утверждают, что так называемые рекомендованные прогнозные цифры по доходам местных бюджетов, «спускаемые» МФ КР через его районные подразделения, на самом деле являются контрольными, и органы МСУ вынуждены нести ответственность (вплоть до административной, например, в виде выговоров) за их достижение. Большинство опрошенных считают эти цифры необоснованно завышенными – в среднем на 10-20%. Даже с учетом того, что все активы из доходной базы учтены, «спускаемый» сверху прогноз существенно их переоценивает.

Союз МСУ считает, что такая практика стимулирования МСУ к повышению собственных доходов должна быть заменена на более экономически обоснованные подходы. Деньги не возьмутся ниоткуда только потому, что завышен план. Необходимо развивать экономику регионов, чтобы доходы росли.

**Межбюджетные отношения**

Межбюджетные отношения должны обеспечивать:

- финансовую способность органов местного самоуправления выполнять собственные и делегированные функции и представлять услуги на местном уровне;
- учет взаимных интересов государственных органов и органов местного самоуправления при подготовке и принятии республиканского бюджета;
- четкое распределение и закрепление функ-

- ций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления;
- прозрачность и подотчетность бюджетов всех уровней.

Эти определяющие факторы должны учитываться при среднесрочном планировании межбюджетных отношений. Однако анализ раздела «Местные бюджеты» Пояснительной записки к проекту республиканского бюджета на 2021-2023 гг. в очередной раз показал отсутствие системности в таком планировании. Содержание данного раздела повторяется из года в год и не содержит внятного описания системных политических мер в отношении поддержания финансовой устойчивости местного самоуправления. Не проводится хотя бы приблизительный анализ эффекта воздействия от проводимой политики.

Далее рассматривается влияние бюджетных параметров и политических направлений на основные компоненты межбюджетных отношений.

**Таблица 2. Изменения процента отчислений в доход местных бюджетов**

	2017 г. факт.	2018 г. факт.	2019 г. факт.	2020 г. утв.	2021 г. прогноз
Подоходный налог	50%	50%	70%	85%	100%
Налог с продаж	50%	50%	50%	25%	0%

Таблица 3. Динамика выделения выравнивающих грантов, млн. сомов

	2017 г., факт	2018 г., факт	2019 г., факт	2020 г., утв.	2021 г., прогноз	2022 г., прогноз	2023 г., прогноз
Выравнивающие трансферты (общая сумма)	1 818,2	1 850,0	1 998,8	1 967,3	1 967,3	2000,0	2000,0
Темпы прироста	-	2%	8%	-2%	0%	2%	0%

### Расщепление общегосударственных налогов

Политика Правительства последних лет была направлена на изменение соотношений в распределении двух налогов: подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, и налога с продаж (см. Таблицу 2).

Во-первых, такие изменения противоречат статье 45 Бюджетного кодекса КР, которая в качестве одного из принципов межбюджетных отношений определяет, что установление нормативов отчислений от общегосударственных доходов между уровнями бюджетов должно иметь долгосрочную основу - не менее пяти лет. Введение подобных мер должно было опираться на предварительную экономическую экспертизу Министерства экономики КР, учитывающую все возможные выгоды и проигрыши МСУ, которая должна была быть доведена до органов МСУ и согласована с ними.

Во-вторых, результаты опросов представителей органов МСУ в 2020 г. снова показали, что плановое повышение доли поступления в местный бюджет подоходного налога, удерживаемого налоговым агентом, не везде смогло компенсировать потери местного бюджета от планового снижения доли в поступлении налога с продаж. Наряду с ростом доходов в одних муниципалитетах, наблюдаются потери в других. Так, по результатам проведенных опросов, представители МСУ, где развита торговля, указывают на то, что данная мера имела негативные последствия для

состояния доходов местных бюджетов. Союз МСУ считает, что эта мера не привела к укреплению доходной базы всех местных бюджетов. Необходимо оценить возможность применения дифференцированного подхода, который учитывал бы различия в доходной базе местных самоуправлений.

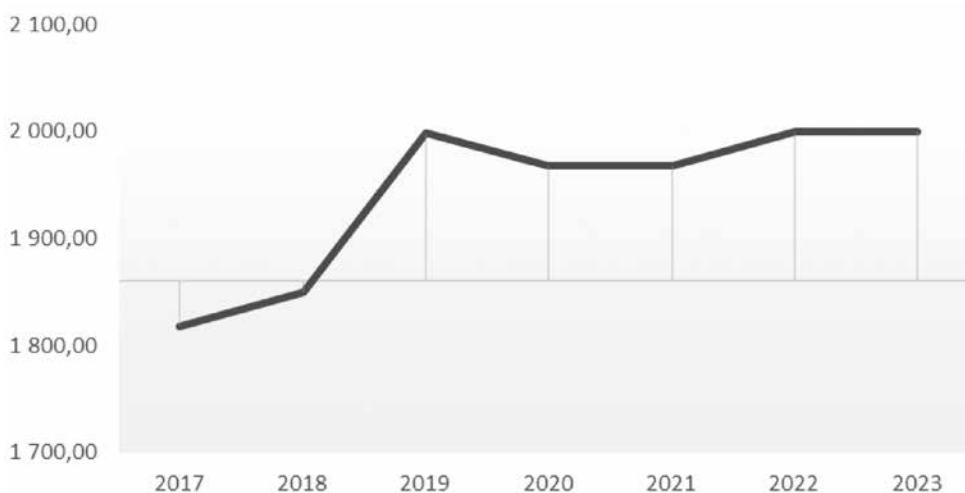
### Выравнивающие трансферты

Политика выделения выравнивающих трансфертов остается неясной. Суммы, рассчитанные для отдельных территорий, варьируются из года в год совершенно непредсказуемо. Отдельные айылные аймаки с хорошей динамикой роста доходов получали большие объемы выравнивающих трансфертов, а органы местного самоуправления с низким уровнем дохода, напротив, сталкивались с сокращением объемов выравнивающих грантов.

План финансирования выравнивающих трансфертов в 2021-2023 гг. демонстрирует отсутствие политики снижения выравнивания доходов муниципалитетов. Общий объем выравнивающих трансфертов остается на прежнем уровне, а в 2022 и 2023 гг. – незначительно растет. Широко практикуется перераспределение средств трансфертов между айылными аймаками (см. Приложение). Из числа дотационных планируется вывести два ОМСУ, дотационными станут 8 АА. Политика повышения доходного потенциала не реализуется. Более того, политика должна быть направлена не на снижение количества дотационных муниципалитетов, а обеспечение минимальных стандартов услуг на местах.

Анализ динамики выделения выравнивающих трансфертов отдельным органам местного самоуправления показывает в короткий период времени резкие колебания сумм, определяемых уполномоченным государственным органом, хотя доходный потенциал и расходные полномочия не могут меняться с такой скоростью. Все это говорит об отсутствии

Диаграмма 4. Динамика выделения выравнивающих трансфертов





объективных и прозрачных методик расчета, а также об отсутствии системного подхода в планировании политики выравнивания.

Такая практика вызывает недовольство представителей многих органов местного самоуправления, считающих используемую формулу вычисления выравнивающих грантов непрозрачной и несправедливой.

В то же время анализ динамики показывает, что в качестве прогнозируемых сумм на 2021-2023 гг. (ОНФП на 2021-2023 гг.) просто взяты цифры либо равные цифре, утвержденной на 2020 г., либо близкие к ней, что говорит о том, что выравнивающие гранты прогнозируются не на основе потребности в них, а по остаточному принципу.

### Целевые трансферты

В проекте республиканского бюджета целевые трансферты предусмотрены для расходов, формально не имеющих отношения к целевым трансфертам, а средства на финансирование делегированных государственных полномочий в их составе выделены только в отношении переданных МСУ функций по сбору статистических данных. Судя по прогнозу (снижение объемов целевых трансфертов), дополнительные средства на обеспечение реализации МСУ делегированных государственных полномочий не будут выделяться и в будущем.

Из общей суммы целевых трансфертов на 2021 г. (1038,2 млн. сомов), предусмотренной проектом закона о республиканском бюджете, финансирование делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ составляет сумму в 532,2 млн. сомов, с уменьшением на 18,8 млн. сомов относительно утвержденного бюджета 2020 г. Этот бюджетный параметр выделен в бюджете одной строкой, что затрудняет анализ того, на какие именно полномочия выделена эта сумма, и почему она ниже на 18,8 млн. сомов в сравнении с планом текущего года? Рекомендуем МФ КР снабжать бюджетные документы более детальным описанием этого параметра.

Вопрос выделения целевых трансфертов на финансирование делегированных полномочий уже который год стоит очень остро. При том что практически неконтролируемо продолжает расширяться перечень вопросов местного значения без соответствующих компенсаций, органам местного самоуправления делегируются все новые и новые полномочия, не подкрепленные финансированием. Это не просто идет вразрез с требованиями Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», но и нарушает положения Конституции КР о том, что делегирование полномочий сопровождается финансовыми ресурсами. Помимо этого, имеет место «скрытое» неформальное делегирование государственных полномочий органам МСУ.

Целый ряд делегированных государственных полномочий, таких, как: воинский учет, сбор налогов, вопросы выписки и прописки, регистрационные функции, определение потребности в социальных услугах и пособиях, осуществляется за счет средств органов МСУ, которые могли бы направить эти средства и усилия муниципальных служащих, отвлеченных на выполнение таких полномочий, на решение вопросов местного значения.

### Стимулирующие (долевые) гранты

Стимулирующие (долевые) гранты не прогнозируются в составе доходов местных бюджетов, поскольку выделяются на конкурсной основе, и прогнозировать их ни на один, ни на три года невозможно. Но это не основная проблема. Многие представители органов МСУ считают, что стимулирующие (долевые) гранты распределяются несправедливо. Для этого имеется несколько причин.

Использование квот для городов республиканского и областного значения ограничивает шансы айылных аймаков получить стимулирующий (долевой) грант (квота определяется уполномоченным государственным органом (МФ КР)).

Наличие так называемых черных списков МФ КР. Органы местного самоуправления, несвоевременно исполнившие, по каким-либо объективным или субъективным причинам, обязательства по софинансированию или реализации проектов стимулирующих (долевых) грантов, включаются МФ КР в «черные списки». Попадание в такой список делает невозможным участие ОМСУ в конкурсах на получение стимулирующих (долевых) грантов. Возможно, несоблюдение обязательств косвенно связано с тем, что на реализацию проектов по стимулирующим грантам отводится мало времени.

Увеличение доли софинансирования стимулирующих грантов из местного бюджета приводит к невозможности для дотационных МСУ претендовать на их получение. Увеличение доли произошло в 2015 г., когда постановлением Правительства КР от 21 апреля 2015 года № 230 в Положение об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов были внесены изменения, меняющие процент доли участия для ОМСУ с уровнем доходной обеспеченности от 50 до 100 процентов (малообеспеченные МСУ) с 10% до 15% вклада, при этом вклад требуется в денежной форме, тогда как в аналогичном положении 2012 г. он мог на 50% состоять из материалов и трудовых ресурсов. Таким образом, фактически денежный порог для этой категории МСУ увеличился даже не на 5%, а на 10%. Вклад для МСУ с уровнем доходной обеспеченности ниже 50% был снижен с 10% до 7%, однако отмена возможности компенсировать половину доли материалами и трудовыми ресурсами фактически подняла для них денежный вклад на 2%.

## Реформа межбюджетных отношений

Реформа межбюджетных отношений, реализация которой стала объектом для важных решений, принятых правительством за последние годы (например, принятие Концепции развития межбюджетных отношений в КР на период 2016-2019 гг.), реализуется очень медленно. Ее базовые задачи, направленные на принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней в условиях финансовой децентрализации, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов, либо не выполняются, либо реализуются с заметным отставанием. Большинство намерений упомянутой Концепции, срок действия которой вышел, должны быть заложены теперь в новые программные документы, поскольку прогресс по ним не был достигнут.

При принятии новой программы развития межбюджетных отношений необходимо дополнить финансовые взаимоотношения политическими, организовав постоянный бюджетный диалог между местными самоуправлениями или защищающей их интересы организацией (Союз МСУ КР), а чтобы новую программу не постигла участь прошлой Концепции, нужна особая политическая поддержка и контроль реализации ее направлений со стороны Жогорку Кенеша КР.

В процессе обсуждения уже находится проект новой Программы развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2021 – 2025 гг. Проект документа уже разработан и ждет комментариев и дополнения от Министерства финансов КР.

## Развитие территорий

Постоянной и ощутимой проблемой является отсутствие средств на капитальные вложения в большинстве местных бюджетов. Капитальные вложения из местного бюджета в подавляющем большинстве айылных аймаков планируются по остаточному принципу, поскольку приоритет финансирования отдается так называемым защищенным статьям (заработная плата сотрудникам, отчисления на социальное страхование, коммунальные расходы), и для дотационных МСУ, испытывающих нехватку бюджетных поступлений, средства на развитие представляют собой непозволительную роскошь.

В такой ситуации остается рассчитывать только на средства доноров (не всегда регулярны и не всегда правильно спланированы), капитальные вложения из республиканского бюджета (планируются хаотично и непредсказуемо), стимулирующие (долевые) гранты (выдаются на конкурсной основе и имеют высокий порог софинансирования) и фонды развития регионов (не всегда доступны и чаще ориентированы на объекты социальной инфраструктуры).

## Капитальные вложения из республиканского бюджета

Раздел «Капитальные вложения» не содержит каких-либо оценок регионального распределения бюджетных инвестиций, финансируемых из республиканского бюджета. Нет анализа, как инвестиционные проекты соответствуют приоритетам развития страны. Нет пояснения, как планируемые внешние заимствования на приоритетные программы и проекты будут содействовать экономическому росту и сокращению бедности. В части планирования и исполнения инвестиционных расходов бюджета по перечню объектов капитальных вложений, капитальных расходов министерств и ведомств, а также по линии стимулирующих (долевых) грантов, в обществе звучит постоянная критика относительно отсутствия прозрачности и о коррупционном лобби строительных компаний за получение государственных контрактов.

Союз МСУ уже неоднократно обращал внимание Правительства КР и ЖК КР на то, что принципы планирования капитальных вложений из республиканского бюджета устарели и основаны на противоречиях, содержащихся в Бюджетном кодексе КР. Несмотря на требования Бюджетного кодекса КР (БК КР) о том, что управление государственными финансами в КР должно быть основано на стратегическом (ст.82 БК КР), среднесрочном (ст.82 и 89 БК КР) и программном (ст.84, 85 БК КР) подходах, тот же БК КР сохраняет в себе нелогичное положение о планировании капитальных вложений как «общего объема» (т.е. одной строкой без трехлетнего прогноза и отраслевого программного распределения ресурсов) (ст. 29 БК КР). Это противоречие приводит к хаотичности и предвзятости (лоббированию интересов отдельных должностных лиц) планирования капитальных вложений из внутренних источников, непрозрачности их распределения (отсутствие регионального и отраслевого анализа) и невозможности органов МСУ учитывать этот вид бюджетных инвестиций в своих программах социально-экономического развития.

Представители органов МСУ, участвовавшие в опросах, выразили единодушное мнение, что существующий порядок планирования капитальных вложений непрозрачен и не соответствует требованиям современного социально-экономического и финансового планирования. Существующий порядок допускает принятие «сиюминутных», непродуманных и несогласованных решений, из-за которых:

- представители органов МСУ не располагают информацией о принимаемых решениях по строительству на их территории объектов за счет республиканского бюджета;
- возникают факты несправедливого распределения средств и объектов (более влиятельные депутаты ЖК КР или члены

Правительства способствуют перераспределению средств в пользу «своих» территорий);

- накапливаются объекты долгостроя, и не удовлетворяются многие реальные потребности местных сообществ в новых объектах.

### Фонды развития регионов

В соответствии с Бюджетным кодексом КР, фонды развития регионов предназначены для финансирования развития и содержания инфраструктуры местного значения и реализации мероприятий целевого назначения, в соответствии с программами социально-экономического развития территорий районов и айылных аймаков.

Динамика поступления средств в фонды развития регионов демонстрирует устойчивый рост. Однако стоит помнить о том, что они формируются из средств, предоставляемых предприятиями горнодобывающей отрасли, срок функционирования которых ограничен запасами полезных ископаемых. Соответственно, и ресурсы, пополняющие фонды развития регионов, – не бесконечны. Поэтому средства фондов необходимо расходовать, с учетом извлечения экономической выгоды на долгосрочный период. На самом же деле структура расходов из фондов развития регионов очень неоднородна, и преимущества отдаются финансированию объектов социального и спортивного назначения в ущерб экономическим и экологическим вопросам. Самый большой удельный вес в расходах фондов развития регионов районного уровня приходится на закупку сельхозтехники – почти 24%; капремонт и строительство социальных объектов – почти 39%. При этом расходы, которые могли бы повысить инвестиционную привлекательность территорий или создать благоприятную среду для развития экономики, недостаточны. То, что должно закладываться в основу благополучия будущих поколений, которым уже не достанется запасов недр, «проедается» сейчас.

## Предложения Союза МСУ в отношении проекта республиканского бюджета на 2021-2023 гг.

### Учет предложений, поступивших в ходе общественных слушаний проекта республиканского бюджета на 2021-2023 гг.

В соответствии с главой 24 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, Правительством КР должен быть реализован комплекс мер по обеспечению гласности бюджетного процесса и прозрачности бюджета, в том числе проведение общественных бюджетных слушаний. Однако при внесении проекта бюджета Правительством КР не представлена информация по проведенным общественным слушаниям, по поднятым вопросам на общественных слушаниях и планах Правительства КР по реагированию на поступившие комментарии и замечания представителей гражданского общества, в том числе представленные Союзом МСУ от имени муниципалитетов страны.

Кроме этого, не представлена информация о результатах рассмотрения комментариев, полученных в ходе общественных парламентских слушаний при рассмотрении бюджетов предыдущих годов.

Все это свидетельствует о формализованном подходе Правительства КР к рассмотрению предложений гражданского сектора по улучшению бюджетной политики и повышению качества предоставления госуслуг.

Процесс бюджетного диалога в 2020 г. начался с обсуждения проекта Бюджетной резолюции ЖК КР на 2021-2023 гг. Результатом обсуждений стало включение в Бюджетную резолюцию ряда прогрессивных рекомендаций Правительству КР в области реформирования межбюджетных отношений. Они затрагивали такие важные вопросы, как:

- четкое разграничение функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, в соответствии с постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 17 октября 2019 года № 3296-VI, и четкое определение расходных обязательств между республиканским бюджетом и местными бюджетами, в том числе в сферах здравоохранения, образования, а также в условиях введения чрезвычайной ситуации

**Диаграмма 5. Структура тематических направлений проектов, профинансированных из средств ФРР в 2015-2018 гг.**



и чрезвычайного положения;

- передача объектов, находящихся в муниципальной собственности, но используемых государственными органами, в государственную собственность;
- пересмотр критериев отбора социальных объектов по статье «Капитальные вложения», особенно связанных со строительством школ, с учетом демографического развития местного населения и возможности оптимизации сетей школьного образования на местах, и принятием альтернативных мер решения вопросов;
- пересмотр методики и формулы расчета выравнивающих трансфертов таким образом, чтобы обеспечить финансирование расходов местных бюджетов, в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами, в целях выравнивания их финансовых возможностей для решения вопросов, относящихся к компетенции органов местного самоуправления; повышение прозрачности и открытости расчетов трансфертов, путем автоматизации и обеспечения доступа к данной информации;
- внедрение онлайн-модели, которая позволит любому органу местного самоуправления самостоятельно рассчитать ориентировочный объем выравнивающего трансферта;
- рассмотрение вопросов оптимизации расходов местных самоуправлений, с одновременным внедрением цифровизации и широким применением информационных технологий в предоставлении общественных услуг;
- внесение изменений в статью 29 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, обеспечивающих планирование внутренних бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений, в соответствии с принципами бюджетирования, на программной основе и прозрачности информации, с тем чтобы органы местного самоуправления обоснованно разрабатывали свои программы экономического и социального развития, планы и прогнозы местных бюджетов.

Не все эти послы ЖК КР были учтены при формировании проекта бюджета, так же, как и предложения Союза МСУ к проекту республиканского бюджета прошлого года и к проекту ОНФП на 2021-2023 гг. Отсутствие реакции на повторяемые из года в год предложения говорит об инертности уполномоченных государственных органов либо об их нежелании менять ситуацию.

### **Необходимые меры для улучшения состояния местных бюджетов**

Рассматривая в совокупности указанные выше проблемы, можно констатировать, что развитие местных бюджетов и межбюджетных отношений имеет на сегодняшний день ряд существенных практических ограничений, таких, как:

- низкий доходный потенциал большинства МСУ (слабая или не до конца учтенная доходная база, низкие доходы налогоплательщиков);
- дефицит средств республиканского бюджета, который отрицательно сказывается на обеспечении выравнивания, приводит к наличию нефинансируемых функций и полномочий МСУ;
- недостаточно прочная и гибкая нормативная база (отсутствие дифференцированного подхода в нормативах (например, распределения общегосударственных доходов); отсутствие стандартов муниципальных услуг; требующие усовершенствования инструктивные материалы по планированию и исполнению бюджета; фрагментарный функциональный анализ и анализ рабочих процессов и т.п.);
- низкий уровень потенциала человеческих ресурсов, занятых в планировании и исполнении местных бюджетов.

В идеале развитый местный бюджет должен:

- располагать доходами в объемах, достаточных для планомерного решения всех вопросов местного значения, выполнения собственных и делегированных государственных полномочий, при этом существенная доля средств должна направляться на развитие местных сообществ (инвестировать в социальную и инженерную инфраструктуру, способствующие соблюдению высоких стандартов оказания муниципальных и государственных услуг, созданию новых рабочих мест);
- поддерживаться программными субсидиями с национального уровня для усиления факторов развития, укрепления внутристрановой экономической интеграции, реализации межрегиональных проектов;
- эффективно управляться квалифицированными руководителями и финансовыми менеджерами с использованием современных технологий, понятных инструкций и норм.

### **Предложения по улучшению ситуации**

Для того чтобы уменьшить влияние описанных выше ограничений, необходима поэтапная реализация реформ местного самоуправления (в бюджетной сфере) и межбюджетных отношений, которая, помимо прочего, включала бы ряд следующих основных направлений:

Дальнейшая финансовая децентрализация: увеличение финансирования местных бюджетов из государственного бюджета за счет реализации органами МСУ делегированных полномочий одновременно с инвентаризацией последних; четкое определение отдельных и совместных расходных обязательств республиканского бюджета и местных бюджетов, в том числе в сферах здравоохранения, образования, а также в условиях введения чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения.

Бюджетный диалог между местными сообществами и органами государственного управления на республиканском уровне: необходимо установление рамок и внедрение процесса согласования интересов государственных органов и органов МСУ; внедрение механизма обсуждения на правительственном уровне между Министерством финансов КР и органами МСУ по вопросам планирования и исполнения республиканского и местных бюджетов, а также межбюджетных отношений. В связи с этим, необходимо ускорить согласование и принятие пакета изменений в законодательство КР, разработанного Союзом МСУ, закрепляющего процесс согласования интересов по вопросам межбюджетных отношений между местным самоуправлением и центральными органами власти.

Укрепление доходного потенциала: внедрение мер, стимулирующих органы местного самоуправления повышать доходный потенциал и уровень доходов, оптимизировать расходы, таких, как: более качественное управление муниципальным имуществом, которое трудно осуществлять без его инвентаризации, повышение качества финансового менеджмента и качества прогнозирования доходов местных бюджетов на основе социально-экономических показателей, а также: ускорение работы по созданию электронной торговой площадки для совершения сделок с объектами муниципальной собственности и муниципальной землей (аренда, продажа) и передача объектов, находящихся в муниципальной собственности, но используемых государственными органами, в государственную собственность.

Регулируемые общегосударственные налоги: сделать оценку реального воздействия изменения расщепления общегосударственных доходов (увеличения нормативов отчисления от подоходного налога, и снижения нормативов отчислений от налога с продаж) на доходы МСУ с разной структурой налоговых доходов. Рассмотреть возможность применения дифференцированного подхода.

Прозрачные и эффективные межбюджетные трансферты: улучшение методики и повышение прозрачности расчетов межбюджетных трансфертов:

- а) пересмотр формулы выравнивающих трансфертов в сторону упрощения, повышения прозрачности и предсказуемости и обеспе-

чения справедливого их распределения;

- б) обеспечение финансового сопровождения и необходимой нормативной базы при передаче полномочий и функций с республиканского уровня для полноценного и эффективного их осуществления, при этом объем целевого трансферта не должен включаться в расчет доходного потенциала органа местного самоуправления; усовершенствование методики определения стоимости делегированных государственных полномочий, включая полномочия, делегируемые в момент чрезвычайных ситуаций и чрезвычайного положения, а также в сфере здравоохранения, образования и социального развития;
- в) обеспечение точного соответствия назначения целевых трансфертов требованиям законодательства; публикация МФ более детального анализа общей суммы целевых трансфертов, выделяемых на финансирование отдельных государственных полномочий, увеличение, а не уменьшение этих сумм в результате анализа.

#### **Бюджет развития:**

- пересмотр политики выделения стимулирующих (долевых) грантов, включая введение прогрессивного порога доли финансирования в зависимости от доходности обеспеченности местных самоуправлений; пересмотр временных ограничений для реализации проектов, реализуемых за счет стимулирующих (долевых) грантов; и, в среднесрочной перспективе, замещение стимулирующих (долевых) грантов местными бюджетами развития с постепенным увеличением объема финансирования компонента развития в межбюджетных отношениях;
- новые принципы управления капвложениями из республиканского бюджета: реформа должна включать переход на понятные и прозрачные правила планирования и реализации внутренних капитальных вложений. Для этого должен быть изменен существующий на данный момент непрозрачный и непрогнозируемый механизм утверждения перечня объектов строительства и реконструкции, финансируемых за счет внутренних капвложений из республиканского бюджета. Понадобится инициатива депутатов ЖК КР и Правительства КР для внесения изменений в Бюджетный кодекс КР, обеспечивающих планирование капитальных вложений, в соответствии с принципами бюджетирования на программной основе и прозрачности информации, с тем чтобы органы местного самоуправления обоснованно разрабатывали свои програм-

мы экономического и социального развития, планы и прогнозы местных бюджетов;

- активное и целесообразное (направленное на создание основы для благосостояния будущих поколений) использование фондов развития регионов.

Профессионализм и культура управления на местах: внедрение механизмов укрепления финансовой дисциплины и усиления финансового менеджмента в органах местного самоуправления. Повышение квалификации муниципальных служащих.

Программа развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике: ускорить процесс обсуждения и принятия новой Программы развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2021- 2025 гг.

## Использованные материалы и источники информации:

- Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года;
- Бюджетный кодекс КР, утвержденный Законом КР «О введении в действие Бюджетного кодекса КР» от 16 мая 2016 г. № 60;
- Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127;
- Бюджетная резолюция КР на 2021 год и прогноз на 2022-2023 годы, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша КР от 10 июня 2020 года № 3822-VI;
- Программа развития местного самоуправления в КР, утвержденная постановлением Правительства КР от 31 октября 2018 года № 513;
- Концепция развития межбюджетных отношений в КР на период 2016-2019 гг., утвержденная постановлением Правительства КР от 10 марта 2016 г. № 116;
- Проект Программы развития межбюджетных отношений в КР на период 2020-2025 гг.;
- основные направления фискальной политики КР на 2021-2023 гг., утвержденные постановлением Правительства КР от 14 сентября 2020 г. №483;
- данные о республиканском бюджете и местных бюджетах за различные годы из открытых источников Министерства финансов КР (<http://minfin.kg>) и портала «Открытый бюджет» (<https://budget.okmot.kg>).

*Институт политики развития много лет помогает органам МСУ КР в совершенствовании работы с населением, в том числе с отдельными целевыми группами, включая детей и молодежь. В рамках Проекта «Муниципалитеты, дружественные детям и молодежи»<sup>1</sup> ИПР содействовал адаптации и внедрению инициативы «Кыргызстан, дружественный детям и молодежи» в 32 городских и сельских муниципалитетах Кыргызстана. В результате на уровне МСУ разработаны некоторые новые инструменты работы местного самоуправления с молодежью, которые были практически внедрены в группе муниципалитетов Кыргызской Республики, включая:*

- города Ош, Джалал-Абад, Ноокат, Кара-Суу, Кызыл-Кия;
- Гулистанский айылный аймак (далее АА) и Алля-Анарковский АА Ошской области;
- Сузакский, Курманбекский, Кызыл-Тузский, Багышский, Ырысский, Таш-Булакский АА Джалал-Абадской области;
- Кочкорбаевский, Юрьевский, Люксембургский, Узун-Кырский, Ново-Покровский АА Чуйской области;
- Сары-Булакский АА Иссык-Кульской области, Угутский АА Нарынской области и Кара-Бууринский АА Таласской области.

*В рамках Проекта сотрудники и руководители органов МСУ и молодые члены местных сообществ (включая детей и подростков) получили возможность улучшить знания о специфических нуждах подростков и молодежи, особенно в части доступа к местным услугам. Они получили навыки и инструменты планирования и реализации политики местного развития, с учетом интересов подростков и молодежи. В результате пилотирования появились работающие планы развития, отвечающие нуждам, потребностям и правам детей и молодых людей.*

*Сами дети и молодые люди получили возможность участвовать в оценке нужд и потребностей, анализе ситуации, составлении планов реализации местных стратегий, бюджетировании и мониторинге результатов. Устойчивые формальные и неформальные молодежные институты и группы, такие, как школьные парламенты, молодежные*

<sup>1</sup> Проект выполнялся совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) в Кыргызстане при финансовой поддержке DFID (Министерство по вопросам международного развития (Соединенное Королевство)) и Фонда миростроительства ООН.

# МОЛОДЕЖЬ – это не объект воспитания, а движущая сила перемен

Рубрика  
подготовлена  
Айнурой  
ДЖУНУШАЛИЕВОЙ,  
Гузель  
ЖАНАЛИЕВОЙ  
и Жылдыз  
КЕРИМОВОЙ  
по заказу  
Института  
политики развития



*группы, выступают механизмом молодежного участия, помогающим доведению до лиц, принимающих решения, информации о проблемах молодежи.*

*По результатам работы Проекта разработано руководство для органов МСУ о том, как разработать и реализовать молодежную политику на уровне муниципалитета. Руководство охватывает весь процесс, начиная с выявления нужд и потребностей детей и молодежи, заканчивая инструментами выполнения конкретных мероприятий. В данном номере журнала «Муниципалитет» приводится описание роли участников про-*

*цесса разработки и реализации молодежной политики МСУ. В следующем номере запланирована публикация описания инструментов изучения нужд и потребностей молодежи, а также некоторых инструментов реализации молодежной политики. Важными и интересными органам МСУ, с практической точки зрения, представляются примеры работы некоторых муниципалитетов по данному вопросу, приведенные в журнале. По вопросам более детального изучения примеров лучшей практики следует обращаться на Портал лучшей практики: [myktyaimak.gov.kg](http://myktyaimak.gov.kg)*

В новейшей истории Кыргызстана и всего мира имеются примеры того, как в моменты, когда общество требует динамичных изменений, двигателем изменений становилась молодежь. Так, в начале XX века изменения в жизнь общества, тогда еще Киргизской ССР, вносила продвинутая интеллигентная молодежь, которая активно развивала науку, культуру и искусство. А в начале XXI века уже другая молодежь захватывала центральную площадь Бишкека, требуя перемен и демократизации процесса управления.

В 2020 году в Кыргызской Республике молодежь составляет 26% всего населения. Ожидается, что через 10 лет численность данной группы вырастет на 18% и достигнет показателя чуть более 2 млн. человек. На национальном уровне управления, в правительстве начинает преобладать понимание, что молодежь представляет собой стратегический ресурс развития государства, обладающий огромным социально-экономическим, культурным, творческим и научным потенциалом. Об этом говорит и принятая Концепция молодежной политики на



2020-2030 гг.<sup>1</sup> Концепция рассматривает молодежь как активный субъект преобразования общества, драйвер развития и лидерства страны, и как объект социализации, ценнейший кадровый ресурс экономического роста и обеспечения благосостояния поколений. Развитие самостоятельной личности молодого гражданина, формирование его позитивного мировоззрения и востребованных компетенций признаются главными приоритетами.

Согласно Концепции, все усилия в рамках молодежной политики должны быть направлены на достижение нижеследующих результатов:

- молодежь является непосредственным участником принятия ответственных решений;
- молодежь обладает здоровьем, достаточными знаниями и навыками для достижения своих интересов;
- молодежь способна достигать финансовой устойчивости;
- молодежь иницирует и участвует в создании условий для своего благополучия;

- молодежь продвигает свои интересы, мобилизуя членов общества;
- растет численность молодежи, активно участвующей в процессах развития;
- молодежь является полноправным и полноценным субъектом развития государства и общества.

Но для достижения этих результатов необходима работа не только на национальном уровне. В не меньшей, если не в большей степени необходима работа на местном уровне, который ближе всего находится к сообществу – на уровне органов МСУ.

Однако на местном уровне молодежь как часть сообщества часто остается недооцененной и непонятой по многим причинам. Часто на встречах с местными сообществами звучит мнение о том, что сегодня молодежь пассивна, старается избегать ответственности и производит только проблемы. Говоря о проблемах молодежи, старшее поколение предпочитает вспоминать негативные факты – рост преступности среди молодых, безработицу, нежелание учиться, неуважение к старшим. При этом молодежь выступает в роли самой «проблемы», которую надо «решить». А в случае, если молодежь не рассматривается в качестве негативного фактора, то может вообще остаться незамеченной.

Нередко в местных программах развития молодежи – это объект, от которого ждут хорошего поведения и подчинения по всем вопросам и на изменение которого направлена совокупность усилий органов управления и взрослой части сообщества. Молодежь хотят обучить, трудоустроить, дать патриотическое воспитание, все что угодно, но не дать возможности молодежи самой выступать в роли субъекта взаимоотношений, движущей силы перемен.

Часто восприятие молодежи сужается до конкретной возрастной группы в местном сообществе, не имеющей четкого статуса: вроде еще не взрослые, но при этом уже и не дети. Однако молодежь – это слои общества, который находится в процессе болезненного перехода от детства и юности к взрослению, а именно: к обретению своего статуса в обществе. А когда молодежь переходит в группу взрослых, окружающие ждут от вчерашних молодых внезапно обретенных чувства социальной ответственности, зрелости принимаемых решений и готовы доверить им решать проблемы сообщества. При этом никто не задается вопросом: была ли возможность у вчерашних молодых граждан научиться всему этому во время взросления? Как правило, такой возможности у них не было.

Нередко старшее поколение приводит в пример советскую систему воспитания молодежи, опирающуюся на пионерскую и комсомольскую организации, которые помогали молодым гражданам взрослеть, постепенно осознавая свою общественную роль, права и обязанности. Такие структурные опоры воспитания молодежи существуют и в дру-

<sup>1</sup> Концепция молодежной политики на 2020-2030 годы, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 октября 2019 года № 562.



гих политических системах, например, скаутское и волонтерское движение. Во многих странах мира, с самым различным политическим устройством, существуют различные молодежные движения и организации, которые готовят молодых людей к роли взрослых, ответственных за судьбу страны. В Кыргызстане таких организаций, движений и структурных организаций пока нет, хотя процесс их формирования идет активно, в стране возникло большое число различных молодежных организаций. Отличие ситуации в Кыргызской Республике от стран, где есть признанные и устоявшиеся молодежные движения, в том, что многочисленные, но разрозненные молодежные организации Кыргызстана пока не стали объединенным и признанным участником процесса принятия решений на различных уровнях управления, государство и местное самоуправление пока официально не доверили им часть общественной жизни, за которую молодежь могла бы отвечать и где могла бы накапливать и оттачивать свои гражданские навыки.

Понимание необходимости создания такой молодежной «инфраструктуры» есть в обществе, что выражается в ностальгии о комсомоле и пионерии, и есть у органов управления, например, социальные работники многих органов МСУ рапортуют о работе тимуровских команд в школах.

В то же время старшему поколению сложно смириться с тем, что фактически молодежь уже создала свою «инфраструктуру», свою «идеологию». Ту энергию, которую раньше пионеры направляли на сбор металлолома и макулатуры, молодежь 90-х XX века – на уличные драки, сегодняшняя молодежь направляет на попытку продвинуться в замкнутом обществе Интернета и социальных сетей.

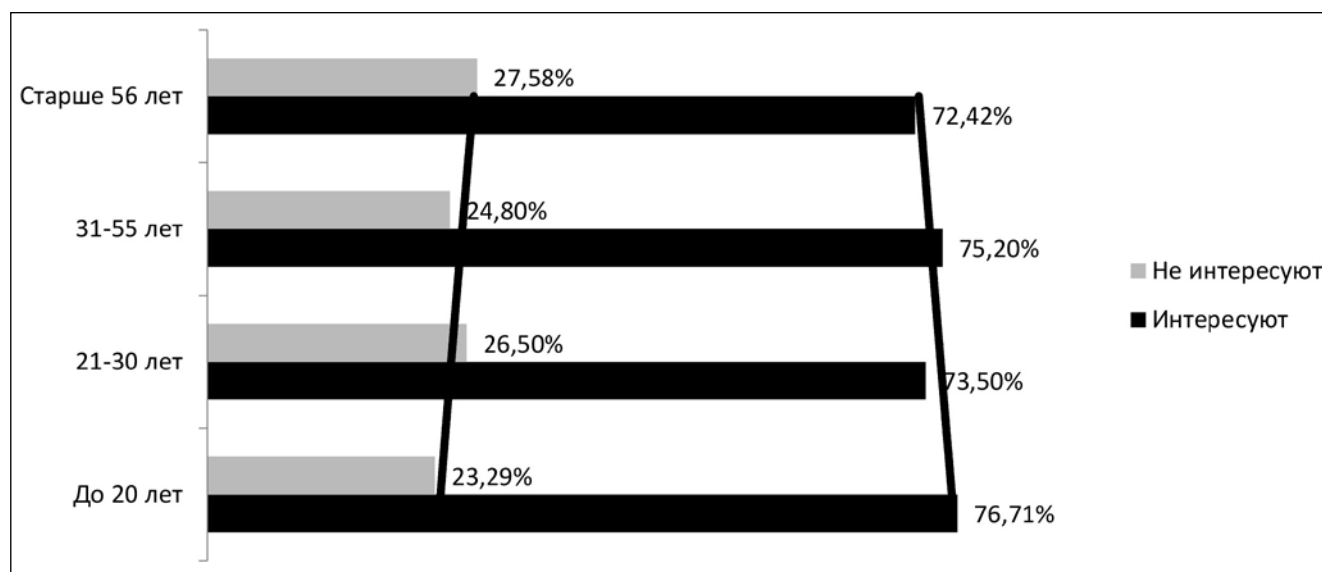
Во все времена молодежь находила свою роль в обществе, свои направления развития, свои тренды. В эпоху информационных технологий на молодых людей обрушивается огромный поток информации, которую необходимо обработать, воспринять и попытаться в ней сориентироваться. И пока молодежь делает это самостоятельно, почти без всякого влияния опыта старшего поколения, которое просто технически утратило лидерство и авторитет. Важно помнить, что этот вопрос не должен остаться без внимания со стороны власти, прежде всего, со стороны органов МСУ, которым сегодня нужно создать новые инструменты взаимодействия с молодежью, которые будут понятны и актуальны для самой молодежи. При этом пора перестать рассматривать молодежь как объект воздействия, увидеть, наконец, в ней важный субъект, движущую силу развития, с которым необходимо взаимодействовать.

**Основной принцип молодежной политики МСУ: молодежь – это не объект воздействия, а субъект, движущая сила развития. Меры политики должны формулироваться таким образом, чтобы молодежь была одновременно «заказчиком» и активным «исполнителем» данных мер.**

## Оценка уровня участия молодежи в местном самоуправлении Кыргызской Республики

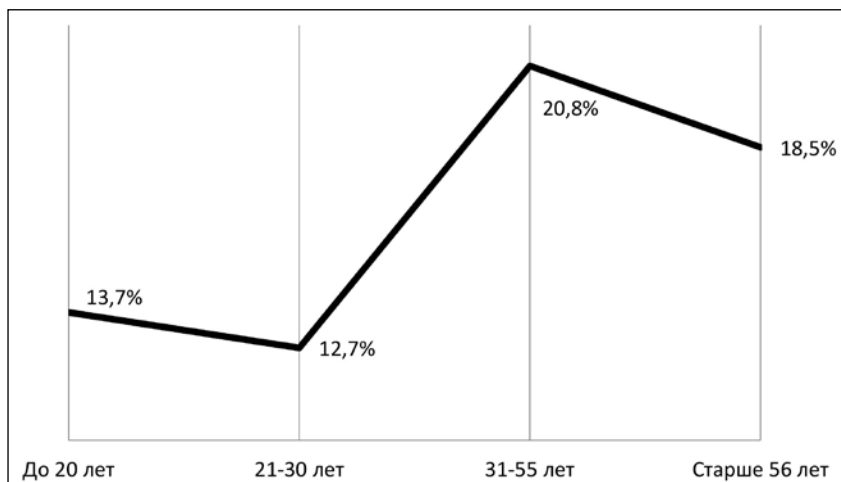
Исследования показывают, что молодежь интересуется работой органов МСУ и развитием мест-

**Диаграмма 1. Наличие интереса к работе органов МСУ в разрезе возрастных групп, 2020 г.<sup>1</sup>**

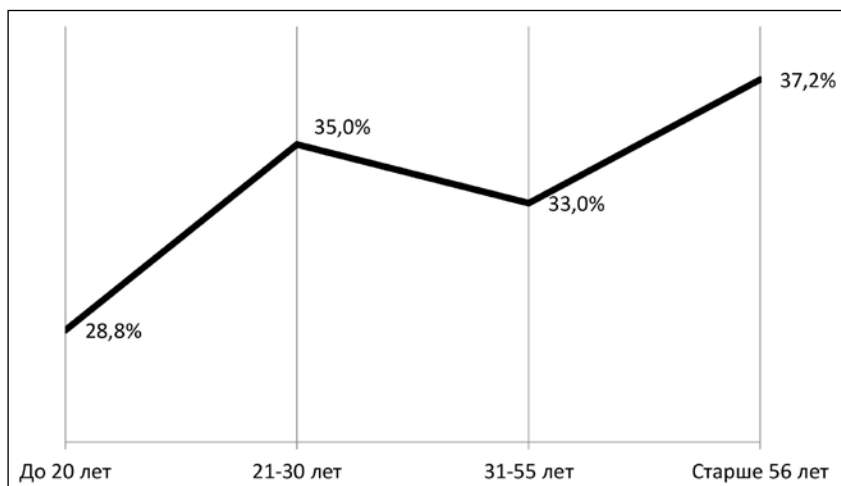


<sup>1</sup> Здесь и далее использованы данные социологического опроса, проведенного по заказу ИПР в 2020 г. С публикацией по результатам исследования можно ознакомиться по ссылке: <http://dpi.kg/ru/library/full/322.html> (РУС); <http://dpi.kg/ky/library/full/323.html> (КЫРГ).

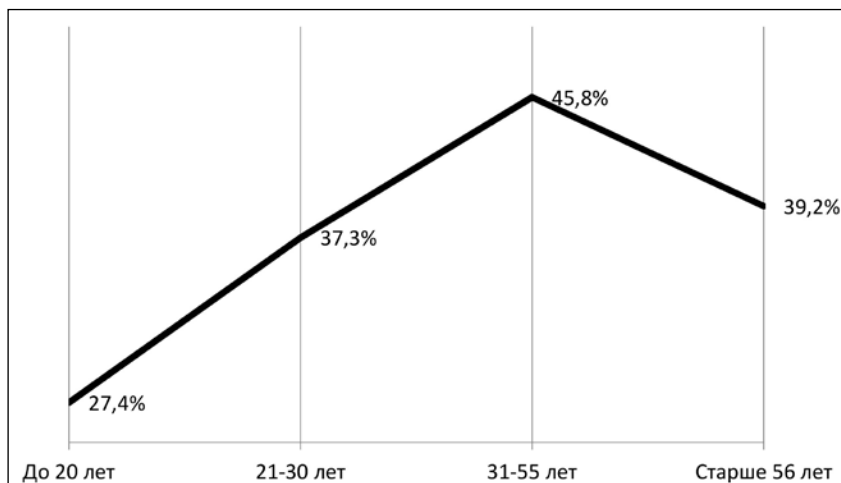
**Диаграмма 2. Доля граждан, принимавших участие в общественных слушаниях по бюджету, в разрезе возрастных групп, 2020 г.**



**Диаграмма 3. Доля граждан, считающих, что органы МСУ открыты в своей деятельности, в разрезе возрастных групп, 2020 г.**



**Диаграмма 4. Доля граждан, которые за последние 12 месяцев взаимодействовали с органами МСУ по какому-либо вопросу (участие в мероприятиях, просьба, вопрос, жалоба, обращение и т.д.), в разрезе возрастных групп, 2020 г.**



ного сообщества в той же степени, что и старшее поколение, более того, с возрастом интерес к делам местного сообщества несколько снижается, поскольку его замещают личные, экономические и семейные интересы.

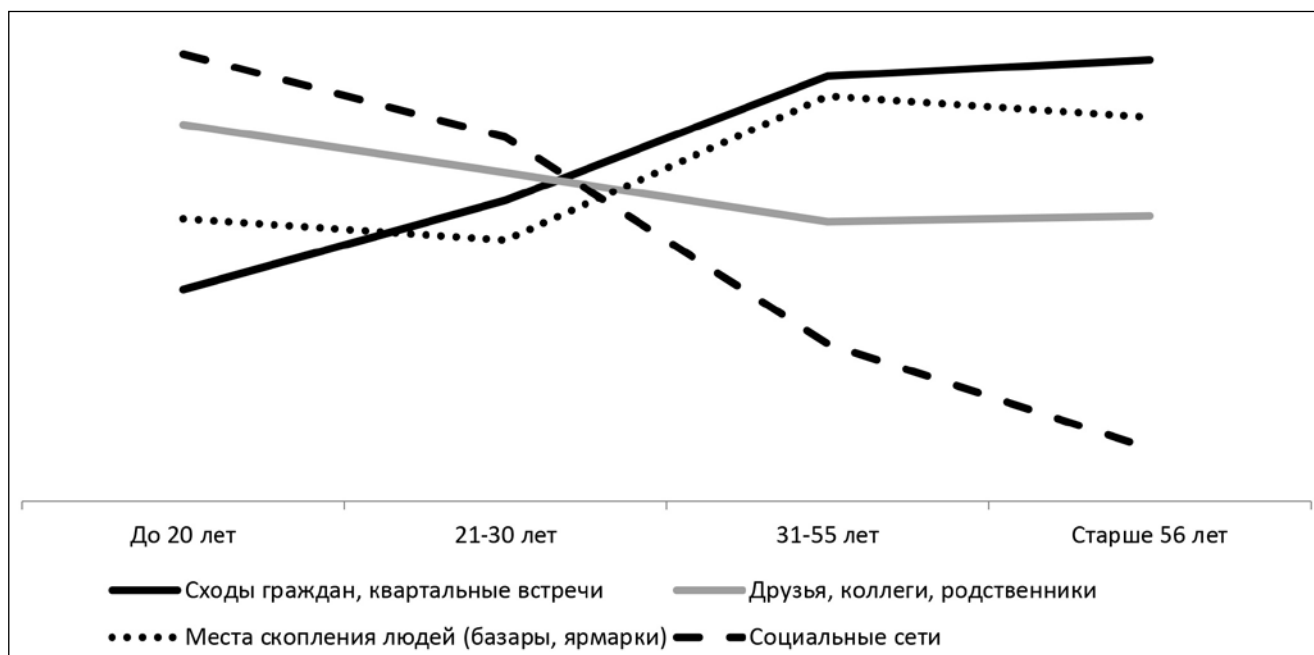
Со своей стороны, органы местного самоуправления недостаточно внимательно относятся к молодежи и как к группе незащищенного населения, и как к ресурсу развития. Часто взрослые отказывают в поддержке молодежным инициативам по причине того, что «они слишком молоды, чтобы знать, что делать»<sup>1</sup>. Кроме того, для молодежи чрезвычайно затруднен доступ к процессу принятия решений, шансы попасть на руководящие должности в местном самоуправлении для молодых людей весьма незначительны. Муниципальная служба «стареет», молодых специалистов в составе исполнительных органов МСУ становится все меньше. В отношении доступа к процессу принятия важных решений на местном уровне показателен уровень участия молодежи в общественных слушаниях по бюджету, который резко увеличивается для возрастной группы старше 30 лет.

Органы МСУ меньше общаются, меньше взаимодействуют с молодежью, особенно с молодыми людьми младше 20 лет. Так, среди молодежи этой возрастной группы обнаружена наименьшая доля тех, кто считает, что органы МСУ открыты в своей деятельности.

Особенно наглядно ограничения взаимодействия органов МСУ проявляются в ответах на вопрос, насколько часто той или иной группе приходилось взаимодействовать с органами МСУ по тем или иным вопросам. На Диаграмме 4 видно, что чем старше человек (в возрасте до 56 лет), тем чаще он взаимодействует с местной властью. Данные опроса подтверждают эмпирические наблюдения – старшие члены семьи предпочитают сами обращаться в мэрию или айыл окмоту по вопросам, важным

<sup>1</sup> Кыргызстан: успешная молодежь – успешная страна. Национальный доклад о развитии человека, 2010г., ПРООН, 2010г.

**Диаграмма 5. Основные источники информации о деятельности органов МСУ в разрезе возрастных групп, 2020 г.**



для домохозяйства, а возможности у молодежи обратиться по собственным вопросам в органы МСУ просто нет.

О том, что органы МСУ должны выбирать особые механизмы и способы взаимодействия с молодежью, учитывающие поведенческие особенности и потребности данной возрастной группы, свидетельствует выбор источников информации о деятельности органов МСУ в разрезе возрастных групп, представленный на Диаграмме 5. Заметно, что предпочтения в отношении источников информации молодежи радикально отличаются от предпочтений других возрастных групп. Для молодых людей, младше 20 лет, главный источник информации – социальные сети, тогда как они совершенно не пользуются популярностью у группы в возрасте старше 56 лет и мало популярны в группе от 31 года до 55 лет.

С учетом этих вызовов, ИПР, в рамках внедре-

ния инициативы «Кыргызстан, дружественный детям и молодежи», протестировал некоторые инструменты, которые можно было бы внедрить в работу органов МСУ с молодежью. Информация об успешной практике и путях вовлечения молодежи в процесс принятия решений, совместного решения проблем и последующего мониторинга и оценки рассмотрены в разработанном руководстве.

## Роль органов МСУ

### в развитии молодежи:

### дать возможность принять участие в управлении

Сегодня молодежь Кыргызской Республики слабо участвует в процессе принятия решений на местном уровне. Разрыв между молодыми людьми и органами местного самоуправления порождает у молодых людей неверие в возможность что-либо изменить в родном городе и селе. Это побуждает молодежь направлять разрушительную энергию и недовольство в адрес центрального правительства и провоцирует молодых людей к участию в беспорядках, дает возможность вовлекать их в различные экстремистские движения и акции. Ярким примером этого являются последние политические события, в которых активное, но деструктивное участие приняли молодые люди.

Эти события обнажили два очень неприятных факта: а) неспособность органов управления, в том числе на местном уровне (органов МСУ), вовлекать молодых людей в решение вопросов местного зна-



чения и обучать их участию в политическом процессе и б) неспособность и неумение молодежи мирно и конструктивно участвовать в политических процессах. Слабость молодежи в данном контексте порождена следующими обстоятельствами:

- низким уровнем политической информированности и образованности молодежи;
- отсутствием практических навыков участия в политическом процессе через имеющиеся институты демократии или собственные инициативы;
- низким уровнем понимания молодежи роли, функции государственных органов и органов МСУ;
- отсутствием целенаправленной молодежной политики и программ на местном уровне;
- искажением информации, распространяемой в Интернете;
- незанятостью молодежи в малых городах и сельской местности, вследствие чего молодые люди легко поддаются на провокации третьих сил, например, религиозных экстремистов и др. Тем самым устанавливается стереотип отношений между государством и молодежью, согласно которому молодые люди не видят своей роли в развитии страны, в развитии местности, где они живут.

Подобная ситуация будет сохраняться до тех пор, пока молодежь не научится быть полноценным участником политических процессов, не получит навыки участия в принятии решений. Но прежде, чем молодой человек будет пытаться принять участие в политических процессах на уровне страны, ему необходимо получить опыт участия в принятии решений на местном уровне, в решении вопросов местного значения. Национальный политик начинается на уровне МСУ.

В настоящее время крайне необходимо усиление мотивации и развитие чувства патриотизма у молодежи и вовлечение молодого поколения в решение вопросов местного значения. Нужно показать молодежи важность и возможность улучшения жизни на региональном уровне, тем самым улучшения жизни в стране с помощью работы с органами местного самоуправления (местный кенеш, мэрия, айыл окмоту). Есть множество вопросов местного значения, включая благоустройство, заботу о неимущих и пожилых, участие в воспитании детей, самоорганизацию и самозанятость, в которых молодые люди могли бы найти применение своей энергии и инициативе.

Однако на практике молодые люди, даже если у них есть желание и идеи заняться чем-то полезным, не знают, куда обращаться, как организовать реализацию своей инициативы. А между тем органы МСУ очень нуждаются в участии граждан, в привлечении их энергии и инициативы для успешного

## Местное самоуправление как среда воспитания

На уровне местного самоуправления предоставляются базовые, важнейшие услуги, создающие среду для воспитания и развития человека. Здесь человек получает начальное и среднее образование, что во многом определяет его дальнейший жизненный выбор, здесь открываются или не открываются возможности для развития личности. Здесь оказывается первичная медицинская помощь и проводится профилактика заболеваний, здесь закладывается здоровье человека через охрану материнства и детства, получение акушерских услуг и экологические условия. Именно здесь воспитываются дети, развивается молодое поколение, формируются культурные и социальные навыки будущей личности и будущего гражданина, здесь рождаются, живут и умирают традиции, либо помогающая личности реализоваться и достичь высокого уровня развития, либо противопоставляющая себя прогрессу.

Местное самоуправление может влиять на семейные традиции, в целях сохранения лучших из них, а также в целях прогресса и поворота в сторону развития человека, против тех, кто становится препятствием для гармоничного формирования личности в семье. С помощью грамотной коррекции традиций местное самоуправление в состоянии усиливать роль женщины в семье и социуме, помогать реализации права голоса детей. С другой стороны, местное самоуправление может бороться и предупреждать случаи «победы» явно устаревших традиций, таких, как кража невест, чрезмерные расходы на празднества.

решения вопросов местного значения.

Отсутствие официальной идеологии и пропаганды ни в коем случае не означает прекращение духовной жизни народа. Однако эта духовная жизнь развивается под воздействием различных внешних и внутренних факторов, информационной насыщенности, открытости или, наоборот, изолированности сообществ. Несомненно, что местное самоуправление – это именно та сила, которая может регулировать информационную, социальную, культурную «температуру» в сообществе. И особенно остро этот вопрос стоит перед органами МСУ и сообществами в отдаленных горных, изолированных местностях Кыргызской Республики.

Органы МСУ могут вмешиваться в социум, и его установления в отношении семьи, влиять на традиции, корректируя их таким образом, чтобы создавать более комфортную эмоциональную обстановку для всех членов сообщества, включая



молодежь. Более 70 процентов опрошенных заявили, что именно органы МСУ могут вмешиваться в вопросы воспитания и формирования традиций (государственные органы – 16%)<sup>1</sup>.

Традиции и семейные ценности, моральный климат в сообществе – это не статичная данность, а процесс, которым можно и нужно управлять. Это часть воспитания и формирования мировоззрения граждан. И свято место пусто не бывает. Если этим не будет заниматься сообщество, органы МСУ, обязательно найдутся желающие взять «управление ментальностью» на себя – религиозные организации, экстремисты, псевдокультура, криминал. В первую очередь это отразится на молодежи. При этом ждать, что вопрос решит центр, по меньшей мере, наивно. Центр никогда не будет эффективным «менеджером мозгов».

Если в отношении детей государство имеет отработанные механизмы ВОЗдействия и гарантирует набор базовых услуг, обеспечивая тем самым развитие ребенка, то в отношении молодежи четких механизмов ВЗАИМОдействия недостаточно. Если до 18 лет имеется гарантия получения медицинского обслуживания и базового образования, то после 18 лет молодые люди уже не могут рассчитывать на многие гарантии со стороны государства. В то же время государство не мо-

жет обеспечить финансовую самостоятельность молодежи для того, чтобы молодые люди могли самостоятельно оплачивать услуги. Отсюда возникают проблемы доступа к базовым услугам, утрата веры в поддержку со стороны государства и, в конечном итоге, выплеск недовольства в виде деструктивного поведения и социальных взрывов. Говоря о том, что молодежь – это стратегический ресурс, обеспечивающий дальнейшее развитие страны, государство при этом не пытается целевым образом поддержать именно эту социальную группу. Молодежь, наблюдая такой диссонанс между словом и делом, укрепляется в своем разочаровании и стремится найти собственный путь, часто путь протеста и разрушения.

Текущая роль органов МСУ сводится к работе с подростками в рамках общественно-профилактических центров, организации различных массовых праздников, спортивных мероприятий, субботников и так далее. Это важная деятельность, но она не решает проблем воспитания. По мнению большинства органов МСУ, за воспитание несут ответственность либо школа, либо родители. Но нельзя забывать, что подростки и молодежь – это тоже часть местного сообщества, как и взрослое население, поэтому органы МСУ должны охватить молодежь в рамках работы со всем населением. Роль органов МСУ в развитии этого вопроса должна быть расширена и включать предоставление возможности молодым людям принимать участие в процессе при-

<sup>1</sup> Национальный доклад о человеческом развитии: человеческое развитие в фокусе местного самоуправления: ЗДЕСЬ И СЕЙЧАС! Доступен по ссылке: <http://dpi.kg/ru/activities/nat-report-lsg/>

нения решений, озвучить их нужды и потребности, возможность стать движущей силой решения проблем молодежи и сообщества. Законодательство не ограничивает молодых людей в участии в жизни общества, обеспечивая права для молодежи на том же уровне, что и для старшего поколения. Однако ограничения имеются в самом местном сообществе, которое не включает молодежь в «круг ответственных» за решения, как распоряжаться ресурсами сообщества. Особенно ограничено право голоса у молодых женщин и девушек, которые в некоторых местных сообществах находятся в «зоне невидимости», пока не достигнут определенного социального статуса в семье.

Стратегическая роль органов МСУ – стимулировать молодых людей стать активными членами сообщества, привлекая их не только для проведения очередного «субботника», но и для поиска решений многих проблем сообщества, в особенности там, где необходимы новые подходы к решению «старых» проблем. Для этого молодых людей необходимо перевести из положения «зависимых и послушных», в положение «активных и творческих», используя продуктивные характеристики молодежи: мобильность, адаптивность и стремление к новым знаниям. Именно эти качества позволили обществу в моменты кризиса, в том числе во время пандемии COVID-19, мобилизоваться и адаптироваться к новым сложным условиям, найти новые пути решения острых социальных проблем. Именно молодежь, сплотившись в волонтерские движения, помогла решить часть из проблем, к которым не было готово наше общество.

Основной принцип молодежной политики МСУ: молодежь – это не объект воздействия, а субъект, движущая сила развития. Меры политики должны формулироваться таким образом, чтобы молодежь была одновременно «заказчиком» и активным «исполнителем» данных мер.

**Основной принцип молодежной политики МСУ: молодежь – это не объект воздействия, а субъект, движущая сила развития. Меры политики должны формулироваться таким образом, чтобы молодежь была одновременно «заказчиком» и активным «исполнителем» данных мер.**



## Субъекты молодежной политики на местном уровне

Субъекты молодежной политики на местном уровне представлены как органами публичной власти – государственными органами и органами МСУ, так и самой молодежью, в лице формальных и неформальных ее объединений. Эффективность молодежной политики во многом зависит от того, насколько эффективно они могут объединиться и действовать согласованным и результативным образом. Но представляет собой и основную трудность – найти подходящую и работающую форму и наполнить ее реальным содержанием. До недавнего времени формализованного и устойчивого института на местном уровне не существовало, за исключением молодежных комитетов при органах МСУ, работа которых, однако, должным образом не была проанализирована, описана и имела бы правовую основу. Институт политики развития получил возможность проанализировать форму объединения, позволяющую решить эту задачу, – консультативные советы по делам молодежи при органах МСУ.

**Типовое положение о Консультативном совете по делам молодежи города или айылного аймака было утверждено совместным приказом Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве КР (№ 82-и от 28 марта 2020 г.) и Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР (№ 01-18/44 от 3 мая 2020 г.).**

## Консультативный совет по делам молодежи как движущая сила развития женского футбола в Таш-Кумыре



Кыргызстан считается одной из стран, где нет дискриминации женского футбола, его развитие считается одним из приоритетных направлений массового спорта. Однако большая часть расходов местных бюджетов, направляемых на развитие массового футбола, достается все-таки мужским командам и командам мальчиков.

В 2017 году в городе Таш-Кумыре в футбол играли всего 15 девочек и только в смешанных детских командах. В 2020 году футболом занимаются уже около 60 девочек от 9 до 15 лет. Появились профессиональные юниорские футбольные команды, где играют только девочки 13 и 15 лет, которые показали очень высокий уровень подготовки, доказали свою способность побеждать. Например, в 2020 году две Таш-Кумырские команды «U-13» и «U-15» завоевали первое и второе места в чемпионате Кыргызстана по женскому футболу.

Развитие женского футбола в городе возникло недавно, одной из движущих сил стал недавно созданный Консультативный совет по делам молодежи г. Таш-Кумыра. В состав Консультационного совета города вошло много активных представителей молодежи, которые начали продвигать различные вопросы, касающиеся интересов молодежи. Одним из таких приоритетных вопросов стал вопрос развития женского футбола. Продвижением его перед городским кенешем стал заниматься член Консультационного совета Эрк ОРОЗБАЕВ, депутат Таш-Кумырского городского кенеша, искренне болеющий за здоровый образ жизни детей и молодежи, а также за права и возможности женщин.

У Эрка ОРОЗБАЕВА уже был опыт продвижения интересов молодежи в прошлом. Так, в 2019

году, благодаря совместной работе с мэрией города, были выделены финансовые средства в сумме 2 млн. 600 тысяч сомов на строительство двух мини-футбольных площадок, а также средства на призовые фонды победителям турниров, приобретение формы и спортивного инвентаря. В 2020 году Консультативный совет решил продолжить работу в этом же направлении, но уже целенаправленно продвигать именно женский футбол.

Консультативный совет по делам молодежи стремительно и активно начал свою работу с мэрией. Членами совета было озвучено множество вопросов, касающихся интересов молодых людей и требующих решения. Самым важным стал вопрос организации досуга детей и молодежи, особенно девочек. Консультативный совет, совместно с мэрией, провели не одну встречу для поиска решения, в итоге мэрия с разрешения городского кенеша организовала выделение участков для строительства спортивных площадок. Мэрия также оказала содействие в организации проведения спортивных турниров, продвижении развития массового спорта среди молодых людей города. Все эти мероприятия вошли в утвержденный план работы с детьми и молодежью, а также в план работы Консультативного совета.

По словам сотрудника мэрии г. Таш-Кумыра Гульназ МАДЫЛБЕКОВОЙ, с появлением Консультативного совета по делам молодежи изменилось многое, власти города стали намного ближе к детям и молодежи, проявила себя активная молодежь, которая поверила, что будет услышана, что сами молодые горожане – это важная часть развития родного города.

## Консультативный совет по делам молодежи Токмока включен в планирование развития города



Кариму Ва-Ахунуову всего 17 лет, он студент 2 курса Гуманитарно-Технического колледжа при Международном университете в Центральной Азии города Токмока. Карим стал уверенным членом Консультативного совета по делам молодежи города.

«Я всегда считал, что все проблемы в городе должны решать только сами органы МСУ. Горожане платят налоги, и этого достаточно, – думал я, но став членом Консультативного совета, понял, что в каждом из нас живет деятель и общественник. Каждый день, сидя дома, мы говорим о той или иной проблеме, и кажется, что мы знаем, как ее должна решать мэрия, но мало кто из нас может найти время и возможность участвовать в планировании и решении проблем города вместе с местным самоуправлением».

Консультативный совет по делам молодежи г. Токмока был создан в 2019 году, с целью содействия развитию местной молодежной политики, а также вовлечения самой молодежи в решение проблем города. Первоначально в состав вошли 15 человек: школьники, студенты, представители активной молодежи, а также сотрудники мэрии. В 2020 году состав совета продолжил расти. Консультативный совет – это первый для Токмока подобный опыт. Ранее в мэрии никогда не существовало каких-либо молодежных организаций, советов или комитетов. Это говорит о том, что работа с молодежью проводилась только сотрудниками мэрии и без активного вовлечения самой городской молодежи.

С появлением нового Консультативного совета по делам молодежи изменилось многое. Появились новые идеи и возможности. Подростки и

молодежь, участвуя в составе Консультативного совета, уже сейчас добиваются решения многих своих проблем, а главное - улучшения положения детей и молодежи в городе. Данный совет дал множество возможностей собираться разным группам подростков и молодежи. Например, совет школьных парламентов, который ранее мог работать только на уровне школ, смог выйти на новый уровень и показать свою полезность в рамках своего участия в Консультационных советах и развития всего города.

Консультативный совет, выступая «мостом» между городской властью и молодыми людьми, смог достичь многого. В тесном сотрудничестве с мэром города Данияром АМАНГЕЛЬДИЕВЫМ и с вице-мэром Сергеем СТУПНИКОВЫМ удалось решить многие вопросы досуга, инфраструктуры, культуры, а также вопросы, касающиеся прав и возможностей детей и молодежи. Теперь молодые люди имеют возможность чаще встречаться, обсуждать и решать проблемы города вместе.

В конце 2019 года члены Консультативного совета приняли участие в рассмотрении бюджета города, а также в разработке Программы социально-экономического развития города Токмока. Благодаря активности членов Консультативного совета, в Программу развития города вошли и уже решены такие вопросы, как строительство детской площадки и мини-футбольного поля, в ближайшем времени планируется ремонт беговых дорожек в городе.

В 2020 году по просьбе Консультативного совета мэрия г. Токмока организовала для 15 его членов и 29 детей, а также молодых членов уязвимых семей, специальный ознакомительный тур в Жогор-



ку Кенеш Кыргызской Республики. Молодые люди смогли встретиться с депутатами парламента, задать им вопросы, ознакомиться с процессом парламентской работы. Для организации данного тура мэрия специально выделила средства из местного бюджета. Кроме этого, мэрия поддерживает и финансирует мероприятия, тренинги для Консультативного совета, например, по финансовой грамотности, а также мероприятия по дополнительному образованию самой молодежи.

Отрадно, что Консультативный совет работает в полную силу: проведены школьные информационные кампании против рэкеты (специально подготовлены и установлены в школах города баннеры); организованы велопробег, марафон «За здоровый образ жизни». Планируется проведение дебатных

турниров с оппонентами из других городов по вопросам развития молодежи.

Организация Консультативного совета помогла молодежи города стать услышанной местным самоуправлением, напрямую контактировать с главой города, высказать ему проблемы детей и молодежи. В отсутствие совета молодежь могла обращаться в мэрию только через официальные письма-запросы, ответ на которые иногда мог быть поверхностным. С созданием Консультативного совета, члены совета школьных парламентов были активно вовлечены в решение проблем города. Мэрия же, в свою очередь, смогла больше взаимодействовать с молодежью, услышать их мнение и потребности из первых уст.

## Типовое положение о Консультативном совете по делам молодежи города или айылного аймака

Утверждено совместным приказом Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве КР (№ 82-и от 28 марта 2020 г.) и Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР (№ 01-18/44 от 3 мая 2020 г.)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Разработано при поддержке Института политики развития.

### Общие положения

1. Консультативный совет по делам молодежи города/айылного аймака (название) (далее - Совет) является коллегиальным, консультативным и совещательным органом в области молодежной политики, созданным при исполнительном органе местного самоуправления (название органа) и осуществляющим свою деятельность на общественных началах.

2. Деятельность Совета осуществляется, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, законами, иными нормативно-правовыми актами Кыргызской Республики, Уставом местного сообщества (название) и настоящим Положением.

3. Деятельность Совета основывается на принципах законности, добровольности, коллегиальности, гласности, равноправия всех его членов.

4. В деятельности Совета запрещена политическая и религиозная агитация.

5. Взаимодействие Совета с ОМСУ города/

айылного аймака (название) осуществляется на принципах самостоятельности и взаимовыгодного сотрудничества в молодежной политике.

### Цели и задачи Совета

6. Основными целями Совета являются:

- представление интересов молодежи города/айылного аймака в органах местного самоуправления;
- содействие всестороннему развитию молодежи города/айылного аймака, раскрытию и реализации её потенциала, вовлечение молодежи в активную социальную, экономическую и политическую жизнь;
- формирование у молодежи города/айылного аймака активной гражданской позиции, желания принимать участие в решении актуальных проблем местного сообщества, самостоятельности и ответственности в вопросах решения проблем молодежи;
- содействие в создании условий для прояв-



ления и реализации инициатив молодежи на территории города/айылного аймака;

- координация деятельности и обеспечение взаимодействия молодежных организаций и неформальных молодежных объединений (включая школьные парламенты и органы студенческого самоуправления) города/айылного аймака с органами местного самоуправления при решении молодежных проблем.
7. Основными задачами Совета являются:
- осуществление информационной и консультативной деятельности в сфере молодежной политики и по иным вопросам, затрагивающим права и законные интересы молодежи;
  - мониторинг потребностей и анализ проблем молодежи, проведение социологических исследований;
  - внесение предложений по проектам целевых местных программ и проектов в сфере реализации прав и законных интересов молодежи, а также при разработке стратегий местного развития;
  - вовлечение молодежи в активную работу по поиску эффективных решений социальных, политических и экономических проблем местного сообщества;
  - проведение публичных дискуссий, «круглых столов», семинаров, встреч лидеров общественно-политических движений, должностных лиц органов государственной и местной власти с молодежью города/айылного аймака;
  - проведение профилактики асоциальных проявлений в молодежной среде;
  - содействие гражданско-патриотическому развитию молодежи, а также привлечение ее к здоровому образу жизни и дополнительному образованию и культуре;
  - взаимодействие с Советами других районов района и области, общественными организациями и движениями.

## Состав и порядок формирования Совета

8. Совет формируется из представителей:

- молодежных организаций органов местного самоуправления;
- неформальных молодежных объединений органов местного самоуправления (включая школьные парламенты и органы студенческого самоуправления);
- молодых руководителей малого и среднего бизнеса;
- молодых государственных и муниципальных служащих, работников сфер образования и здравоохранения.

9. Для формирования Совета решением мэра/главы айыл окмоту создается организационный комитет из пяти человек, в состав которого могут войти представители местного кенеша, мэрии/айыл окмоту, сотрудник ОМСУ, ответственный за работу с молодежью, представители общественных организаций.

10. Организационный комитет осуществляет координацию по всем вопросам, связанным с формированием Совета, в том числе:

- заблаговременно распространяет информацию о формировании Совета в средствах массовой информации;
- формирует состав Совета из числа официально выдвинутых кандидатов с дополнительным списком резерва на случаи выбытия членов Совета (3-5 человек);
- организует первое заседание Совета нового созыва.

11. Представление кандидатов в Совет осуществляется руководящими органами общественных организаций, общими собраниями неформальных объединений, руководителями организаций и компаний, ходатайствующих о включении в состав Совета.

12. Срок действия одного созыва Совета составляет 2 года.

13. Состав Совета утверждается решением мэра/главы айыл окмоту на основании протокола заседания организационного комитета. Количество членов Совета должно быть 5-15 человек (половина от депутатского корпуса местного кенеша, кроме Бишкека и Оша).

14. Полномочия члена Совета могут быть досрочно прекращены:

- на основании личного заявления члена Совета;
- при невыполнении рекомендаций и решений Совета, распоряжений и поручений председателя Совета;
- при распространении информации, порочащей деловую репутацию Совета и его членов;

- при выбытии на место постоянного жительства на территорию другого органа местного самоуправления.

Решение об исключении члена Совета принимается большинством голосов от общего состава членов Совета. Этим же решением Совета вводится новый член из резервного списка.

15. Работа членов Совета осуществляется на общественных началах.

16. Для эффективного решения поставленных задач Совет вправе создавать рабочие группы, привлекать к своей работе экспертов и активную молодежь органов местного самоуправления.

## Права и обязанности члена Совета

17. Член Совета имеет право:

- участвовать с правом решающего голоса в работе Совета;
- вносить предложения в проект повестки дня заседания Совета;
- участвовать в мероприятиях и программах, проводимых Советом;
- получать необходимую информацию о работе Совета;
- пользоваться иными установленными регламентом Совета правами.

18. Член Совета обязан:

- присутствовать на заседаниях Совета;
- активно содействовать решению стоящих перед Советом задач;
- информировать председателя Совета о своей деятельности.

## Структура и организация деятельности Совета

19. Совет возглавляет председатель, избираемый на первом заседании членами Совета путем открытого голосования. Председатель Совета избирается из числа членов Совета и считается избранным, если за него проголосовало более половины от числа членов Совета.

20. В Советах, численностью более 10 членов, избирается заместитель председателя Совета, избираемый членами Совета путем открытого голосования. Заместитель председателя избирается из числа членов Совета и считается избранным, если за него проголосовало более половины от числа членов Совета.

21. Ответственный секретарь Совета избирается членами Совета путем открытого голосования. Ответственный секретарь избирается из числа членов Совета и считается избранным, если за него проголосовало более половины от числа членов Совета.

22. Председатель, заместитель председателя и ответственный секретарь избираются сроком на 2 года.



23. Председатель Совета может быть отстранен от должности при признании годового отчета Совета неудовлетворительным.

24. Совет вправе создавать рабочие группы по направлениям деятельности Совета. В состав рабочих групп Совета могут быть включены лица, не являющиеся членами Совета. При образовании рабочих групп определяются их цели, задачи и срок полномочий.

25. Заседания Совета проводятся не реже одного раза в два месяца. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета.

26. Заседание Совета считается правомочным, если на нем присутствуют не менее 2/3 его состава.

27. По вопросам, выносимым на заседания, Совет принимает решение. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании членов Совета.

28. Порядок подготовки и проведения заседаний Совета, обсуждения и принятия решений, а также контроля за исполнением принятых решений, определяются регламентом Совета, утвержденным на первом заседании Совета.

## Полномочия председателя, заместителя, ответственного секретаря Совета

29. Председатель Совета:

- председательствует на заседаниях Совета;
- утверждает повестки предстоящих собраний, заседаний Совета на основании поступивших предложений;
- организует подготовку материалов и проектов документов к заседанию Совета;
- представляет Совет во взаимоотношениях с государственными органами, ОМСУ и общественными организациями по вопросам реализации молодежной политики и стратегии местного развития в части, касающейся прав и интересов молодежи;



- информирует членов Совета о решениях органов местного самоуправления, касающихся деятельности Совета, а также о работе Совета и других органов Совета;
- представляет отчет на заседании Совета об итогах своей деятельности и деятельности Совета за год.

#### 30. Заместитель председателя Совета:

- организует и проводит по поручению председателя Совета заседания Совета;
- замещает председателя Совета в его отсутствие;
- координирует в пределах своих полномочий деятельность рабочих групп Совета;
- организует и контролирует выполнение решений, поручений председателя Совета, принятых на заседаниях Совета;
- решает иные вопросы, связанные с деятельностью Совета.

#### 31. Ответственный секретарь Совета:

- организует ведение делопроизводства Совета;
- ведет протоколы заседаний Совета;
- организует учет поступающей информации от членов Совета;
- оказывает техническое содействие председателю Совета в подготовке материалов к заседанию Совета;
- информирует членов Совета о дате, времени и месте заседаний Совета;
- обобщает и представляет председателю Совета поступившие предложения в планы работы Совета и проект повестки заседания Совета;
- обеспечивает регистрацию и хранение документов Совета;
- организует выполнение рекомендаций и решений Совета, распоряжений и поручений председателя Совета;
- организует подсчет голосов при голосовании на заседании Совета;
- выполняет поручения председателя Совета.

32. Кандидатуры на должности председателя Совета, заместителя председателя Совета и от-

ветственного секретаря Совета могут быть выдвинуты как членами Совета, так и путем самовыдвижения.

## Организация деятельности Совета

33. Заседания Совета проводятся открыто и гласно.

34. К компетенции общего собрания Совета относятся:

- избрание председателя Совета, его заместителя, ответственного секретаря;
- принятие регламента работы Совета;
- утверждение плана работы Совета на год;
- утверждение предложений и рекомендаций рабочих/экспертных групп и членов Совета к органам власти города/айылного аймака, затрагивающих права и законные интересы молодежи;
- разработка и утверждение рекомендаций, направление их на рассмотрение в органы местного самоуправления;
- дача рекомендаций местным молодежным инициативам (заявкам), поданным на финансирование Фонда местного развития и грантовых программ партнеров по развитию;
- одобрение отчета Совета о работе за год перед органами местного самоуправления;
- переизбрание председателя Совета и решение вопроса об исключении члена Совета;
- обсуждение изменений, вносимых в настоящее Положение;
- иные вопросы, в соответствии с настоящим Положением.

35. Первое заседание Совета до избрания председателя Совета открывает и ведет представитель мэрии/айыл окмоту, ответственный за работу с молодежью.

36. Заседания Совета организуются и проводятся в соответствии с регламентом, утвержденным Советом.

37. Обеспечение деятельности Совета (проведение заседаний, встреч, «круглых столов» и т.п.) осуществляется из разных источников финансирования: средств местного бюджета, партнеров развития, спонсорской помощи и других источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.

## Заключительные положения

38. Внесение изменений в настоящее Положение осуществляется правовым актом главы исполнительного органа органов местного самоуправления;

39. Совет вправе вносить предложения по изменению настоящего Положения.