

Институт политики развития и журнал “МУНИЦИПАЛИТЕТ” приступили к разработке Национальной энциклопедии “Местные сообщества Кыргызской Республики”

- *Все говорят - наша молодежь не знает государственного устройства и не может реализовать свои возможности в развитии.*
- *Все говорят - в школах не хватает учебников и методического материала.*
- *Все говорят - мы не учимся на ошибках прошлого и не умеем планировать будущее.*

ЭНЦИКЛОПЕДИЯ!!!! ЭНЦИКЛОПЕДИЯ О МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ!!!

Вот чего не хватает нам, чтобы яснее понять логику развития и сформировать лучшее будущее для нашей страны!

Кому и зачем нужна энциклопедия “Местные сообщества Кыргызской Республики”?

- **ПОЛИТИКАМ И ЧИНОВНИКАМ**, которым не хватает времени для изучения большого объема источников информации, терминологии - в ЭНЦИКЛОПЕДИИ они найдут простые и понятные объяснения явлениям, терминам, датам и т. д.
- **СТУДЕНТАМ И ПРЕПОДАВАТЕЛЯМ**, которые испытывают большие проблемы с систематизацией и простым изложением комплексных сведений о развитии сообществ (все социальные, экономические, политические дисциплины, частично - гуманитарные).
- **ШКОЛЬНИКАМ И УЧИТЕЛЯМ**, которые испытывают настоящий голод в учебных материалах по социальным и экономическим вопросам.
- **УЧЕНЫМ И ИССЛЕДОВАТЕЛЯМ**, которые могут не только использовать ЭНЦИКЛОПЕДИЮ, но и стать ее авторами.
- ЭНЦИКЛОПЕДИЯ не позволит потерять уже полученный опыт в развитии сообществ и поможет принять более качественные решения в отношении их будущего.
- ЭНЦИКЛОПЕДИЯ научит молодых людей лучше понимать сообщества, родину, мир.
- ЭНЦИКЛОПЕДИЯ откроет всему миру сообщества Кыргызской Республики с точки зрения истории, современных явлений, лиц, культуры, традиций, возможностей, будущего, практики, участие граждан, управления и коммуникаций.

Последние 20 лет в Кыргызстане практически прекратилась работа над энциклопедиями.

А ведь именно энциклопедии обеспечивают полную, яркую картину, дающее комплексное представление об отдельной теме или сфере человеческих знаний. Энциклопедии строятся на междисциплинарном подходе, затрагивают детали, охватывают более общие вопросы, помогают делать выводы, опираясь на историю и прогнозы.

МЫ ИЩЕМ ПАРТНЕРОВ среди экспертов, организаций гражданского общества, международных донорских организаций. Нам нужна помощь в формировании структуры энциклопедии, в написании статей энциклопедии, создании фототеки и электронной версии, оформления и издания.

МЫ ВЕРИМ, ЧТО НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭНЦИКЛОПЕДИЯ “МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ” - ЭТО ВАЖНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ!

СДЕЛАЙТЕ ЕГО СВОИМ СОБСТВЕННЫМ ПРОЕКТОМ! НЕ ДАЙТЕ СЕБЕ КАНУТЬ В ВЕЧНОСТЬ! ПОСЛУЖИТЕ ГРЯДУЩИМ ПОКОЛЕНИЯМ!

Присоединяйтесь к нам в любом качестве - автора, составителя, оформителя, издателя, спонсора! Мы открыты для любых предложений! Пишите на электронные почты: njamankulova@dpi.kg, office@dpi.kg
ДЕНИ ДИДРО: *“На самом деле, цель энциклопедии — собрать знания, рассеянные по свету, привести их в систему, понятную для людей ныне живущих, и передать тем, кто придёт после нас, с тем, чтобы труд предшествующих веков не стал бесполезным для веков последующих, и чтобы наши потомки, обогащённые знаниями, стали добрее и счастливее, и чтобы мы не канули в вечность, не сумев послужить грядущим поколениям”.*

Институт политики развития издает журнал “Муниципалитет” на собственные средства, а также при поддержке международных донорских организаций и проектов, благодаря которой мы имеем возможность распространять журнал бесплатно!

Мы благодарим всех наших партнеров за хороший пример сотрудничества и координации.

Данный номер отпечатан на средства Проекта “Голос граждан и подотчетность ОМСУ: бюджетный процесс, финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office in the Kyrgyz Republic
Кыргыз Республикасындагы Кызматташтык боюнча Швейцариялык Бюро
Швейцарское Бюро по сотрудничеству в Кыргызской Республике

МУНИЦИПАЛИТЕТ

Научно-популярный журнал. Выпуск № 10-11 (11-12). Октябрь-ноябрь 2012 г.

Муниципалитет - это триединство территории, населения и органа местного самоуправления

Учредитель и издатель
**Институт
политики
развития (ИПР)**

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Адиль 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 от-
ражают точку зрения издателя
и партнеров издателя.
Ответственность за содержание
материалов несут авторы.

**По всем вопросам
обращаться по адресам:**

почтовый – 720021, Кыргызская Рес-
публика, г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44,
Институт политики развития, редакция
журнала «Муниципалитет»;

электронные – office@dpi.kg,
nadya.dobretsova@gmail.com

Телефоны: (0312) 97-01-04 (05,06,07)
Факс: (0312) 97-01-08

Использованы фотографии,
сделанные сотрудниками
Института политики развития,
из Интернета.

Регистрационный номер
Свидетельства о регистрации
средства массовой информации 1785.

ISBN 1694-7053

Горячая тема

Выборы депутатов местных кенешей-2012: что мы выбираем?
Партийные интересы или интересы сообществ?.....2

Депутатские истории

Личная активность депутата + согласованная работа кенеша и мэ-
рии = успех муниципалитета и лучшие условия жизни горожан.....6
Депутатство учит нести ответственность.....7
Депутат-женщина против насилия: начинает и выигрывает.....8

Финансы МСУ

Делегированные полномочия: сдвинуть с мертвой точки.
Комментарии к проекту закона.....10
Делегированные полномочия: механизмы финансирования.....13
Как спасти малокомплектные школы?18

Новости законодательства

О новых городских, поселковых и сельских муниципалитетах,
о роспуске местных кенешей, о кадрах.....17

Юридическая консультация

Консультируют юристы по муниципальному праву:
про электричество в новостройке, про спорные границы
пастбищ, про снижение брачного возраста.....20

Новости Института политики развития и Проекта ГПОМСУ

Мы работаем над методиками программного составления
местных бюджетов.....23
Представители бизнеса и СМИ из некоторых стран ЦА,
Украины и Грузии посетили с рабочим визитом офис ИПР.....23
В Бишкеке прошла Международная конференция
по экономической журналистике (10 стран).....23
В трех областях Кыргызстана пройдут форумы
по управлению муниципальными землями.....24
Ивановский айылный аймак принимал спикера
парламента Швейцарии Ханса Альтера.....25
Дискуссия о противоречиях между ведомствами и органами
МСУ в отношении делегированных полномочий.....25
Сельские сходы по итогам совместного изучения нужд села.....26

Практик практику - P2P

Увидел у соседа хорошее дело- сделай его у себя лучше!.....30

Как живешь, Бишкек?

Новостройки – поле применения сил гражданского общества.....36
Доступный город.....37

Экономическая журналистика

Экономические журналисты будут способствовать
интеграции стран Центральной Азии.....38

ЖАКШЫ ЖАШООҮЧҮН!



ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ КЕНЕШЕЙ-2012:

ЧТО МЫ выбираем?

Партийные интересы или интересы сообществ?

Надежда ДОБРЕЦОВА,

Председатель правления ИПР, главный редактор журнала «М»

Спорный эксперимент Жогорку Кенеша и Президента

Журнал «Муниципалитет» и эксперты Института политики развития неоднократно говорили и писали о том, что узурпация партиями права выдвигать кандидатов в депутаты местных кенешей нарушает права граждан, что подтверждает международная экспертиза. Коротко напомним основные тезисы против исключения из выборного процесса беспартийных избирателей.

Цели партийного строительства на данный момент противоречат природе местного самоуправления. Суть местного самоуправления заключается в объединении людей с целью совместного, самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения (обеспечение питьевой водой, функционирование общественного транспорта, системы канализации, строительство и ремонт

местных дорог и т.п.), а не в разделении людей по какому-либо принципу. У вопросов местного значения не может быть политической платформы. Люди должны участвовать в управлении своей территорией и научиться нести со-ответственность вместе с органами МСУ за разрешение вопросов местного значения (а не приезжать в Бишкек и совершать революции из-за неразрешенности указанных вопросов!).

Политический контекст, высокая политизированность общества может спровоцировать волну конфликтов во время осенней кампании выборов в местные кенешы (в Оше наблюдались признаки подобного развития событий, спровоцированные партиями, когда люди одной улицы делились по партийной принадлежности вместо того, чтобы объединившись вместе решать общие проблемы соответствующей территории).

Индивидуальная подотчетность депутатов местных кенешей сегодня более важна жителям сел и городов; это эффективнее, поскольку с них можно спросить напрямую, чем затрудненный доступ и спрос с центральных органов управления партиями. Депутаты, избранные по партийным спи-

Автор плаката «За лучшую жизнь!» - **Акималиев Бегалы**, участник Конкурса плакатов и фотографий «Жить здесь и сейчас», 2011 г. Организаторы - ПРООН, Фонд «Сорос - Кыргызстан», Институт политики развития.

скам, объективно будут подотчетны своей партии, а не местному сообществу, которому сложно будет повлиять на результаты работы такого депутата (сложно представить ситуацию, когда по поводу ненадлежащего функционирования системы водоснабжения или канализации люди должны будут обращаться в центральный комитет или политсовет партии в Бишкек?!).

Международное право требует справедливого доступа к депутатским мандатам на местных выборах, вне зависимости от политической принадлежности (Копенгагенский документ ОБСЕ, Комиссариат ООН по Правам Человека, Венецианская Комиссия Совета Европы, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ).

В течение выборной кампании, которая фактически началась весной и закончится осенью 2012 года, изменение выборного законодательства недопустимо (нарушаются права жителей городов, кроме Оша, Каракола, Балыкчы и Токмока). Кроме того, в стране возникнет ситуация, когда местные кенешы одинаковых по статусу городов будут формироваться по-разному принципу.

Законодатели и президент не вняли голосу гражданского общества – победили интересы партий, которые рассчитывают за такой нечестной монополией укрепить свое влияние в регионах. Однако же предчувствие результатов выборной кампании, основанное на результатах пилотных выборов в Токмоке, Караколе и Оше, таково, что парламентским партиям не стоит ожидать достижения своих целей. Скорее всего, парламентские партии проиграют в городских выборах, так как те самые группы избирателей срочным образом зарегистрировали собственные локальные партии, кое-где даже объединились, и только усилили конкуренцию для парламентских тяжеловесов. Сдается нам, именно эти новорожденные партии, которые и партиями-то в широком смысле слова не являются, и заберут себе большинство мандатов городских кенешей.

Автор плаката - **Ажибаев Долол**, участник Конкурса плакатов и фотографий «Жить здесь и сейчас», 2011 г. Организаторы - ПРООН, Фонд «Сорос - Кыргызстан», Институт политики развития.

Провальный экзамен для партий

Доказать, что твоя партия лучше, чем другие, невозможно. Никто никого ничем не лучше. Просто у каждого есть отработанный электорат. Не будем повторяться о родоплеменных отношениях, землячестве и прочем. Напомним лишь, что партии должны иметь политическую платформу, политическую масть, если хотите. Должны быть правые и левые, красные и зеленые, радикалы и либералы, демократы и коммунисты, рыночники и государственники. Нет таких. И огромное количество партий, которые в срочном порядке ринулись участвовать в местных выборах, партиями-то, по сути, и не являются. Нельзя создать Партию Водопроводной Колонки, Партию Благоустроенного Туалета или Партию Асфальтированной Улицы. Улучшение условий жизни, которым занимается местное самоуправление, не может носить политический окрас и должно быть в программе любой партии. Поэтому все программы партий на местных выборах так же серы и однооб-



разны, как рассветные кошки. Бедный избиратель плюнул уже на собственные попытки принять осознанное решение и вновь полагается на принцип «свой-чужой». Даже если этот свой совсем плох, но уж лучше он, чем чужой.

Решающий выбор для сообществ

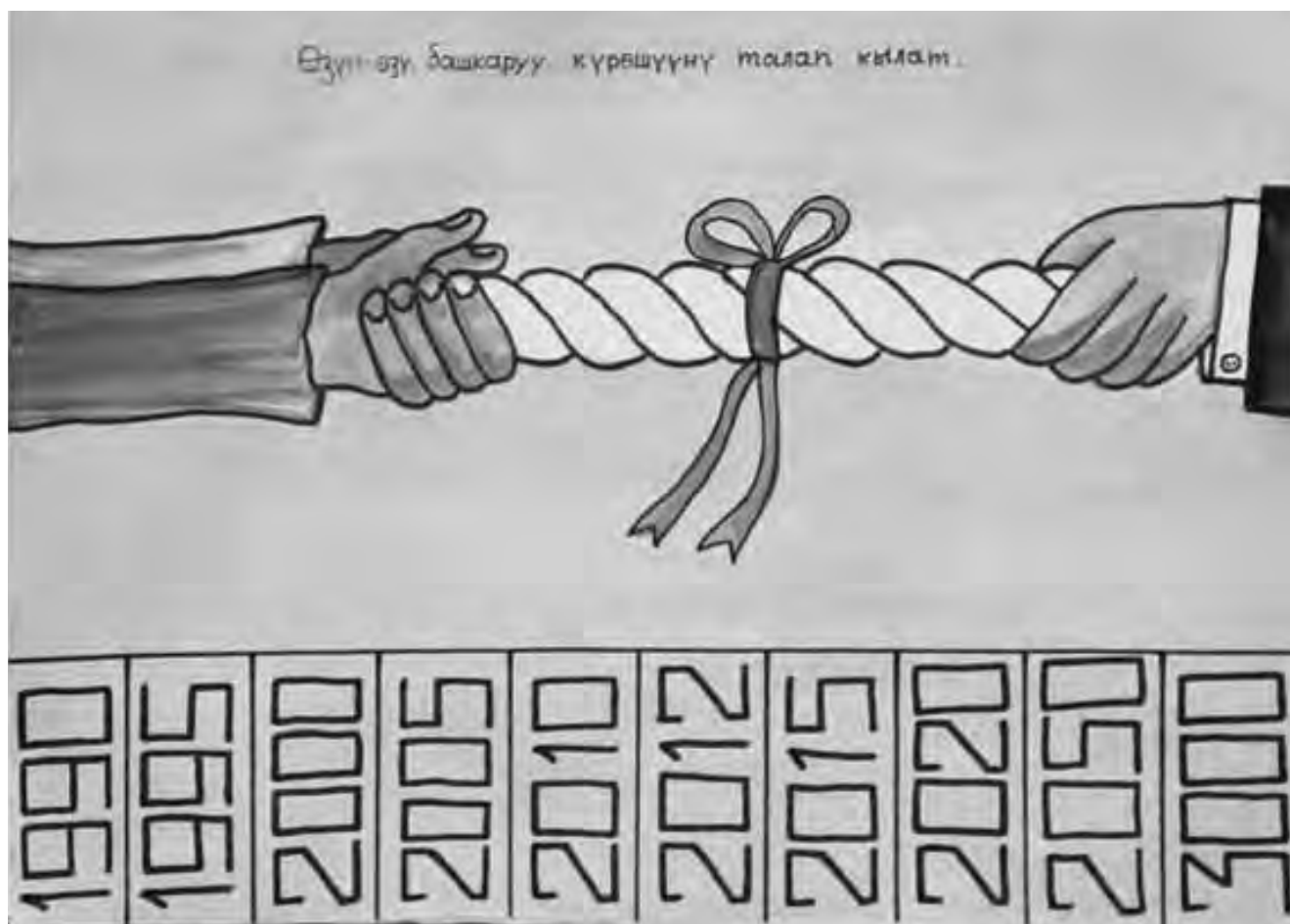
Местные выборы – это очень важный этап в жизни каждого сообщества. В начале ноября довелось слушать радиопрограмму, где маститый журналист задавался вопросом: а зачем нам местный кенеш вообще нужен? Решает ли он вопросы местного значения так, что нам стало удобнее и приятнее ходить по улицам, не бояться за детей, иметь качественные и доступные муниципальные услуги? Вопрос был риторическим.

Но мы сами в этом виноваты. Мы рассматриваем депутатов местных кенешей не как представителей наших интересов, а как некий псевдодемократический антураж государственного устройства, и местные кенешы XXI века мало чем отличаются от советов народных депутатов образца этак 90-х годов века прошлого и даже существенно слабее городских и сельских советов 50-80-х годов.

На первый взгляд, вопрос в ресурсах, которыми эти советы распоряжаются. Дескать, денег мало, делить нечего, финансировать наши нужды нечем.

Но это неправда. Денег никогда не бывает достаточно, просто их нужно уметь правильно тратить. А для этого в кенешах нужны профессионалы и неравнодушные люди. Нужно уметь анализировать ситуацию, в том числе финансовую, нужно уметь оценивать собственные принимаемые решения с точки зрения их последствий для ежедневной жизни сообщества. В такой ситуации депутат должен быть не гласом абстрактного народа, а защитником интересов вполне конкретного сообщества. В роли депутатов этим людям придется вступать в противоречия не только между собой, не только с исполнительным органом МСУ (мэрией или айыл окмоту), но и с государством, отстаивая интересы своего сообщества в конкурентной борьбе за ограниченные общественные ресурсы.

Какие качества нужны депутату местного кенеша? Прекрасное знание сообщества, понимание сути местного самоуправления и основ муниципального управления, умение читать бюджет, способность ясно выражать свои мысли. И очень важно, чтобы МЕСТНЫЙ депутат обладал глубокими званиями хотя бы в одном вопросе МЕСТНОГО значения. Высокие политические материи и приближенность к «важным персонам», стремление сделать государственную карьеру будут только мешать. В процессе принятия решений депутат, который озабочен соб-



Автор плаката «За самоуправление надо бороться» - **Бикова Альмира**, участник Конкурса плакатов и фотографий «Жить здесь и сейчас», 2011 г. Организаторы - ПРООН, Фонд «Сорос - Кыргызстан», Институт политики развития.

ственным внутривнутрипартийным продвижением, будет руководствоваться не интересами сообщества, а интересами делегировавшей его партии.

Так что мы бы посоветовали избирателями задать каждому кандидату провокационный вопрос: а хочет ли он стать депутатом Жогорку Кенеша? И если вы слышите утвердительный ответ, смело ставьте минус той партии, которая выдвинула этого депутата на местные выборы. В МЕСТНЫХ кенешах должна быть представлена МЕСТНАЯ элита, причем в широком смысле слова, в отрыве от «политической элиты». Местный депутат не имеет права стремиться в Бишкек, чтобы добраться до государственной власти или стать парламентарием, если речь идет о кенеше Бишкека.

Тот, кто рассматривают депутатство в местном кенеше как трамплин или ступеньку на пути к законодательному органу страны, никогда не станет хорошим местным депутатом, так как будет приносить интересы сообщества в жертву интересам той политической силы, которая поможет ему добраться до вождя кресла. Дорогие избиратели, каждому из нас важно понять, что природа местного самоуправления – это местное сообщество. И в кенеше нам нужны профессионалы в вопросах местного значения, патриотично настроенные к своему городу или селу, а не профессиональные политики, которые связывают свое будущее с Жогорку Кенешем или стремятся к высоким государственным должностям. И таких людей достаточно в каждом городе и селе Кыргызской Республики. Вам нужно просто освободить свой разум от штампов и понять то, что на данный момент ни одна громкая политическая персона не способна решить конкретные проблемы вашего конкретного сообщества. Только вы сами можете сделать это с помощью людей, которым вы доверяете и которые живут с вами в одном сообществе и собираются здесь же остаться.

А правительство исполнено тревожных ожиданий

Пародия на демократию, в которую вылились «выборы» районных акимов, состоявшиеся зимой 2012 года, поставила нынешнее правительство в весьма затруднительное положение. Главы местных государственных администраций, прошедшие через процедуру выборов районными кенешами, больше походившую на торг, ощутили себя лицами, облеченными доверием депутатов и не подотчетными правительству, которое опрометчиво отдало депутатам райкенешей право решать судьбу акимов во время выборов. Теперь правительство не знает, как подступиться к «избранным» акимам, чтобы в случае необходимости лишить их должности. Те, в свою очередь, вполне справедливо полагают, что если райкенеша их выбирали, то райкенешам их и снимать. А между тем главы местных государственных администраций – не больше, чем просто чиновники на службе центрального правительства. И

если следовать порочной логике этой зимней пародии на демократию, то каждое министерство должно выбирать своего министра, а кабинет во главе с премьером должен лишь выдвигать кандидатуры.

Сложившаяся ситуация поставила под угрозу вертикаль исполнительной власти в регионах, и нынешний кабинет министров хватается за голову, предвидя сложности и шум, которые неизбежно возникнут с переутверждением акимов. Кроме того, масла в огонь подливает отсутствие районных кенешей как таковых. По новому законодательству правительству предстоит согласовывать кандидатуры акимов с районным собранием депутатов местных кенешей, но такого органа в Конституции нет. И как будет организована процедура согласования глав МГА, пока неясно. Но ясно другое – демократия перестала быть лишь видимостью. Ее принципы работают, а последствия налагают большую степень ответственности на правительство, и прежде всего, на Жогорку Кенеш. Легкомысленное отношение к организации публичной власти в стране, которое парламентарии демонстрируют на протяжении последних лет, приводит вот к таким странным казусам – с одной стороны, государство ущемляет права граждан участвовать в местном самоуправлении, с другой – небрежно относится к собственному скелету, которым и является правительство вместе со своими районными администрациями.

Похоже, депутаты Жогорку Кенеша стали осознавать, что в системе управления страной творится неладное. Свидетельством тому стало решение о возвращении вопроса о местном самоуправлении в ведение Конституционного комитета. Это сигнал для исполнительной власти, красноречиво говорящий о том, что правительству нужно срочно разбраться с вопросами государственной политики в сфере местного самоуправления. Напомним, что в стране вот уже три года НЕТ НИ ОДНОГО ПРОГРАММНОГО ДОКУМЕНТА В СФЕРЕ МСУ и больше года НЕТ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ОРГАНА, который бы занимался реализацией государственной политики в отношении почти полутысячи муниципалитетов. С другой стороны, проблемы правительства и перекосы выборной кампании – это сигнал для самого Жогорку Кенеша о том, что два системных закона – о местном самоуправлении и местной государственной администрации – необходимо основательно причесать, удалив колтуны и залечив плечи, которые возникли в законах из-за столкновения партийных интересов с интересами местных сообществ и желания «поиграть» в демократию там, где делать это совершенно не стоит.

Журнал «Муниципалитет» обязательно проанализирует итоги выборов в местные кенеша образца 2012 года, а пока мы предлагаем вам реальные депутатские истории, подтверждающие, что местные депутаты в силах влиять на качество жизни в местном сообществе.

ДЕПУТАТСКИЕ ИСТОРИИ

Рубрику подготовили:

Роза СУРАНЧИЕВА, Танат ОСМОНКУЛОВ, Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА

Казалось бы, ну что такого особенного может сделать депутат местного кенеша? Выше бюджета не прыгнешь, а его не хватает; полномочий особенных вроде нет; и вообще, героем часто выглядит мэр или глава айыл окмоту, а депутат – как бесплатное приложение к муниципалитету. На самом деле депутаты айылных кенешей Кыргызстана могут внести большой вклад в развитие своих сообществ, помогая землякам на деле улучшить условия жизни. Институт политики развития совместно с журналом «Муниципалитет» провели конкурс на лучшую депутатскую историю. Мы надеемся, что приведенные примеры помогут избирателям сделать качественный

выбор 25 ноября 2012 года, так как они помогают понять, чего мы вправе ждать от депутатов местных кенешей.

Мы подчеркиваем, что результаты, описанные в этих примерах, достигнуты не только усилиями данных конкретных депутатов, что это результат слаженной работы всего местного кенеша. Однако важно, чтобы депутаты проявляли инициативу, хорошо понимали, как они могут помочь местному сообществу улучшить качество жизни, разбирались в тонкостях муниципального управления и решения вопросов местного значения.

Итак, депутатские истории.

Личная активность депутата + согласованная работа кенеша и мэрии = успех муниципалитета и лучшие условия жизни горожан

Научно-популярный журнал «Муниципалитет»



Майрамбек АДЫЛБЕКОВ – один из самых молодых депутатов Джалал-Абадского городского кенеша – стал депутатом в декабре 2010 года в возрасте 24 лет. С тех пор прошло без малого два года, но за это время он успел сделать немало.

– Обычно к депутатам обращаются через письма, – рассказывает Майрамбек. – Именно из письма я узнал о затаившемся строительстве спортивного комплекса в селе «Кыргызстан» на территории Тайгараевской территориальной управы. Пришлось долго изучать обстоятельства дела, доказывать, убеждать, но в результате удалось добиться выделения из местного бюджета необходимых для завершения объекта средств, в сумме 495 тыс. сомов.

Другая победа – софинансирование установки водяных насосов. В городе работает представительство УВКБ ООН, которое готовило к запуску проект по установке насоса для обеспечения питьевой водой микрорайона «Курманбек». Согласно условиям донора, необходимо было собрать вклад сообще-

ства в размере 30% от общей стоимости проекта. Сумма составила 3 млн. сомов, и жители микрорайона не могли собрать средства. При моем непосредственном участии городской кенеш принял решение о выделении этих 30% из местного бюджета. И в настоящее время уже ведутся работы по определению мест, наиболее подходящих для установки насосов.

В 2011 году я инициировал установку 20 скамеек в рамках благоустройства площади перед Джалал-Абадским медицинским колледжем. На их установку было направлено 70 тысяч сомов. А в этом году смог исполнить еще одно пожелание жителей нашего города – по моей инициативе были установлены металлические ограждения вокруг площадок в переулке им. Токтогула, для чего из бюджета было выделено 65 тысяч сомов.



Понимаю, прошло не так уж много времени, и многого я еще не успел. Думаю, что в качестве депутата смог принести пользу. Собираюсь вновь выставить свою кандидатуру на должность депутата в следующих выборах.

Безусловно, все это сделано за счет средств местного бюджета, и не является моей личной, персональной заслугой. Но мне пришлось доказывать необходимость этих мероприятий и коллеги-депутаты меня поддержали. Вот так успех муниципалитета складывается из личной активности депутата и согласованных действий всего кенеша с мэрией.



Депутатство учит нести ответственность

Зухра АХМЕДОВА, депутат четвертый раз, работает в этом качестве с 2001 года.

– Я здесь живу с тех пор, как 33 года назад вышла замуж и переехала, – вспоминает Зухра Ахмедова. – В то же время я начала работать в территориальной больнице им. Субана Жолдошева. Больница наша старая, 12 отделений, проблем в ней накопилось очень много. Например, не было водонапорной башни. Коллектив инициировал написание проекта для ее установки. Мы обратились в айыл окмоту, и местный бюджет выделил нам 45 тыс. сомов в виде материального вклада. Естественно, этих денег не хватало – общая сумма проекта нашего составляла примерно 230 тыс. сомов. Я обратилась в ПРО-ОН с просьбой оказать помощь, и мы получили еще 112 тыс. сомов. Покрыть оставшуюся часть помогли депутаты, которые обеспечили транспортировку стройматериалов на место строительства. Местное сообщество также помогало в силу своих возможностей.

Сегодня водонапорная башня работает, приносит огромную пользу врачам и пациентам. А их немало – ежегодно за медицинской помощью обращаются 1600 больных. Кроме них, чистой питьевой водой также пользуются и жители местности, граничащей

с больницей. Водонапорная башня находится на балансе территориальной больницы, и в настоящее время она является единственным источником чистой воды. Благодаря реализации этой инициативы, решились проблемы личной и общей гигиены.

Еще одной инициативой стала установка септика для двух многоэтажных домов в микрорайоне «Черёмушки» (214 квартир). Будучи председателем Женского совета при Сузакском айыл окмоту, Зухра Ахмедова давно знала, что эти дома находились в аварийном состоянии. По ее инициативе и при непосредственном участии, а также благодаря медиаторской работе, через Общественный фонд удалось привлечь инвестиции на сумму 34 тысячи сомов. Местный бюджет выделил еще 30 тысяч сомов, а оставшееся собрали местные жители и депутаты. В общей сложности на установку было затрачено более 100 тысяч сомов.

– Я убеждена, что депутаты при поддержке сообщества могут сделать очень многое. А удачи вдохновляют – надо было видеть радость в глазах жителей этих этажных домов, которая с лихвой компенсировала все волнения и трудности, с которыми мы сталкивались в процессе работы. Чувство благодарности и глубокой признательности, а также

благословение земляков – этого не купишь ни за какие деньги, – говорит депутат.

После установки септик переведен на баланс Сузакского айыл окмоту. Он также продолжает очищать канализационные стоки квартир, где проживает свыше 500 жителей, которые избавились от санитарно-гигиенических проблем.

Общественная деятельность депутата не ограничивается этими примерами. Много времени Зухра отдает медиаторской деятельности, особенно важно это было в урегулировании конфликта 2010 года. При непосредственном участии депутата Ахмедовой проводятся работы по решению экологических проблем на территории больницы, в частности, реконструирована канализационная система родильного отделения, для чего нужно было привлечь инвестиции в сумме 250 тыс. сомов.

– Не могу сказать, что органы МСУ не справляются с работой, просто проблем у них больше, чем возможностей. Поэтому успеха можно добиться только совместными усилиями. С каждой маленькой победой, с каждым небольшим достижением растет

моя уверенность в том, что роль депутата велика и результативна. Много чего еще запланировано, надеюсь на поддержку и доверие односельчан. В качестве депутата я чувствую себя человеком, который в состоянии сделать что-то действительно стоящее. За годы депутатства у меня выработались умения и навыки, присущие человеку, который должен служить народу и несет определенную долю ответственности. Оглядываясь назад, видя результаты, оценивая возможности, я сделала вывод, что нужно двигаться вперед, несмотря на трудности и неудачи. Ведь каждый шаг – уже результат. Бездействие подобно смерти. Набивая себе шишки, МСУ в настоящее время уже завоевало доверие среди населения.

Мой девиз: «Только вперед!». При желании всегда можно одолеть любые проблемы, любые трудности. Чтобы открыть окно в будущее, нужно закрыть дверь в прошлое. Жить надеждой намного легче, чем отягощать жизнь неприятными воспоминаниями.

Депутат-женщина против насилия: начинает и выигрывает

Элмира СУЛТАНБАЕВА, депутат местного кенеша созыва 2008 года, председатель постоянной комиссии по бюджету и финансам.

– Хотелось бы, чтобы таких депутатов из числа женщин, которые доводят начатое дело до конца, было больше, – говорит глава Ак-Чийского айылного аймака Э. Джантаев. – Благодаря активным действиям Элмиры Султанбаевой, у нас произошли

большие изменения. При ее участии были отремонтированы объекты соцкультбыта, отремонтированы внутренние дороги нашего айылного аймака. Начато строительство новой школы в селе Качыбек, которая рассчитана на 240 ученических мест, общей стоимостью 54 млн. сомов. Завершено строительство нового ФАП в с. Советское, стоимость которого составила 3 млн. 400 тыс. сомов. Перекрыта крыша актового зала с. Ак-Чий, стоимостью 800 тыс. сомов. При содействии Элмиры также были построены спортивные площадки в селах Советское и Ак-Чий. Кроме того, ведется строительство новых мостов внутри сел айылного аймака; завершен капитальный ремонт отопительной системы средней школы им. Ракымова в селе Ак-Чий на сумму 1 млн. 523 тысячи 300 сомов. Завершено строительство мечетей в селах Качыбек и Советское, – с гордостью перечисляет глава муниципалитета.

– В результате активно проводимой разъяснительной работы в селе, местное население способно самостоятельно решать свои насущные проблемы, – считает депутат Элмира. – На-



пример, уже два года подряд люди добровольно выходят на расчистку проблемных участков внутрихозяйственных каналов, методом «ашар» построили мосты внутри села, оказывают финансовую и трудовую помощь в проведении различных мероприятий на местном уровне.

Одновременно с депутатской деятельностью, Элмира Султанбаева является и председателем Комитета по предотвращению насилия в селе Качыбек. Комитет работает по пяти направлениям: недопущение ранних браков и умыкания девушек, рискованная семья (неблагополучные, пьющие семьи), искоренение школьного рэкета, система заседания КПН, обучение и консультации. Проводятся сельские сходы с жителями села с целью обсуждения назревших проблем и совместного поиска путей их решения. Состоялись тренинги по изучению законов «О социально-правовой защите от насилия в семье», «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и др. В общественных местах села и в торговых точках были вывешены объявления о запрете на продажу энергетических, спиртных напитков, а также сигарет, подросткам. Распространены листовки с указанием номеров телефонов доверия с целью предотвращения фактов умыкания невест, профилактики школьного и уличного рэкета, насилия в семье; проведена акция с молодежью и старшеклассниками, в ходе



которой они дали клятву не похищать невест и не допускать фактов рэкета, итогом чего стали две показательные свадьбы по обоюдному согласию молодоженов. С жителями села, учениками старших классов и учителями была организована встреча с психологом, показаны фильмы о проблемах раннего брака, похищения невест, школьного рэкета.

По телефону доверия жители села могут сообщать о любых фактах насилия в КПН. До создания и функционирования КПН в селе Качыбек браки заключались исключительно по обряду «нике», официальная регистрация брака осуществлялась либо по истечении нескольких месяцев, либо брак совсем не регистрировался. После проведения двух показательных свадеб, усилиями членов КПН удалось добиться подачи заявления в ЗАГС за один месяц до свадьбы. То есть свадьба совпадает с официальной регистрацией брака, что способствует защите прав женщины и укреплению брачного союза. Прекратились случаи умыкания девушек и ранних браков. После обсуждений на собрании КПН фактов насилия в семье, пьянства, женщины в селе отметили, что ситуации в семьях изменились в лучшую сторону. Молодежь села стала регулярно патрулировать в вечернее и ночное время в составе ДНД. Изменилось отношение к пожилым людям со стороны детей. Практически решена проблема школьного рэкета. ●



ДЕЛЕГИРОВАННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ: СДВИНУТЬ С МЕРТВОЙ ТОЧКИ

КОММЕНТАРИИ

к проекту Закона «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» подготовили юристы

Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»:

Бектур ОРОЗБАЕВ и Бекболот БЕКИЕВ

История вопроса

Проблема делегированных полномочий, от которой страдало и государство, и органы местного самоуправления, похоже, получила шанс быть решенной. Первым шагом должно стать принятие закона, который упорядочит процесс делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ. В этом номере журнала «М» мы публикуем комментарий к проекту Закона Кыргызской Республики «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», подготовленный экспертами Института политики развития в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс». Но закон не панацея. Более того, закон мертв, пока нет практических механизмов его выполнения. Поэтому эксперты пошли дальше и разработали модель финансирования делегированных полномочий, которую собираются представить Жогорку Кенешу и правительству в ноябре. Поэтому в данном номере журнала «М» мы опубликуем подробный материал о том, как будут финансироваться полномочия экономиста-статистика, специалиста военно-учетного стола и некоторых других сотрудников органов МСУ, исполняющих делегированные полномочия. А пока – комментарий к проекту закона, который в скором времени увидит свет.

Конституционный принцип порядка делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, установленный в части 2 статьи 113 Конституции Кыргызской Республики и в статье 20 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» не получил своего применения на практике в силу отсутствия правоприменительной практики, порядка делегирования и отсутствия механизмов финансирования.

В этой связи, в целях реализации вышеуказанных норм законодательства, депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики К.С. Бокоевым, Э. Б.Исаковым, А.К. Кочкорбаевым инициирован проект Закона Кыргызской Республики «О порядке делегиро-

вания органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» (далее – проект закона). Данный проект закона был рассмотрен Комитетом Жогорку Кенеша по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и местному самоуправлению 30 апреля 2012 года и принят Жогорку Кенешем в первом чтении 7 июня 2012 года. 19 июня 2012 года по этому законопроекту в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики были проведены парламентские слушания, где принимали участие депутаты Жогорку Кенеша, представители органов местного самоуправления, независимые эксперты и представители общественных организаций. Организацию данного мероприятия поддержали Центр ОБСЕ в Бишкеке, Фонд развития права и бизнеса и Проект «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии и реализуемый Институтом политики развития.

Законопроект и комментарии

В целом, проект закона определяет правовые, организационные и финансовые основы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, а также порядок исполнения, приостановления и прекращения исполнения делегированных государственных полномочий органами местного самоуправления. Кроме этого, законопроект содержит обоснование практической целесообразности делегирования и утверждает, что передаваемые полномочия не должны создавать препятствия для решения вопросов местного значения и должны передаваться при наличии реальных возможностей для их исполнения органами местного самоуправления. Также проектом закона запрещается наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Эксперты Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», проведя правовую экспертизу законопроекта, представили ряд замечаний и предложений, которые были одобрены инициаторами законопроекта и внесены на рассмотрение профильного Комитета Жогорку Кенеша КР.

Делегирование на основе принципа равенства сторон

В части 2 статьи 2 закона основные принципы осуществления делегированных государственных полномочий необходимо дополнить еще одним принципом, согласно которому делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления на основе договора осуществляется на основе принципа равенства сторон.

Ограничение подотчетности государственным органам

В целях приведения проекта закона в соответствие части 2 статьи 113 Конституции КР, предложено статью 3 проекта закона дополнить частью 2 следующего содержания: «По делегированным государственным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны соответствующим государственным органам».

Детальное оформление делегирования

Основные требования к разработке закона и договора о делегировании государственных полномочий в части 3 статьи 3 проекта закона предложено изложить в новой редакции более детально. Так, законы и договоры о делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должны содержать:

- наименование органа МСУ, которому делегируется государственное полномочие;
- наименование государственного органа, осуществляющего делегирование государственных полномочий;
- государственное полномочие, которое делегируется органам местного самоуправления;
- срок, на который делегируется государственное полномочие;
- порядок передачи и размер материальных, финансовых и иных средств, необходимых для осуществления делегированных государственных полномочий и передаваемых органам МСУ;
- методическую, организационную, консультативную и иную помощь, оказываемую органами государственной власти в осуществлении органами МСУ делегированных государственных полномочий;
- формы и периодичность отчетности органов МСУ по осуществлению ими делегированных государственных полномочий;
- ответственность органов МСУ за неисполнение или ненадлежащее осуществление делегированных государственных полномочий;
- основания и порядок прекращения и приостановления исполнения делегированных государственных полномочий;

- порядок и сроки возврата неиспользованных материальных, финансовых и иных средств;
- механизм контроля над осуществлением делегированных государственных полномочий со стороны государственного органа;
- другие положения и условия, необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий органами МСУ.

В случае несоответствия закона или договора о делегировании государственных полномочий указанным требованиям, орган МСУ либо их ассоциации могут обратиться в суд с требованием о признании их недействительными. В случае признания судом закона или договора таковыми, действие закона или договора прекращается в соответствии с законодательством.

Открытый перечень делегируемых полномочий

Часть 5 статьи 3 проекта закона, предусматривающую перечень основных государственных полномочий, делегируемых органам МСУ, предлагается дополнить пунктом 18 следующего содержания: «иные полномочия в случаях, предусмотренных законом или договором Кыргызской Республики». Иными словами, перечень делегируемых государственных полномочий должен быть открытым. В противном случае в проекте закона нужно изложить исчерпывающий перечень делегируемых государственных полномочий.

Делегирование группе МСУ и по отдельности, согласование с муниципальными союзами

В статье 4 проекта закона предусмотрено, что органы государственной власти имеют право наделять своими государственными полномочиями как каждый город (айылный аймак), так и группу городов (айылных аймаков). Эксперты ИПР предлагают предусмотреть делегирование государственных полномочий на основании закона:

- всем органам местного самоуправления;
- группе органов местного самоуправления;
- отдельным органам местного самоуправления.

Кроме того, в части 2 этой же статьи рассматривается отдельный подход согласования законопроекта о делегировании государственных полномочий с союзом (ассоциацией) местных самоуправлений и соответствующими местными кенешами. Возникшие возражения относительно проекта закона в связи с характером, объемом и порядком делегирования государственных полномочий и обеспечения их материальными, финансовыми и иными средствами предлагается рассмотреть в согласительных комиссиях, образуемых на паритетных началах из представителей государственных органов, органов местного самоуправления и союза (ассоциации) местных

самоуправлений. Также предлагается согласовать с союзом (ассоциацией) местных самоуправлений Типовой договор «О делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления» (часть 2 статьи 5).

Финансирование делегированных полномочий за счет средств местного бюджета

Проектом закона в части 6 статьи 6 предусмотрена ограничивающая норма, согласно которой органам МСУ запрещается использование финансовых средств из местного бюджета для исполнения делегированных государственных полномочий.

Эксперты проекта не согласны с данной нормой и предлагают изложить ее в следующей редакции: «Органы местного самоуправления вправе использовать финансовые средства местного бюджета для исполнения делегированных государственных полномочий по решению местного кенеша для обеспечения более высокого уровня качества и эффективности предоставления услуг местному сообществу».

Если финансовые возможности органа МСУ позволяют улучшать услуги по делегированным полномочиям, то с согласия местного кенеша необходимо предоставить им возможность использовать средства местного бюджета для качественного исполнения делегированных государственных полномочий, которые в конечном итоге направлены на качественное предоставление услуг населению и в целом на решение вопросов местного значения.

Специалисты, исполняющие обязанности по делегированным полномочиям

В части 2 статьи 9 проекта закона предусматривается необходимость согласования кандидатуры специалиста, исполняющего обязанности по делегированным государственным полномочиям, с соответствующим государственным органом. При этом сотрудники аппарата исполнительных органов МСУ, которые вовлечены в исполнение делегированных государственных полномочий, являются муниципальными служащими. В то же время законопроект предусматривает подотчетность и ответственность органов МСУ (а не специалистов) по делегированным полномочиям перед государственными органами. Поэтому эксперты ИПР считают целесообразным оставить за органами МСУ право назначать специалистов, исполняющих обязанности по делегированным полномочиям, без согласительных процедур.

Проверки органов МСУ по делегированным полномочиям

Пунктом 2 части 1 статьи 13 проекта закона предусмотрено, что государственные органы вправе производить проверки деятельности органов МСУ. Но согласно статье 113 Конституции КР, государственные органы не вправе вмешиваться в

предусмотренные законом полномочия местного самоуправления. Органы МСУ подотчетны государственным органам исключительно по делегированным полномочиям, соответственно, проверки возможны только по делегированным государственным полномочиям.

Приостановление выполнения делегированных полномочий при отсутствии финансирования

Статья 14 проекта закона «Основания и порядок прекращения осуществления делегированных государственных полномочий органами МСУ» была дополнена положением о приостановлении осуществления делегированных государственных полномочий органами МСУ. Данное положение применяется органами МСУ в случае приостановления финансирования по исполнению делегированных полномочий в объеме, порядке и сроках, предусмотренных законом или договором. Исполнение делегированных государственных полномочий органами МСУ возобновляется с момента возобновления финансирования.

Шаги по практической реализации закона

Закону нужны практические механизмы применения. Для их своевременного внедрения эксперты предлагают правительству реализовать следующее:

- привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим законом;
- до 1 марта 2013 года:
 - подготовить и внести в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики проекты соответствующих законов о делегировании отдельных государственных полномочий органам МСУ;
 - подготовить и внести в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики проекты законов, направленные на приведение в соответствие действующих законов с настоящим законом;
 - утвердить типовой договор о делегировании отдельных государственных полномочий органам МСУ;
- определить порядок расчета размеров материальных, финансовых и иных ресурсов, необходимых для исполнения делегированных государственных полномочий;
- при разработке проекта республиканского бюджета на 2014-й и последующие годы предусмотреть в них расходы, необходимые для исполнения делегированных государственных полномочий, с учетом требований настоящего закона.

Подробности о том, какие средства получит местный бюджет для финансирования делегированных полномочий, читайте в рубрике «Финансы МСУ» данного журнала «М»!

ДЕЛЕГИРОВАННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ: МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Специалист по межбюджетным отношениям
Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»:
Асылбек ЧЕКIROV

Признаки делегированных государственных полномочий

Для анализа исполнения делегированных государственных полномочий на местном уровне важно определиться с применяемой терминологией, что позволит уточнить задачи и пути их решения.

Для более полного понимания проблемы, опираясь на определение, представленное в Законе «О местном самоуправлении», приведем расширенное толкование термина «делегированные государственные полномочия».

Государственное полномочие — предоставленное государственному органу право и соответствующая обязанность для совершения определенных действий. При этом для исполнения соответствующего действия, право и обязанность должны сопровождаться возможностью его исполнения. В случае, если исполнение этих полномочий затруднено или невозможно, то государственные органы делегируют эти полномочия другим субъектам, в том числе органам местного самоуправления.

Делегированные государственные полномочия — отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке, установленном законом или договором.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики и Законом «О местном самоуправлении» существуют определенные условия и порядок наделения органов местного самоуправления делегированными государственными полномочиями. К сожалению, к настоящему времени не выработаны механизмы и нормативно-правовая база по исполнению этих требований, что вынуждает определять критерии и признаки делегированных государственных полномочий, исходя из существующей практики и имеющихся аналитических работ. Итак, признаки, характеризующие государственные делегированные полномочия, таковы:

- наличие инициативы со стороны государственных органов о необходимости передачи органам МСУ исполнения отдельных государственных полномочий (в случае отсутствия соответствующих нормативно-правовых актов, исполнение делегированных государственных полномочий осуществляется как исторически сложившаяся функция);

- оказание государственными органами методической, консультативной и иной помощи органам местного самоуправления по исполнению делегированных государственных полномочий;
- установление подотчетности органов местного самоуправления по делегированному государственному полномочию перед соответствующим государственным органом;
- осуществление со стороны государственных органов мониторинга и контроля по исполнению делегированного государственного полномочия.

Важно отметить, что одним из основных признаков наличия и легитимности делегированного государственного полномочия является факт финансирования его на основе обоснованных расчетов. В настоящее время не существует модели финансирования делегированных полномочий, что не дает пока возможности рассматривать этот факт как признак делегированного государственного полномочия.

Функциональный анализ органов МСУ¹

В рамках данного исследования анализу подвергались функции, фактически исполняемые органами МСУ, а также функции по исполнению делегированных полномочий, которые могут передаваться в соответствии с перечнем этих полномочий, указанных в Законе «О местном самоуправлении».

Исследуемые делегированные полномочия можно условно разделить по следующим признакам: 1) фактически исполняемые, 2) продекларированные в Законе «О местном самоуправлении», но на практике не исполняемые на местном уровне.

В первой колонке Таблицы 1 обозначены делегируемые государственные полномочия, которые выполняются органами местного самоуправления на постоянной и системной основе. В правой колонке — делегируемые государственные полномо-

¹ Функциональный анализ деятельности органов МСУ проводился Программой ПРООН «Демократическое управление» в период с мая по декабрь 2005 г. Несмотря на давность проведения исследования, выявленные проблемы и представленные рекомендации в целом продолжают оставаться актуальными, так как за последние годы не произошло значительных изменений в части исполнения органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий. Исследованием были охвачены 19 органов МСУ, около 400 представителей органов МСУ были опрошены в процессе интервьюирования.

Таблица 1. Распределение государственных делегированных полномочий по фактическому исполнению.

Фактически исполняемые делегированные государственные полномочия*	Делегированные государственные полномочия, которые могут передаваться на местный уровень
<ul style="list-style-type: none"> Соблюдение правил паспортного режима. Регистрация актов гражданского состояния. Обеспечение зданиями и сооружениями в сфере образования и здравоохранения. Совершение нотариальных действий. Выдача справок. Вопросы учета военнообязанных и мобилизации военнослужащих. Распределение и использование земель ГФСУ. Прогнозирование по экономическим показателям. Сбор налогов, пошлин и страховых взносов. Организация теплоснабжения на соответствующей территории. Выявление малоимущих семей для их адресной социальной защиты. Первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, в сельской местности. 	<ul style="list-style-type: none"> Разработка программ занятости и миграции. Содействие в организации проведения ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве. Обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов. Разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды. Обеспечение защиты прав потребителей.

*Разделение проведено по признаку наличия инициативы со стороны государственного органа по передаче соответствующего полномочия и наличия уровня подотчетности органа МСУ перед государственным органом (см. п.1. стр. 1).

Таблица 2. Анализ существующих делегированных государственных полномочий на наличие признаков и критериев соответствия делегированию

Фактически исполняемые делегированные государственные полномочия*	Анализ соответствия			
	ГО официально делегировали ОМСУ (наличие документа, подтверждающего делегирование)	ГО оказывают методическую, консультативную и иную помощь ОМСУ по исполнению делегированных государственных полномочий	ОМСУ подотчетны ГО по делегированным государственным полномочиям	ГО осуществляют контроль и мониторинг по исполнению делегированных государственных полномочий на постоянной основе
Соблюдение правил паспортного режима (в том числе вопросы выписки и прописки)	Соответствует (ППКР №963 от 16.12.2004 г.)	Соответствует	Соответствует	Соответствует
Регистрация актов гражданского состояния	Соответствует (распоряжение ГРС №149 от 21.07.2011 г.)	Соответствует	Соответствует	Соответствует
Обеспечение зданиями и сооружениями в сфере образования и здравоохранения	Не соответствует	Не соответствует	Не соответствует	Не соответствует
Совершение нотариальных действий	Соответствует (ППКР №650 от 29.11.1999 г.)	Соответствует	Соответствует	Соответствует
Выдача справок	Не соответствует	Соответствует частично	Соответствует частично	Соответствует частично
Вопросы учета военнообязанных и мероприятий по мобилизации военнослужащих	Соответствует (Закон о всеобщей воинской обязанности, ППКР №509 от 10.08.2009 г.)	Соответствует	Соответствует	Соответствует
Распределение и использование земель ГФСУ	Соответствует (Указ Президента №199 от 10.04.2009 г. «Стратегия ...»)	Соответствует частично	Соответствует	Соответствует
Прогнозирование по экономическим показателям	Соответствует (формы и инструкции Нацстаткома)	Соответствует	Соответствует	Соответствует
Сбор налогов, пошлин и страховых взносов	Не соответствует	Не соответствует	Соответствует частично	Не соответствует
Организация теплоснабжения на соответствующей территории	Не соответствует	Не соответствует	Не соответствует	Соответствует частично
Выявление малоимущих семей в целях организации им адресной социальной защиты	Соответствует (Закон «О государственных пособиях в КР», ППКР №216 от 19.04.2000 г.)	Соответствует	Соответствует	Соответствует
Первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, в сельской местности в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики	Соответствует (Закон «О государственных пособиях в КР», ППКР №216 от 19.04.2000 г.)	Соответствует	Соответствует	Соответствует
Ведение статистического учета по вопросам сельского хозяйства, экономики, демографии, занятости и миграции	Соответствует (формы и инструкции Нацстаткома)	Соответствует	Соответствует	Соответствует

мочия, которые выполняются на непостоянной основе, носят фрагментарный характер. Одним из главных отличий по делегированным государственным полномочиям, указанным во второй колонке Таблицы 1, является отсутствие у органов местного самоуправления подотчетности перед государственными органами по их исполнению. Как видно из Таблицы 2, не все делегированные полномочия обладают необходимыми признаками. Достаточно полно и обоснованно органам МСУ переданы следующие делегированные государственные полномочия:

- соблюдение правил паспортного режима (в том числе вопросы выписки и прописки);
- регистрация актов гражданского состояния;
- совершение нотариальных действий;
- вопросы учета военнообязанных и мобилизации военнослужащих;
- распределение и использование земель ГФСУ;
- прогнозирование по экономическим показателям;
- выявление малоимущих семей в целях организации их адресной социальной защиты;
- первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, в сельской местности;
- ведение статистического учета по вопросам сельского хозяйства, экономики, демографии, занятости и миграции.

Модель финансирования делегированных государственных полномочий

Финансовая модель касается государственных делегированных полномочий, имеющих все необходимые признаки (см. Табл. 2). Структура финансовой модели включает перечень затрат, необходимых для эффективного выполнения делегированного государственного полномочия. Затраты вытекают из функциональных обязанностей специалиста, реализующего эти полномочия. Эти затраты отражены в Таблице 3 и складываются в формуле:

$$\Phi = ЗП + (Тр + Св + Ин) + (Км+Кц)/Кмс + Омс+Тор, \text{ где:}$$

Φ – объем финансирования делегированных государственных полномочий за 1 год (сомов);

- ЗП – оплата услуг специалиста, реализующего делегированные государственные полномочия с учетом отчислений в Социальный фонд (сомов);
- Тр – транспортные расходы специалиста, необходимые для выполнения функций по делегированным государственным полномочиям (сомов);
- Св – затраты на телефонную и мобильную связь по исполнению делегированных государственных полномочий (сомов);
- Ин – затраты на проведение информационной кампании по исполнению делегированных государственных полномочий (сомов);
- Км – фактические затраты по коммунальным услугам за предыдущий год в разрезе по группам местных бюджетов (сомов);
- Кц – фактические затраты по канцелярским товарам за предыдущий год в разрезе по группам бюджетов (сомов);
- Кмс – количество муниципальных служащих в разрезе по группам органов местного самоуправления (сомов);
- Омс – затраты на обучение специалиста, выполняющего делегированные государственные полномочия (сомов);
- Тор – затраты на оргтехнику для одного специалиста, необходимую для выполнения делегированных государственных полномочий (сомов).

Расчет оплаты труда

Для упрощения расчетов по оплате труда для исполнения делегированного полномочия, примем за основу структуру штатного расписания, утвержденную постановлением Правительства КР № 451 от 5 августа 2011 г., а также нормы, заложенные в постановлении ПКР № 436 от 29 июля 2011 г. «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих КР».

Такие специалисты, как социальный работник, экономист-статистик, специалист военно-учетного стола практически 100% времени заняты исполнением делегированных государственных полномочий. Таким образом, в финансовой модели оплата труда принимается равной окладу, установленному согласно соответствующему постановлению правительства. Доля по исполнению делегированных государственных полномочий других специалистов (ответственный секретарь, специалист по доходам) определяется по итогам исследования.

Расчет транспортных расходов

Транспортные расходы специалиста зависят от специфики исполнения соответствующей функции.

За основу расчета принимаются нормы компенсации транспортных расходов, установленные в прило-

Таблица 3. Структура финансовой модели по делегированным государственным полномочиям.

Оплата труда	Затраты на исполнение функций*	Затраты на содержание специалиста
- заработная плата специалиста	- транспортные расходы	- коммунальные расходы (электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение)
- отчисления в Социальный фонд	- услуги связи	- расходы на канцелярские и хозяйственные товары, обучения для повышения квалификации
	- расходы на проведение информационной кампании	- расходы на орг.технику и сопутствующие товары

*Перечень затрат на исполнение функций определен по результатам функционального анализа.

жении № 1 постановления ПКР № 471 от 26.08.2008 г. «Об установлении норм командировочных расходов и порядке их возмещения». Общий километраж по исполнению того или иного полномочия определяется на основе методики, основанной на методах исследования и анализа функциональных требований.

Типовая формула расчета потребности в расходах на компенсацию транспортных затрат:

$$K_m = K_{пос.} * 10 * K_{цг} * K_m^*, \text{ где}$$

- K_m – расчетный показатель километража, необходимого для выполнения функций по делегированным государственным полномочиям (k_m);
- $K_{пос.}$ – доля посещения целевой группы по соответствующему делегированному государственному полномочию;
- 10 – условный базовый норматив километража (k_m);
- $K_{цг}$ – количество жителей из числа соответствующей целевой группы;
- K_m^* – коэффициент масштаба, в зависимости от количества сел в данном айылном аймаке.

Таблица 4. Таблица коэффициентов масштаба

Количество сел в АА	Коэффициент масштаба
1	1
2	1,2
3	1,3
4	1,4
5	1,5
Больше 5	2,0

Примерный расчет транспортных расходов инспектора ВУС

Исходные данные:

- количество военнослужащих запаса и юношей допризывной подготовки – 960;
- 0,2 – доля посещений военнослужащих запаса и юношей допризывного возраста инспектором ВУС в течении года (определено методом исследования);
- 4 – количество сел в данном айылном аймаке;
- 1,4 – коэффициент масштаба.

$$T_p = [0,2 * 10 * 960 * 1,4] = 2688 \text{ км}$$

За расчетный километраж 2688 км компенсация составляет 88+3450 сомов = 3538 сомов в год.

Расчет затрат на телефонную и мобильную связь

Затраты на использование мобильной и стационарной телефонной связи определяются методом исследования, в зависимости от необходимости и частоты применения этих видов связи.

Типовая формула расчета потребности в расходах на компенсацию затрат по услугам связи:

$$C_b = 10 * K_{тз} * K_{цг}, \text{ где}$$

- C_b – затраты на телефонную и мобильную связь по исполнению делегированных государственных полномочий (сомов);
- 10 – нормативный показатель расходов телефонной и мобильной связи на 1 жителя соответствующей целевой группы (сомов на 1 человека);

$K_{тз}$ – доля использования средств связи с представителями целевой группы от их общего количества;

$K_{цг}$ – количество жителей из числа соответствующей целевой группы.

Расчет затрат на информирование

Затраты на проведение информационной кампании определяются соответствующим государственным органом по потребности (плакаты, информационные листы, буклеты и т. д.).

Затраты на содержание специалиста, исполняющего делегированные государственные полномочия

Расходы планируются на основе соответствующих фактических затрат в разрезе по группам местных бюджетов.

Примерный расчет расходов на коммунальные услуги

Для групп сельских муниципалитетов (айылных аймаков) расходы на коммунальные услуги по содержанию здания айыл окмоту и канцелярские товары составили 9,6 млн. сомов.

Количество муниципальных служащих сельских муниципалитетов составило 8600 человек.

Затраты на коммунальные услуги и канцелярские товары на одного муниципального служащего по группе айыл окмоту составили 9,6 млн. сомов/8600 = 1116 сомов на одного человека в год.

Расчет затрат на обучение, повышение квалификации муниципального служащего, выполняющего соответствующее делегированное государственное полномочие

Финансирование на обучение специалиста, выполняющего соответствующее делегированное государственное полномочие, определяется в зависимости от требований государственного органа к уровню подготовки специалиста и специфики его функциональных обязанностей. При определении объема финансирования по данной статье учитываются командировочные расходы, расходы на проживание во время обучения и оплату услуг образовательного учреждения.

Затраты по статье «дополнительное обучение», которые не носят системного характера, могут быть выведены из формулы и определяться на договорной основе между органами местного самоуправления и государственными органами.

Затраты на обеспечение оргтехникой

Объем финансовых ресурсов, необходимый для обеспечения муниципального служащего техническими средствами для надлежащего исполнения им делегированных государственных полномочий, государственный орган согласовывает с органами местного самоуправления при определении условий делегирования.

Затраты по статье «обеспечение оргтехникой», которые не носят системного характера, могут быть выведены из формулы и определяться на договорной основе между органами местного самоуправления и государственными органами.

Механизм финансирования делегированных государственных полномочий

В проекте Бюджетного кодекса Кыргызской Республики заложено требование по финансированию делегированного государственного полномочия посредством дополнительного трансферта – бюджетной субвенции:

«Субвенции предоставляются из республиканского бюджета для обеспечения финансирования расходов местных бюджетов при делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий на основании закона или договора».

Проект Бюджетного кодекса

Бюджетная субвенция обладает следующими характеристиками:

- **носит целевой характер** – финансовые средства должны быть использованы исключительно для выполнения делегированных государственных полномочий,
- **отражается в расходной части местного бюджета отдельной строкой** для осуществления мониторинга и контроля за расходованием средств;
- **может быть отозвана** в случае, если органы МСУ ненадлежащим образом будут исполнять делегированные государственные полномочия.

Бюджетная субвенция рассчитывается непосредственно для каждого органа местного самоуправления. Информация об объеме субвенций публикуется в приложении к ежегодному закону о республиканском бюджете. Субвенции могут поступать напрямую через республиканский бюджет на расчетные казначейские счета органов местного самоуправления или через соответствующий государственный орган, ответственный за исполнение данного государственного полномочия.

Важно!

Для дотационных айылных аймаков при внедрении принципа финансирования делегированных государственных полномочий посредством субвенций изменится объем выравнивающих грантов за счет уменьшения финансирования отдельных статей расходов. Возможно, что для компенсации выпадающих доходов будет разработана система дифференцированного расщепления общегосударственных налогов в пользу дотационных айылных аймаков.

Мы будем анализировать ситуацию дальше.

О новых городских, поселковых и сельских муниципалитетах

**Закон Кыргызской Республики «О преобразовании отдельных поселков городского типа Кыргызской Республики и отнесении их к категории села или города»
27 сентября 2012 года № 168**

Городами теперь стали: Айдаркен, Кадамджайского района Баткенской области, Кадамджай, Кадамджайского района Баткенской области, Токтогул, Токтогульского района Джалал-Абадской области, Орловка, Кеминского района Чуйской области, Кемин, Кеминского района Чуйской области, Каинды, Панфиловского района Чуйской области.

Поселками городского типа стали села: Советское, Чаувай Кадамджайского района Баткенской области, Терек-Сай, Чаткальского района Джалал-Абадской области, Сумсар, Чаткальского района Джалал-Абадской области, Ак-Булак, Тюпского района Иссык-Кульской области, Каджи-Сай, Тонского района Иссык-Кульской области, Жыргалан, Ак-Суйского района Иссык-Кульской области, Достук, Нарынского района Нарынской области, Мин-Куш, Джумгалского района Нарынской области, Найман, Ноокатского района Ошской области, Сары-Таш, Алайского района Ошской области, Маймак, Кара-Бууринского района Таласской области, Ак-Тюз, Кеминского района Чуйской области.

О роспуске местных кенешей

**Указ Президента КР «О роспуске некоторых местных кенешей Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Таласской и Чуйской областей КР»
от 10 октября 2012 года УП № 220**

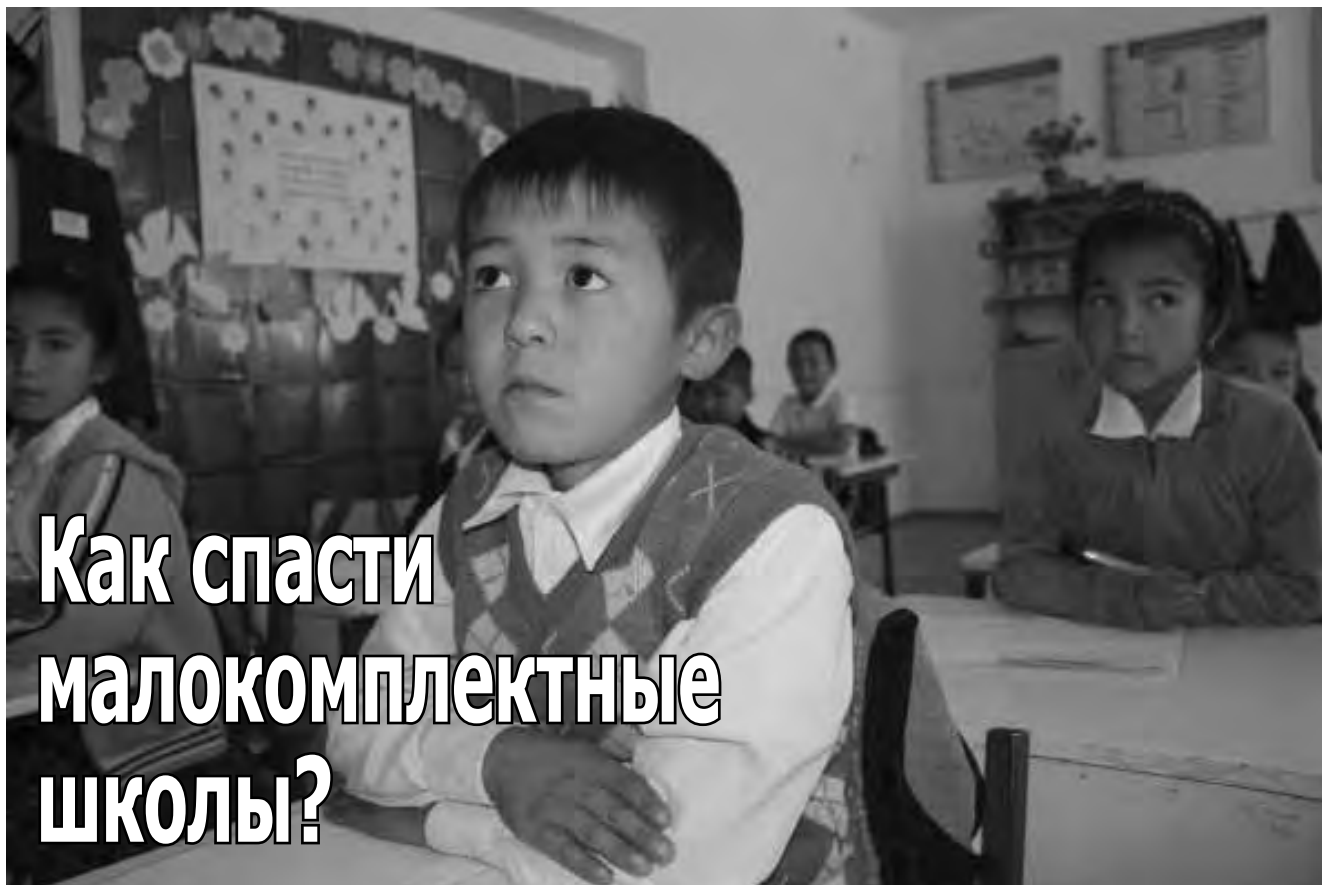
В связи с избранием айылными кенешами Ак-Сууйского айылного аймака Аксыяского района Джалал-Абадской области, Иссык-Кульского айылного аймака Тюпского района Иссык-Кульской области, Петровского айылного аймака Московского района Чуйской области глав айыл окмоту, а также избранием поселковым кенешем главы поселка городского типа Маймак Кара-Бууринского района Таласской области, были распущены соответствующие местные кенешы. Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики было поручено организовать проведение выборов в вышеуказанные представительные органы местного самоуправления 25 ноября 2012 года.

О кадрах

Распоряжения премьер-министра

Распоряжением премьер-министра КР от 1 октября Алмазбек Мусабеков назначен заведующим отделом регионального развития, транспорта, строительства и коммуникаций Аппарата правительства КР.

Распоряжениями премьер-министра КР от 15 и 18 октября Турдубек Мамбетов и Шухрат Сабиров были назначены заместителями директора Государственного агентства по строительству и региональному развитию при правительстве КР.



Как спасти малокомплектные школы?

Предложения по внесению изменений в Постановление Правительства № 563 в части обеспечения финансирования малокомплектных общеобразовательных школ в условиях подушевого финансирования.

Специалист по межбюджетным отношениям

Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»:

Асылбек ЧЕКИРОВ

В последнее время усиливаются критические замечания в отношении реализации реформы финансирования системы школьного образования. Обсуждению и критике подвергаются различные стороны принципа подушевого финансирования: учебный процесс, заработная плата учителей, сам принцип финансирования и другие вопросы. Но наибольшее количество критических замечаний вызвала ситуация, которая сложилась в отношении малокомплектных школ, то есть школ, которые при наличии просторных помещений и укомплектованного штата учителей имеют малое количество учеников. А при внедрении подушевого принципа финансирования объем направляемых финансов напрямую зависит от численности учащихся. Уровень критических замечаний достиг такого размаха, что грозит сворачиванию в целом всей реформы финансирования школьного образования. Есть опасность, что «с водой можно выплеснуть и ребенка».

При этом вызывает удивление позиция Министерства образования и науки и Министерства финансов КР в части реакции на критику, которая носит необоснованный или обоснованный характер. В первом случае, лучшим оружием в деле отстаивания собственной правоты для соответствующих

государственных органов должна была бы стать информационная кампания, которую должны провести заинтересованные стороны среди общественности. К сожалению, вышеназванные министерства заняли пассивную позицию в части отражения необъективных нападок со стороны оппонентов, не в полной мере используя свои важные аргументы. Защита зачастую носит невнятный характер или не в полной мере раскрывает суть реформы.

Если же критика носит объективный характер, то обсуждение проблемы должно стать основой для принятия решения, которое позволит улучшить как сам дизайн реформы, так и процесс реализации. К сожалению, и в этом случае заинтересованные государственные органы, в лице Министерства образования и науки и Министерства финансов КР, не проявляют должной активности, а те негативные положения, которые действительно имеются в дизайне новой системы, не улучшаются, что позволило бы снизить накал критических замечаний и в целом улучшить систему финансирования школьного образования.

Для примера рассмотрим вышеназванную проблему по финансированию малокомплектных школ. Постановление Правительства КР №563 от 20 сентября 2011 г. устанавливает следующие компенса-

ционные меры в отношении снижения рисков по финансированию малокомплектных школ.

Расходы общеобразовательной организации на заработную плату определяются по формуле:

$$\text{ФЗП} = \sum_{i=1}^3 \text{СБФ}_i^{\text{ЗП}} \times \text{ЧУ}_i \times \text{КВЫС} \times \text{КМ}$$

где:

- ФЗП - расходы общеобразовательной организации на заработную плату на предстоящий год;
- СБ_i - расходы на заработную плату в СБФ общеобразовательных организаций на предстоящий год по i-той ступени;
- ЧУ_i - численность учащихся общеобразовательной организации i-той ступени на начало учебного года;
- КВЫС - коэффициент доплат к заработной плате персонала общеобразовательной организации за работу в условиях высокогорья и отдаленности в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики "Об оказании государственной поддержки лицам, проживающим и работающим в высокогорных и отдаленных зонах Кыргызской Республики" от 25 июня 1997 года N 377;
- КМ - коэффициент масштаба общеобразовательной организации.

Для малокомплектных школ при низком показателе ЧУ_i имеется риск недофинансирования необходимого штата учителей. При обсуждении этой проблемы коэффициент масштаба, который должен регулировать вопросы малокомплектности, почему-то упоминается лишь косвенно, без должного анализа. Вероятно, это связано с тем, что в существующем виде коэффициенты масштаба не могут повлиять на решение этой проблемы. Таблица коэффициентов масштаба имеет следующий вид.

Поправочные коэффициенты масштаба к стандартам бюджетного финансирования общеобразовательных организаций

Численность учащихся	Размеры коэффициента масштаба школы
До 50 человек	2,0
От 51 до 75 человек	1,9
От 76 до 100 человек	1,7
От 101 до 125 человек	1,6
От 126 до 150 человек	1,5
От 151 до 175 человек	1,4
От 176 до 200 человек	1,3
От 201 до 225 человек	1,2
От 226 до 250 человек	1,1
От 251 до 900 человек	1,0
От 901 до 1000 человек	0,95
Свыше 1000 человек	0,9

Применение таблицы коэффициентов в существующем виде не решает проблем финансирования малокомплектных школ по следующим причинам:

- нормативно не определено понятие «малокомплектных школ», нет четких критериев отнесения той или иной школы к категории малокомплектных школ;
- нет корректности в значениях коэффициентов. Коэффициент 2 начинает работать, толь-

ко в школах с количеством учеников до 50 человек. При этом значительное количество школ в диапазоне от 50 до 900 учеников не могут в полной мере использовать возможность применения коэффициентов масштаба.

Необходимо отметить, что корректировка коэффициентов масштаба, основанная на обоснованных подходах, расчетах, исследованиях, не представляет больших трудностей при наличии определенной методологии. Но эффект от применения обновленных коэффициентов поможет в значительной мере снизить риск недофинансирования малокомплектных школ.

Рекомендации

На основе анализа информации по проблемам малокомплектных школ необходимо установить критерии отнесения школ к данной категории.

Нужно изменить таблицу коэффициентов масштаба на основе изучения сложившейся ситуации, связанной с потерями бюджета школы и их влияния на учебный процесс.

В случае, если компенсационные меры с применением коэффициентов масштаба не в полной мере обеспечивают финансирование малокомплектных школ, то применяется п.8. Порядка формирования и исполнения бюджета общеобразовательных организаций, утвержденного постановлением Правительства № 563 от 20 сентября 2011 г. На основании этого пункта общеобразовательным организациям, имеющим финансовые риски потери бюджета в условиях финансирования, исходя из численности учащихся, установлен трехлетний переходный период для оптимизации организационной структуры и расходов. В первый год за счет бюджетных средств покрывается 70% дефицита финансирования, во второй год - 50% и в третий год - 30%. Возникшая в настоящее время проблема с малокомплектными школами соответствует ситуации, которая отражена в данном пункте положения. Но, к сожалению, не разработан механизм реализации данной нормы, в частности, не определен конкретно источник финансирования (республиканский или местный бюджеты), а также порядок ее использования.

В связи с этим вносятся следующие рекомендации:

- определить источником финансирования по компенсационным мерам средства республиканского бюджета;
- разработать инструкцию по применению компенсационных мер в случаях, когда введение принципов подушевого финансирования приводит к потерям бюджета и ухудшению ситуации в малокомплектных школах;
- применение данной нормы рассматривать в случаях, когда компенсационные меры с применением коэффициентов масштаба не в полной мере компенсируют потери бюджета школы.

Консультируют юристы по муниципальному праву

Вопросы задают жители муниципалитетов, депутаты местных кенешей
и сотрудники органов МСУ

Ответы дают юристы Института политики развития
Бектур ОРОЗБАЕВ и Асель МАМБЕТОВА

Про электричество в новостройке



Вопрос задают жители

- В Бешик-Жонском айылном аймаке Базар-Коргонского района Джалал-Абадской области есть новостройки, где не проведено электричество в связи с отсутствием столбов и проводов. Мы, жители новостроек, письменно обратились к айыл окмоту, но айыл окмоту направил нас в РЭС, а РЭС отказывается решить данный вопрос, заявляя, что этот вопрос относится к айыл окмоту. Что делать?

- Согласно статье 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местного самоуправления относится ряд вопросов местного значения, в том числе вопросы организации освещения мест общего пользования.

Согласно статье 78 Земельного кодекса Кыргызской Республики, земли общего пользования населенных пунктов состоят из земель, используемых в качестве путей сообщения либо для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения. К землям общего пользования относятся: дороги, улицы, площади, тротуары, придорожные земельные полосы, зеленые насаждения, газоны, арычные, другие оросительные сети, расположенные и проходящие вдоль автомобильных дорог, проезды, лесопарки, бульвары, скверы, водоемы и др.

Поскольку организация освещения мест общего пользования входит в перечень вопросов местного

значения, а также учитывая, что улицы и дороги новостроек являются местом общего пользования, следует отнести обозначенный вопрос к компетенции органов местного самоуправления как один из важных вопросов организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории.

Следовательно, проблема должна быть рассмотрена на сессии Бешик-Жонского айылного кенеша с участием главы айыл окмоту, жителей новостроек и работников.

Про спорные границы пастбищ



Вопрос задают жители

- Жителям Бешик-Жонского айылного аймака Базар-Коргонского района не хватает пастбищ, так как при установлении границ пастбищ более половины участков Бешик-Жонского айылного аймака были распределены соседним айылным аймакам Сузакского района: Акманскому, Базар-Коргонскому и Ачинскому. Как учесть интересы жителей Бешик-Жонского аймака?

- В соответствии со статьей 3 Закона Кыргызской Республики «О пастбищах», границы пастбищ должны быть установлены на основе распределения их в границах бывших советских и коллективных хозяйств с учетом границ существующих административно-территориальных единиц.

В случае возникновения в процессе установления границ споров, границы участков пастбищ, передаваемых органам местного самоуправления, устанавливаются:

- в границах земель, предоставленных колхозам и совхозам по государственному акту в пользование;
- в границах земель, входивших в состав государственного земельного запаса, использовавшихся колхозами и совхозами на основе долгосрочного пользования, в соответствии с материалами по установлению границ хозяйствующих субъектов.

Установление границ пастбищ проводится местной комиссией, образованной местной государственной администрацией. В состав комиссии входят главы исполнительного органа местного самоуправления каждой сопредельной территории, представители объединений пастбищепользователей, специалисты по землеустройству государственной администрации области и уполномоченного государственного органа в сфере регистрации прав на недвижимое имущество.

Также Правительством Кыргызской Республики может быть создана Государственная комиссия по установлению границ пастбищ, уполномоченная разрешать споры, не решенные местной комиссией, либо комиссиями областных рабочих групп, и обеспечивающая подготовку окончательных рекомендаций Правительству Кыргызской Республики в отношении пастбищных границ. Государственная комиссия вправе создать рабочие группы в каждой области, уполномоченные урегулировать споры между органами местного самоуправления, касающиеся пастбищных границ, утверждать и представлять Государственной комиссии пастбищные границы, определенные местными комиссиями.

Утверждение границ пастбищ осуществляется Правительством Кыргызской Республики на основании рекомендаций государственной комиссии по установлению границ пастбищ.

В целях правильного разрешения данного вопроса, жителям Бешик-Жонского айылного аймака необходимо обратиться по указанному вопросу в местную комиссию, образованную местной государственной администрацией, а в случае неразрешения данного вопроса местной комиссией, обратиться в областную рабочую группу либо в Государственную комиссию по установлению границ пастбищ. Именно местные (районные) комиссии по установлению границ пастбищ уполномочены рассматривать вопросы, связанные с определением границ пастбищ айылного аймака.

Областная рабочая группа, созданная для решения вопросов по установлению границ пастбищ, уполномочена рассматривать споры между органами МСУ, касающиеся пастбищных границ, не разрешенные местными (районными) комиссиями.

К компетенции Государственной комиссии по установлению границ пастбищ относится разрешение споров, не решенных местными комиссиями, образованными местными государственными администрациями либо областными рабочими группами.

Материалы по данному вопросу:

- Закон Кыргызской Республики «О пастбищах»;
- Положение об областных рабочих группах и местных комиссиях (районных) по установлению границ пастбищ (утверждено постановлением Правительства КР от 19 июня 2009 года № 386);
- Положение о Государственной комиссии по установлению границ пастбищ (утверждено постановлением Правительства КР от 19 июня 2009 года № 386).

Про снижение брачного возраста



Вопрос задает сотрудник айыл окмоту

- На каком основании исполнительные органы местного самоуправления имеют право снижать возрастной ценз лицам, вступающим в брак, при заключении брака?

- В соответствии с положениями Семейного кодекса Кыргызской Республики и Закона Кыргызской Республики «Об актах гражданского состояния», брак заключается в органах записи актов гражданского состояния, а также в органах МСУ. Полномочиями по регистрации брака наделяются органы МСУ тех административно-территориальных единиц, на территориях которых отсутствуют органы записи актов гражданского состояния, с передачей органам МСУ необходимых материальных и финансовых средств для их осуществления.

Регистрация брака осуществляется при взаимном и добровольном согласии мужчины и женщины, вступающих в брак, а также при достижении ими брачного возраста – восемнадцати лет.

При наличии уважительных причин исполнительные органы МСУ по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по просьбе данных лиц снизить брачный возраст для мужчин и женщин не более чем на один год на основании комиссионного заключения территориальных подразделений уполномоченного государственного органа по защите детей.

Не допускается заключение брака между:

- лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке;

- близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами;
- усыновителями и усыновленными;
- лицами, из которых хотя бы одно лицо признано судом недееспособным вследствие психического расстройства.

В случае, когда законом допускается вступление в брак до достижения восемнадцати лет, гражданин, не достигший восемнадцатилетнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак.

Вместе с тем следует отметить существующее противоречие в законодательстве Кыргызской Республики в части снижения брачного возраста для лиц, желающих вступить в брак, но не достигших восемнадцати лет.

Так, в пункте 29 Инструкции «О порядке регистрации актов гражданского состояния в Кыргызской Республике», утвержденной распоряжением Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики от 21 июля 2011 года № 149, указано, что регистрация брака осуществляется при достижении лицами, вступающими в брак, брачного возраста – восемнадцати лет, а при наличии уважительных причин отделы ЗАГС по месту жительства лиц, вступающих в брак,

вправе снизить брачный возраст для женщин, но не более чем на два года.

В то же время статья 14 Семейного кодекса Кыргызской Республики устанавливает брачный возраст в восемнадцать лет, а при наличии уважительных причин исполнительные органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по просьбе данных лиц снизить брачный возраст для мужчин и женщин не более чем на один год на основании комиссионного заключения территориальных подразделений уполномоченного государственного органа по защите детей.

Надо понимать, что Семейный кодекс Кыргызской Республики, по сравнению с Инструкцией, имеет более высокую юридическую силу, поэтому мы рекомендуем органам МСУ при необходимости снижения брачного возраста руководствоваться статьей 14 Семейного кодекса Кыргызской Республики.

Материалы по данному вопросу:

- ст. ст. 11, 14, 15 Семейного кодекса КР;
- ст. ст. 4, 24-32 Закона КР «Об актах гражданского состояния»;
- ст. 56 Гражданского кодекса КР;
- пункт 29 Инструкции «О порядке регистрации актов гражданского состояния в Кыргызской Республике», утвержденной распоряжением Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 21 июля 2011 года № 149.

РАННИЕ БРАКИ

Источники: http://www.baldar.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=932:2010-09-12-17-22-16&catid=97:2010-08-16-06-02-48&Itemid=251; <http://www.ostrovlubvi.com/wedding/rannij-brak-v-musulmanskix-stranax.html>

Девочка на фотографии справа - это Тагани, которая вышла замуж в 6 лет. Тагани вспоминает свои первые дни брака с 25-летним мужем Маджидом: «Каждый раз, когда я видела своего мужа, я пыталась спрятаться, так как мне было противно на него смотреть». Вторая девочка на фото, Гхада, также является молодой женой и бывшей одноклассницей Тагани. Это Афганистан.

В Кыргызстане примерно 12,2% женщин выходят замуж до совершеннолетия. Вступление в брак до 18 лет чаще происходит в сельской, а не в го-



Вступление в ранний брак в Кыргызстане, %

Область	Вступление в брак	
	до 15 лет	до 18 лет
Баткенская	0,2	11,5
Бишкек	0,3	7,7
Джалал-Абадская	1,3	9,5
Нарынская	0,2	9,7
Ошская	1,2	13,4
Таласская	0,9	17,7
Чуйская	0,7	18,2
Иссык-Кульская	0,7	14,7
Кыргызстан	0,8	12,2

родской местности (14,2% и 9,7% соответственно для женщин в возрасте 20-49 лет). Чаще вступают в ранний брак женщины, проживающие в бедных домохозяйствах (16,5%), реже – в богатых (9,1%).

Кроме того, в сельской местности также выше, чем в городских поселениях, процентное соотношение живущих в браке или ведущих совместное хозяйство женщин в возрасте 15-19 (соответственно, 10,1% и 4,1%).

Новости Института политики развития

Мы работаем над методиками программного составления местных бюджетов

Кыргызстан попросил Швейцарию рассмотреть возможность оказания безвозмездной помощи на покрытие дефицита бюджета.

Кыргызстан заинтересован в дальнейшем получении помощи в разработке методики составления бюджета (финансовое программирование). Об этом стало известно в ходе участия министра финансов КР Ольги Лавровой в заседании кыргызско-швейцарской межправительственной комиссии по торго-

во-экономическому сотрудничеству 25-26 сентября 2012 года в г. Цюрихе.

Институт политики развития сообщает, что в течение 2013 года планирует представить методические разработки по программному составлению местных бюджетов в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии.

Представители бизнеса и СМИ из некоторых стран ЦА, Украины и Грузии посетили с рабочим визитом офис ИПР



10 октября 2012 г. состоялась встреча представителей ИПР с представителями бизнес-сообщества и СМИ из Украины, Туркменистана, Узбекистана, Казахстана и Грузии. Председатель правления ИПР Надежда Добрецова рассказала гостям о направлениях деятельности института, проблемах и

достижениях на сегодняшний день. Встреча была приурочена к Международной конференции по экономической журналистике, которая состоялась 11-12 октября 2012 г. и была организована ИПР при поддержке Центра международного частного предпринимательства (CIPE).

В Бишкеке прошла Международная конференция по экономической журналистике (10 стран)

11-12 октября 2012 г. Институт политики развития (ИПР) и Центр международного частного предпринимательства (CIPE) провели конференцию «Экономическая журналистика как фактор и индикатор развития рыночной экономики», которая акцентирует внимание на важности развития и усиления экономической журналистики в Центральноазиатском регионе.

В конференции приняли участие около 100 представителей СМИ, журналистов, редакторов,

экономических аналитиков и экспертов, членов бизнес-ассоциаций из всех пяти стран Центральной Азии: Кыргызстана, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана и Туркменистана, а также Беларуси, России, Грузии и Украины. С приветственным словом к участникам конференции обратилась Нурсулу Ахметова, заведующая отделом денежно-кредитной политики и финансового мониторинга Аппарата Президента Кыргызской Республики.

В ходе конференции участники имели возмож-



ность ознакомиться с презентациями и докладами представителей Казахстана, Беларуси, Украины, Грузии и России, которые представили примеры своей лучшей практики, основанные на их опыте по развитию экономической журналистики в своих странах.

Второй день конференции был посвящен работе в группах, где обсуждались специфические вопросы развития экономической журналистики, ее роли как фактора и индикатора развития рыночной экономики в странах с переходной экономикой и неустойчивой политической системой. В результате собраны идеи и предложения, которые оформлены в виде обобщающего документа и рекомендаций,

полный текст которых читайте на стр. 38 данного номера журнала «Муниципалитет».

В регионе, где экономическая информация ограничена по масштабам и труднодоступна, гражданам и правительства не в состоянии принимать полностью обоснованные экономические решения. Конференция призвала СМИ и бизнес к развитию более тесного сотрудничества в целях расширения доступа граждан к необходимой информации об экономике в их странах. СІРЕ и ИПР продолжают работу над оценкой роста значения экономической журналистики посредством мониторинга отчетности в СМИ во всех странах Центральной Азии.



В трех областях Кыргызстана пройдут форумы по управлению муниципальными землями

В период с 15 по 20 октября 2012 года эксперты ИПР передали регистрационные индексированные Карты свободных муниципальных земель, кадастровых и ситуационных планов 30 пилотным айылным аймакам в Баткенской, Ошской и Джалал-Абадской областях. По запросу ОБСЕ карты были подготовлены для пилотных муниципалитетов проекта кадастровой группой «Атлас-плюс» в рамках проекта «Усиление потенциала органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в целях снижения конфликтного потенциала за счет эффективного управления ресурсами».

По результатам учета муниципальных земель эксперты ИПР выбрали муниципалитеты в Баткен-

ской и Джалал-Абадской областях для проведения общественных слушаний и организации обменного визита. Решающим критерием отбора стало количество найденных свободных земель на территории аймака. Например, в Кара-Бакском айылном аймаке Баткенской области было выявлено 5 свободных муниципальных участков, общей площадью 11 264,0 м²; в Кенешском айылном аймаке Джалал-Абадской области были выявлены 24 свободных муниципальных участка, общей площадью 502 370,0 м².

Подробности об общих результатах проекта и о том, как сообщества восприняли стратегию управления муниципальными землями, читайте в следующем номере журнала «М».

Новости Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс» (Проект ГГПОМСУ)

Ивановский айылный аймак принимал спикера парламента Швейцарии Ханса Альтера



Официальная делегация Швейцарии прибыла в Кыргызстан по поводу открытия в нашей стране посольства Швейцарской конфедерации. В ходе данного визита высокие гости знакомились с про-

граммами помощи, которую Швейцария оказывает Кыргызской Республике и частью которой является Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс». Поэтому представителей швейцарской стороны принимал 6 ноября Ивановский айылный аймак. В Ивановку приехали президент Совета кантонов Швейцарской конфедерации, спикер верхней палаты швейцарского парламента **Ханс АЛЬТЕР**, помощник генерального директора Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству **Курт КУН**, Полномочный Посол Швейцарии в Кыргызстане **Лоран ГИ**, его заместитель **Реми ДУИВЕН**, другие официальные лица, в числе которых была куратор данного проекта – **Эльвира МУРАТАЛИЕВА**. Гости ознакомились с результатами работы на национальном уровне, на уровне конкретного муниципалитета и посетили некоторые объекты, состояние и эффективность работы которых улучшились в результате сотрудничества с Проектом ГГПОМСУ.

Дискуссия о противоречиях между ведомствами и органами МСУ в отношении делегированных полномочий

13 ноября Проект ГГПОМСУ провел «круглый стол» «Делегирование отдельных государственных полномочий: практика и вариант финансовой модели», в ходе которого состоялось непростое обсуждение вариантов решения проблемы делегированных полномочий. Присутствовавшие на встрече депутаты Жогорку Кенеша в целом поддержали идеи по финансированию делегированных полномочий, предложенные экспертами проекта. Однако представители государственных органов плохо воспринимают саму мысль о том, что государство обязано платить за работу, выполняемую для него органами местного самоуправления. Такая позиция обусловлена традиционным восприятием органов МСУ как продолжения государственной вертикали власти. Однако к концу дискуссии ее участники согласились с тем, что для повышения качества государственных услуг, оказываемых органами местного самоуправления, и улучшения выполнения иных государственных функций на местном уровне, необходимо внедрять разумные механизмы финансирования делегированных государственных полномочий, основанные на трезвом расчете и практике. Особую роль сыграли эмоциональные, но справедливые выступления практиков – руководителей и сотрудников айыл окмоту, исполняющих государственные делегированные полномочия, – Эльмиры Жунушовой, инспектора ВУС Логвиненковского АО; Аси Сапарбаевой, главы Милянфанского АО, Жеримбубу Шакирбековой, специалиста по экономике и статистике Логвиненковского АО. ◆



Сельские сходы по итогам совместного изучения нужд села (СИНС):



ВМЕСТЕ БОРОТЬСЯ ЗА ЛУЧШУЮ ЖИЗНЬ ЛЕГЧЕ

Сабина ГРАДВАЛЬ,

заместитель руководителя Проекта "Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс", финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития

В течение всей осени 2012 года во многих аймаках Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей бурлило общественное мнение. Сотрудники айыл окмоту, депутаты, активисты ничем не хуже экспертов-фасилитаторов и «продвинутых энтомологов» проводили СИНС-сессии, выясняли причинно-следственные связи существующих проблем в родных сёлах, проводили информационные кампании и презентации результатов СИНС. Впервые в истории сельских муниципалитетов представители органов МСУ самостоятельно проводили комплекс мероприятий СИНС, применяли множество инструментов информирования населения и вовлечения его в процесс принятия решений. Более четырех тысяч человек

(4 369), проживающих в 13 аймаках которые сотрудничают с Проектом «Голос граждан и подотчетность органов МСУ», финансируемым Правительством Швейцарии, не просто кричали на сходах, обвиняя всех и вся в общих бедах, а обсуждали причины их возникновения, искали пути решения. Совместно дорисовывали разные варианты развития событий в случае, если ничего не предпринимать.

Проблем было озвучено много. Из этого множества были выявлены самые приоритетные – те, которые волнуют большинство жителей, а не только жителей центральных улиц главного села. В каждом селе есть своя специфика, но в большинстве случаев проблемы носят общий характер для всего аймака.

Научно-популярный журнал "Муниципалитет"



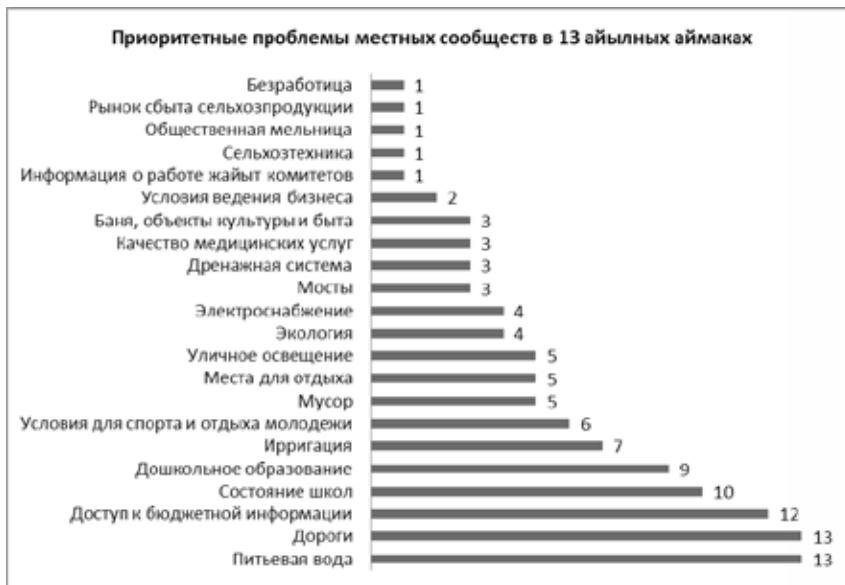


Проблемы с состоянием дорог и доступом к питьевой воде названы самыми приоритетными, за ними следует вопрос об отсутствии доступа к бюджетной информации. Жители сел и городов Кыргызстана видят прямую связь между качеством услуг и доступом к бюджетной информации. Не имея питьевой воды, житель села хочет знать – на что же тратятся деньги налогоплательщиков, если не на то, что беспокоит его, налогоплательщика, больше всего? Любой руководитель органа МСУ должен быть заинтересован в том, чтобы раскрыть информацию о бюджете, рассказать каждому жителю о том, сколько денег находится в распоряжении айыл окмоту.

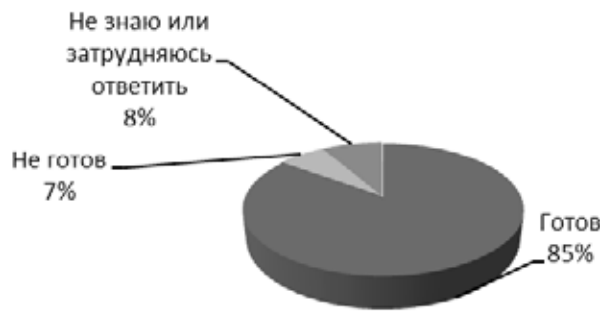
Конечно, далеко не все, что жители считают приоритетной проблемой, относится к вопросам местного значения, компетенции местного самоуправления. Но свои проблемы жители несли, несут и будут нести туда, куда проще добраться – в айыл окмоту. Но у айыл окмоту не всегда есть средства для решения этих проблем. В таких случаях важно «не замалчивать» вопросы отсутствия финансов, а изыскивать возможности, вести диалог с самими жителями, мобилизовать все внутренние ресурсы. Следуя этому принципу, пилотные аймаки совместно с жителями обсудили, как можно решить выявленные проблемы, кто и как может этому содействовать. По каждому приоритетному вопросу был составлен свой план действий. Такие планы совместных действий

были обсуждены на 47 сельских сходах в течение октября 2012 года. Более трёх тысяч человек (3083) заслушали отчеты о проведенных СИНС-сессиях, выявленных проблемах и их приоритизации, были ознакомлены с проектами Планов совместных действий. В планах не только работа органов МСУ, выделение средств из бюджета на финансирование вопросов, но и многое другое, включая проведение общественных работ, поиск спонсоров, идей. Главное, что жители готовы сделать личный вклад в реализацию такого плана. Об этом говорят результаты опроса участников сходов 13 аймаков. Так, в ответ на вопрос о том, готовы ли жители принимать личное участие в выполнении плана только 105 человек сказали «НЕТ». В Жаны-Жолском АА Джалал-Абадской области и Аральском АА Иссык-Кульской области больше всего опрошенных сказали, что НЕ готовы делать личный вклад – это самые высокие показатели (17 и 15 соответственно), а меньше всего нежелающих участвовать оказалось в Бостеринском АА Иссык-Кульской – только 3 респондента.

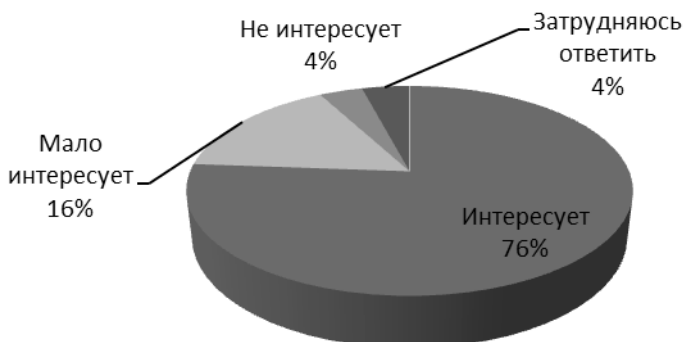
Примечательно, что почти 10% респондентов впервые участвовали в сельском сходе, при том, что 87% считают полезным участие в сельских сходах. Больше всего жителей, которые впервые попали на сходы в Арале (25 человек), а меньше всего в Бел-Алды Джалал-Абадской области (1 человек). Обеспечить активное участие в сходах помогла гра-



Готовность лично участвовать в выполнении Плана совместных действий (n=1588)



Интерес к делам местного значения или к работе айыл окмоту и местного кенеша





мотная информационная кампания со стороны айыл окмоту, в рамках которой использовались приглашительные билеты, наглядная агитация – баннеры, афиши. Здорово помогли и рупоры, предоставленные Проектом, с которыми представители МСУ обходили улицы сёл и сообщали о предстоящем мероприятии, приглашали принять участие.

Оборудование, материалы и главное – свой личный накопленный за это время опыт представители аймаков смогут применять в дальнейшей работе для лучшего информирования большего числа жителей о своей работе, для вовлечения их в обсуждение, принятие решений, а также – для приглашения на сходы и собрания для отчета о работе в интересах села. А информировать население о проводимой АО работе, принимаемых МК и АО решениях нужно. Это подтверждает то, что интерес к делам местного значения, а точнее – к работе МК и АО высок – 75,7% респондентов сказали, что их интересует то, что делают айыл окмоту и местный кенеш.

Больше всего тех, кто не интересуется в Арале – 6,6%. Зато в Бел-Алды и Бешик-Джоне (Джалал-Абадская область) нет ни одного респондента, кото-

рый бы сказал, что их не интересуют дела местного значения. Более того, жители уже знают о своем праве на информацию, о том, что органы МСУ должны регулярно проводить различные мероприятия по информированию населения. Самый высокий уровень знаний об этом в Бел-Алды – 95,1%, а самый низкий – в Сумсаре (68,9%) Джалал-Абадской области при среднем значении по всем 13 пилотам – 78,5%.

Еще раз подчеркнем, что опыт проведения сходов в очередной раз доказал, что информирование, совместное обсуждение и принятие решений способствует мобилизации самого главного ресурса наших муниципалитетов – жителей наших сёл. Органы МСУ, завоевав доверие у населения, будут получать поддержку и признание своих решений и действий, что так важно при ограниченных финансовых ресурсах.



Искаков Джумалы,

старейшина села Бостери:

«Вы запланировали хорошие дела, здесь и вода, и освещение. Средства местного бюджета необходимо умело распланировать. АО, постарайтесь выиграть грант, это будет хорошей помощью для нашего села. Молодежь, помогайте сельсовету, я верю, всё что задумали – выполним».

Бостери АА, Иссык-Кульская область
Сход с. Бостери

Эрботоев Рыскул,

пенсионер, житель АА Багыш:

«Уважаемые сельчане, уже 22 года как мы все заняты своими делами. Вот сегодня ставите проблему детского садика, так один же из вас сам выкупил его и построил огромный дом себе. Давайте вместе решать проблемы. Вот АО обращается к нам с планом, и если мы вместе возьмемся, то будет хороший результат!».

Багыш АА, Джалал-Абадская область
Сход с. Октябрь



УВИДЕЛ У СОСЕДА ХОРОШЕЕ ДЕЛО- СДЕЛАЙ ЕГО У СЕБЯ ЛУЧШЕ!

Научно-популярный журнал "Муниципалитет"

«Нужно не только знать, но и применять. Нужно не только желать, но и делать» - под таким девизом сельские муниципалитеты трех областей обменялись опытом.

Автор хроники - специалист по лучшей практике Проекта "Голос граждан и подотчетность органов МСУ" **Гуляим ШАМШИДИНОВА**

25-27 сентября 2012 года 15 сельских муниципалитетов Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей посетили два чуйских айылных аймака – Ивановский и Логвиненковский. Главная цель поездки – изучить практику вовлечения граждан в бюджетный процесс и решение дел местного значения в айылных аймаках Чуйской области. В визите приняли участие 40 человек, в том числе 29 представителей айылных аймаков, представители СМИ, Фонда «Евразия» в Центральной Азии и Государственного агентства строительства и регионального развития, а также заместитель директора Швейцарского Бюро по сотрудничеству в КР Консульского Агентства Швейцарии Реми Дуивен и руководитель проекта ГГПОМСУ Бекболот Бекиев. Визит состоялся в рамках проекта Института политики развития «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии.

Почему выбор пал на Ивановский и Логвиненковский АА? Сегодня это немногие сельские муни-

ципалитеты в Чуйской области, успешные во многих вопросах, благодаря профессиональному менеджменту органов МСУ и тесному сотрудничеству с обществом. Участники обмена смогли ознакомиться с практическими достижениями двух айылных аймаков в области привлечения инвестиций и участия сообщества в решении дел местного значения, а также с достижениями проекта ГГПОМСУ в Ивановском АА. Участники увидели реальную работу айыл окмоту по вопросам управления муниципальной собственностью и информационного обмена с населением, изучили, каким образом представители местных сообществ принимают активное участие в принятии решений на местном уровне, как они могут влиять на жизнь муниципалитета в целом.

ИВАНОВСКИЙ АА: извлечь максимум из того, что есть

В первый день обмена участники посетили Ивановский АА, одно из важных отличий которого – это многонациональность населения. В числе 16 тысяч

жителей аймака есть большие группы кыргызов, дунган, русских и узбеков. Бюджет муниципалитета составляет более 40 миллионов сомов, из них собственные доходы – более 14 миллионов. В отношении активности граждан важным показателем является наличие шести неправительственных организаций, которыми в Ивановке заслуженно гордятся.

Благодаря участию в Проекте ГГПОМСУ айылный аймак решил следующие задачи: налажена тесная связь органов МСУ с населением, совместными усилиями выявлены приоритетные проблемы села, разработан план мероприятий по решению приоритетных проблем на 2011-2012 гг. К концу 2012 года некоторые из этих проблем уже решены, например, вопросы уличного освещения, уборки мусора и прозрачности бюджета. О том, как все это происходило, в своей яркой и запоминающейся презентации рассказали заместитель главы Ивановского АА Канат Алиев и лидер сообщества, представитель инициативной группы Замира Бакуева, которые уверены, что участие в проекте предоставило им новые возможности.

Участникам обмена была представлена поэтапная работа в рамках проекта за 7 месяцев, в течение которых было проведено 35 мероприятий, направленных на усиление участия граждан в делах местного значения и бюджетном процессе. Участникам обменного визита был интересен каждый шаг развития проекта, так как им самим предстоит пройти аналогичный путь и получить свои результаты. А результаты, полученные Ивановским АА, – это, прежде всего, решение приоритетных проблем, выявленных на основании СИНС-сессий:

- решение проблем по уборке мусора и канализационной сети;
- решение проблем по освещению;
- достижение бюджетной прозрачности.

В здании Ивановского айыл окмоту участники обмена ознакомились с работой всех отделов, разделившись на 3 группы. Бурные дебаты состоялись в финансовом отделе, где специалист отдела подробно рассказал о статьях доходов с 2008 по 2012 год. Участников поездки интересовали, в основном, доходы по землям ФПС (сколько земель ФПС сдано в аренду, на какую сумму заключены договоры), общие доходы от налогов, порядок открытия лицевых счетов для крестьянских хозяйств и подворного обхода.

Представитель инициативной группы из числа жителей муниципалитета Замира Бакуева поделилась с участниками обменного визита своим опытом работы с проектом: «Как простой житель села, раньше я всегда была в оппозиции к айыл окмоту, не очень понимая, что именно они делают, как это происходит, как расходуются средства местного бюджета. В такой ситуации была и вина органов местного самоуправления, которые недостаточно информировали меня, и моя вина, так как я не особо интересовалась фактическим состоянием дел. Благодаря проекту ГГПОМСУ, работая в инициативной группе, приобрела огромный опыт работы с

населением, открыла для себя очень многое в деятельности органов МСУ, например, насколько тяжела и неблагодарна эта работа. Самый главный результат проекта заключается в том, что орган МСУ нашел общий язык со своим сообществом, и стало понятно, что только благодаря совместным усилиям можно решать проблемы села. Мы желаем всем руководителям органов МСУ в первую очередь прислушаться к своему народу, узнавать их надежды и проблемы, привлекать их к решению общих проблем села. Тогда все получится».

Категориальный грант – «болезнь» местного бюджета самодостаточных сельских МСУ

Участников обмена очень интересовал вопрос относительно доли в местном бюджете, приходящейся на категориальный грант, а также софинансирование расходов на образование со стороны местного бюджета. Глава Ивановского АА Марат Байдылдаев рассказал, что в июле 2012 года, после бюджетных слушаний, по инициативе нескольких муниципалитетов района при участии Ивановского АА, перед Минфином был поставлен вопрос о пересмотре Постановления Правительства Кыргызской Республики «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на подушевой принцип финансирования» от 20 сентября 2011 г. в части выделения средств местного бюджета на оплату заработной платы учителям. Запрос был частично удовлетворен, и на сегодняшний день доля средств на финансирование заработной платы из местного бюджета значительно уменьшена. Также создана рабочая группа из числа представителей Министерства финансов и Министерства образования и науки, которая будет решать вопрос о передаче всего объема финансирования образования за счет средств республиканского бюджета. «Для нас это стало большим достижением, мы сохраняем в своем бюджете достаточно средств для решения других острых проблем села», – поделился глава. Глава Бостеринского АА Женишбек Молдоканов сталкивается с аналогичными проблемами: «На 2012 год сумма категориального гранта на образование в бюджете Бостери составила 6 млн. 126 тыс. сомов, но до сих пор еще не получили эти деньги. Мы три раза



с письмом обращались в Минфин, три раза лично встречались с министром (бывшим), кроме этого, несколько глав сельских муниципалитетов встречались по данному вопросу с бывшим премьер-министром. В итоге этот вопрос остался нерешенным. Поэтому все расходы на зарплату учителям и соцотчисления производим из местного бюджета. Благо, что у нашего муниципалитета примерно такой же бюджет, как у Ивановки, денег пока хватает. Но проблема в том, что теперь мы не можем решать другие социальные вопросы, например, снабжение питьевой водой, уборка мусора и многое другое».

Резюмировал дискуссию по финансированию системы образования руководитель проекта ГГПОМСУ Бекболот Бекиев: «Достигнут ряд предварительных соглашений с депутатами ЖК, Минфином, Минобразования о том, что образование – это государственная функция, и финансирование школ должно быть передано в Министерство образования и науки. На самом деле вам не нужен категориальный грант, и мы сейчас проводим огромную работу в этой сфере. Очень надеемся, что в скором времени эта проблема будет решена».

Мусор и вода

От участников поездки поступил вопрос о расходах Ивановского бюджета на коммунальные услуги по уборке мусора в сумме 1 млн. сомов. Глава Ивановского АА ответил, что для уборки мусора требуется 500 литров солярки и заработная плата для трех человек на один трактор, и все эти расходы оплачиваются из местного бюджета. Гости посетовали, что их аймаки – дотационные, и не в состоянии тратить такие суммы на решение одной только проблемы, для чего необходимо искать пути решения по мобилизации внутренних ресурсов и привлечению инвестиций.

В отношении снабжения питьевой водой участников интересовало, кто обеспечивает снабжение питьевой водой и за счет чего покрываются эти расходы? На этот вопрос ответил руководитель одного из трех СООППВ и депутат местного кенеша Эркин Усупов: «С каждого человека взимается оплата за

питьевую воду в сумме 25 сомов в месяц. Из 11 тысяч населения только 2,5 тысячи пользуются услугами Водоканала, остальные пользуются своими колодцами. Из-за нерентабельности нам пришлось закрыть одно СООППВ и перевести имущество на баланс АО. Всего у нас 6 скважин, содержание каждой обходится в 30 тысяч сомов в месяц». На вопрос о формировании тарифа на питьевую воду руководитель СООППВ ответил: «Тариф на холодную воду согласовали с антимонопольным комитетом в зависимости от норм потребления. Тариф основан на точных расчетах и отвечает потребностям, но остается проблема собираемости – не все жители добросовестно относятся к уплате этой суммы».

Для презентации работы Ассоциации водопользователей (АВП) был приглашен начальник гидроучастка Ивановского и Кен-Булунского айылных аймаков, который подробно рассказал об инновации в управлении водой – установке автоматизированной системы учета поливной воды на АВП «Бел-Булак» с помощью грантовых средств Всемирного банка развития на сумму 1 миллион 81 тысяча сомов. В настоящее время это первый и пока единственный успешный пример в Чуйской области. До установки системы возникали постоянные споры по использованию воды между районным управлением водного хозяйства и АВП, наблюдался огромный перерасход поливной воды. Но как только установили автоматизированную систему, все пришло в порядок: ведется четкий учет воды (точное определение использования воды в каждый час), достигается большая экономия и рациональное использование поливной воды, осуществляется полный контроль над использованием воды крестьянскими хозяйствами, а также исчерпаны спорные вопросы по подаче поливной воды. Эта система позволяет полностью контролировать подачу воды по всем каналам и пользователям. Этот опыт настолько заинтересовал всех представителей 15 АА, что обсуждения продолжались весьма длительное время.

Управление муниципальной собственностью: много из ничего

Большой интерес вызвал опыт Ивановского АА по приобретению крупного государственного объекта в муниципальную собственность и его последующая продажа на аукционе, а также строительство хирургического корпуса больницы. Добиться принятия постановления правительства о передаче бывшего здания районной государственной администрации в муниципальную собственность руководству Ивановского аймака удалось большими усилиями, пришлось несколько раз обойти все заинтересованные министерства и с каждым многократно согласовать данный вопрос.

Самое важное, что далее муниципалитет совершенно правильно распорядился имуще-



ством, организовав открытые торги на новый объект. Местный бюджет получил доход от продажи объекта в сумме 6 миллионов 856 тысяч сомов. Далее, несмотря на то что здание было выкуплено и отремонтировано частным лицом, прямую или косвенную пользу от этого имеет весь муниципалитет. На базе здания бывшей государственной администрации создан университет KEIN, деятельность которого не только приносит доходы бюджету, но и активизирует культурно-образовательную среду муниципалитета. Увидев условия обучения, познакомившись с преподавательским составом образовательного учреждения, некоторые участники поездки по обмену опытом даже стали интересоваться условиями поступления в это учебное заведение. Поведение руководства Ивановского аймака нельзя назвать типичным. К сожалению, многие главы аймаков не стремятся расширить состав имеющейся в распоряжении местного сообщества муниципальной собственности. Более того, многие муниципалитеты не владеют информацией о наличии и количестве объектов муниципальной собственности, уже принадлежащих им, не говоря уже о бесхозных, заброшенных объектах, от которых можно получать дополнительные доходы в местный бюджет, как это сделал Ивановский АА.

Вторым очень поучительным примером управления муниципальной собственностью стало строительство нового муниципального объекта – хирургическо-травматологического корпуса больницы в селе Ивановка. Особенность данного объекта заключается не только в том, что аймак за счет инвесторов построил новый необходимый сообществу социальный объект, а в том, что изначально эти инвестиции (а речь идет о сумме в 13,6 миллиона сомов) были предназначены для строительства мечети (в рамках миссионерской деятельности арабских инвесторов). К моменту появления инвестора, желавшего построить мечеть, в Ивановском АА уже насчитывалось 9 мечетей. Поэтому руководство муниципалитета решило использовать добрые намерения инвестора с большей пользой для сообщества: путем долгих переговоров удалось переубедить миссионера вложить деньги в решение более приоритетной и актуальной проблемы жителей Ивановки – здравоохранение. Помимо финансирования строительства самого корпуса, инвестор купил больнице медицинское оборудование на сумму 5 миллионов сомов, а также вложил 400 тысяч сомов в строительство водозаборной башни для обеспечения питьевой водой начальной школы № 4 и филиала территориальной больницы. Так руководство аймака не только добилось решения основной задачи по строительству нового социального объекта, а, глубже раскрыв проблемы села перед инвестором, смогло решить и другие проблемы: медицинское оборудование, строительство водозабора, материальная помощь малоимущим.



Для других глав муниципалитетов этот опыт полезен еще и тем, что они увидели возможность выбора, творческого отношения к работе с донорами и инвесторами. Не секрет, что часто руководители органов местного самоуправления бездумно соглашаются на любые предложения благотворительного характера, не пытаясь поставить перед инвесторами задачу, переориентировать его. Особенно, когда речь идет о строительстве мечетей. За последние годы в рамках миссионерской деятельности мечети строятся на территории практически всех сел Кыргызской Республики. Причем это строительство может вестись бесконечно, независимо от количества мечетей в одном селе, лишь бы муниципалитет выделил земельный участок. Рекордным по количеству мечетей является один из сельских муниципалитетов Джалал-Абадской области, где насчитывается около 50 мечетей. Конечно, выбор остается за органами МСУ и сообществом, но стоит задуматься и о том, насколько сегодня в селах удовлетворен спрос на услуги образования (школы, садики), здравоохранения и коммунальных услуг (вода, мусор и др.). На наш взгляд, руководители органов МСУ должны исходить из приоритетов своего сообщества, помня о том, что каждому гражданину в городе или селе нужны, прежде всего, качественные медицинские, образовательные и коммунальные услуги. В данном случае пример Ивановского АА является успешным опытом, применимым в любом сельском муниципалитете, ведь миссионеров становится в любом селе нашей маленькой страны все больше и больше.

ЛОГВИНЕНКОВСКИЙ АА: сообщество – сила, технологии – способ, лучшая жизнь – результат

Второй день поездки был посвящен Логвиненковскому АА, который также отличается многонациональным составом жителей: здесь живут большие группы русских, кыргызов, украинцев, немцев. Бюджет аймака в текущем году составил 19 миллионов 512 тысяч сомов (вместе с грантами), из них доходы местного бюджета – 5 миллионов 713 тысяч со-



мов. Особенность данного айылного аймака состоит в выдающейся активности местного сообщества – за период с 2004 по 2012 год вклад сообщества в решение дел местного значения составил 1 миллион 530 тысяч сомов (из них трудовой вклад – 670 тысяч, денежные средства – 364 тысячи сомов). В настоящее время это один из лучших примеров в Кыргызстане тесного сотрудничества органов МСУ с сообществом. Здесь сообща, всем селом решаются общие проблемы, груз ответственности за состояние дел в местном сообществе не перекладывается только на айыл окмоту. Участники обмена смогли убедиться в этом, посетив детскую площадку в селе им. Логвиненко, построенную за счет средств частного лица – местного пенсионера А. Вайнбендера, который вместе с квартальным и соседями рассказал о проделанной работе. Вклад пенсионера в обустройство села составил 400 тысяч сомов, на которые была устроена детская площадка.

Далее Логвиненковский айыл окмоту представил участникам обмена результаты работы по управлению землями. В период с 2008 по 2010 год муниципалитет инициировал трансформацию земель – из категории ФПС под индивидуальное жилищное строительство было выделено 56 гектаров. В 2010 г. АО провел топографическую съемку и разработал Генеральный план на общую сумму 1 млн. 250 тысяч сомов, из них вклад сообщества составил 250 тысяч. В том же году айыл окмоту осуществил распределение 498 земельных участков под ИЖС и создал новый жилой массив. Огромная работа проведена по муниципальным землям, в 2012 г. в рамках проекта Института политики развития были проведены учет и инвентаризация муниципальных земель Логвиненковского АА. Было выявлено 15 свободных земельных участков, общей площадью 3,2 гектара. Далее муниципалитет разработал Стратегию управления муниципальными землями и представил документ на обсуждение населению на общественных слушаниях. Вопросы управления муниципальными землями вызвали много вопросов у участников поездки, в том числе в отношении «излишков» при-

усадебных участков и «самозахватов», в размере от 10 до 40 соток, которые жители просят официально оформить. На этот вопрос пришлось отвечать эксперту ИПР: «Если эти участки прошли в 2004 году системную регистрацию, то советуем не тратить время на разбирательства и оставить эти участки за пользователями. Можно и оспорить, так как системная регистрация проходила с нарушениями, но практика таких споров в судах, как правило, не дает результата. Однако если «излишки» и «самозхваты» продолжились после системной регистрации, то нужно принимать меры по изъятию муниципальных земель. При этом каждый случай индивидуален, прежде всего, необходимо сделать юридическую экспертизу по правоустанавливающим документам и взвешенно принимать решения по каждому случаю отдельно. Относительно продаж земель общего пользования: то это противозаконно, и однозначно требуются судебные разбирательства». Далее дискуссия продолжилась, и это говорит о том, что в области управления муниципальной собственностью, в том числе землями, работа во многих муниципалитетах проводится недостаточно.

Социальные и коммерческие объекты на территории Логвиненковского аймака вызвали восхищение участников поездки, так как многое из увиденного демонстрировало, что органы МСУ могут работать, опираясь на экономичные методы управления, реализуя на практике инновационные технологии. Большой интерес вызвали технологии по возобновляемым источникам энергии, применяемые на практике: водонагревательные бочки от солнечной энергии, установленные в средней школе № 2; энергосберегающие солнечные печи в здании ФАПа и частном доме; экономные теплицы. Участники обмена своими глазами наблюдали, как на солнечной печи загорелась бумага и закипел чайник, как нагревались водонагревательные бочки, сохраняющие тепло достаточно долгий период. Участники поездки бурно обсуждали возможность практического применения новых технологий в своих селах. Интерес также вызвали установленные в школе № 2 биотуалеты «Экосан». Эти туалеты с сухой очисткой без применения воды не создают запахов, позволяют сохранять чистоту в помещении. По мнению многих участников поездки, такие биотуалеты необходимы в селах, особенно там, где есть проблемы с водой.

Открытием стали успехи школы-лицея №2 Логвиненковского АА, директор которого Фарид Низамудинова рассказала о дополнительном профессиональном обучении, о результатах общественных слушаний. Уникальность школы в том, что ученики, кроме основного аттестата, получают сертификат о дополнительной профессиональной подготовке: плотников, парикмахеров, портных-дизайнеров, поваров, младшего медперсонала. Участники обмена смогли посетить уроки дополнительного образования, где ученики вместе с учителями

представили результаты труда: повара угостили вкусными блюдами, плотники продемонстрировали мебель, изготовленную для школы. Директор школы рассказала о результатах общественных слушаний, в частности, о том, что раньше расходы школьного бюджета вызывали массу вопросов и недовольство родителей, а после проведения в апреле 2011 года общественных слушаний, многие вопросы были сняты, и теперь родители с пониманием поддерживают все начинания школы. Многие участники вспомнили, что они тоже родители, серьезно задумались о дополнительном образовании, о прозрачности бюджета школ и необходимости проведения общественных слушаний.

Все просто?

Учебная поездка оказалась успешной. Почему? Во-первых, сам метод проведения наглядного практического информационного обмена весьма эффективен, так как опыт коллег, работающих в аналогичных условиях, мотивирует применить этот опыт у себя. Во-вторых, многолетний управленческий опыт руководителей Ивановского и Логвиненковского айылных аймаков служит неоценимым учебным практическим пособием для многих глав сельских муниципалитетов с небольшим стажем работы на посту главы АО. В-третьих, достижения муниципалитетов по привлечению инвестиций и мобилизации внутренних ресурсов для решения дел местного значения являются реальными для применения в любых сельских муниципалитетах страны.

В ходе интерактивного диалога участники отвечали на вопрос о том, что из увиденного можно применить на практике в их айылных аймаках. Самыми



популярными были следующие ответы: теплица, дополнительное образование в школах, установка биотуалетов «Экосан», солнечные печи, проведение общественных слушаний, прозрачность и открытость деятельности органов МСУ. А на вопрос о том, что нужно сделать, чтобы все это применить на практике, ответы получились такими: иметь огромное желание, работать с различными проектами, привлекать инвестиции, больше информировать и привлекать население к решению проблем села, чаще проводить обмен опытом между муниципалитетами.

Результат учебной поездки можно выразить словами немецкого поэта и писателя Гете: «Нужно не только знать, но и применять. Нужно не только желать, но и делать». Остается только надеяться, что по возвращению в свои муниципалитеты участники смогут использовать полученные знания в своих айылных аймаках во благо каждого жителя села. Казалось бы, все просто? ◆

ВИДЕЛИ САМИ!

- Информация может перевернуть мир. Поэтому чем больше органы МСУ будут информировать свое население, тем больше будет доверия, тем больше проблем удастся решить.

Бактыкан Ажымаматова,
журналист Джалал-Абадской областной газеты «Акыйкат»

- Ивановский и Логвиненковский муниципалитеты накопили огромный опыт по мобилизации внутренних ресурсов, например, замечательно работают квартальные комитеты Логвиненковского АА по озеленению своих улиц и созданию детских площадок. Очень важно, что эти муниципалитеты проводят огромную работу по прозрачности бюджета, регулярно обсуждая приоритеты расходования средств с населением. Польза от участия в Проекте ГГПОМСУ состоит в

том, что проект помогает сократить разрыв, возникший в последние годы между гражданами и органами МСУ, помогает находить эффективные способы совместного решения проблем сообщества.

Женишбек Молдоканов,
глава Бостеринского АА

- Мы открыли для себя новый метод – совместное изучение нужд села (СИНС-сессии). Это похоже на то, как в производстве появляется новая полезная и необходимая продукция. На протяжении многих лет оборвана связь местного самоуправления со своим населением, но благодаря СИНС мы теперь четко знаем, как эту связь восстановить, как говорить с населением, выявлять проблемы и совместно решать их на благо всего сообщества.

Ахматжан Тойчиев,
лидер сообщества Бешик-Жонского АА



НОВОСТРОЙКИ – ПОЛЕ ПРИМЕНЕНИЯ СИЛ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Рахат КАЛПАЕВ,
лидер Общественного фонда «Жандануу»

Научно-популярный журнал «Муниципалы»

В настоящее время вокруг столицы насчитывается около 50 новостроек, и почти в каждой из них очень остро стоят социальные вопросы, так как возможности сообществ и органов местного самоуправления в новостройках все еще ограничены. Они до сих пор не знают, как правильно строить взаимовыгодное партнерство и сотрудничество с представителями гражданского общества, хотя этот ресурс может стать решающим фактором благоустройства новостроек. В качестве примера можно привести недавнюю инициативу Объединения «ЭрЭп», которая была направлена на повышение потенциала представителей молодежи, проживающих на территории новостроек, через открытие Центра развития молодежи.

В начале проекта организаторы столкнулись с множеством проблем. Начнем с того, что из 50 новостроек только в четырех органы управления смогли назвать численность молодых людей, живущих на подведомственной территории. Затем у здания, которое подходило под центр, не оказалось никаких разрешительных документов. Наконец, когда подходящее помещение все же было

выделено, не оказалось возможности провести телефонную линию и подключить Интернет. Однако молодым настойчивым лидерам из Объединения «ЭрЭп» удалось преодолеть все трудности и добиться открытия центра.

– Нам удалось установить партнерские отношения с руководством МАБ №16 на территории нового жилого массива Калыс-Ордо. Концепцию нашего проекта там встретили с вниманием и одобрением, после чего мы с еще большим воодушевлением и энтузиазмом продолжили распространение информации среди населения, убеждая местных жителей в том, что если откроются компьютерные классы, то их дети смогут изучить передовые технологии. Мы проводили встречи с представителями власти на регулярной основе, в которых информировали их о ходе реализации проекта. Мы предложили многостороннее сотрудничество, в которое предлагали включить четыре заинтересованные стороны: местную власть, местное сообщество, Объединение «ЭрЭп» и международные организации. Мы старались убедить всех в том, что без объединения усилий этих четырех

сторон невозможно добиться поставленных целей и достигнуть развития, – вспоминает лидер Объединения «ЭрЭп» Мирзат Аджиев.

Центр развития молодежи будет развиваться в четырех направлениях: социальном, экономическом, культурном и политическом. В молодежном центре «Калыс-Ордо» каждый житель новостройки сможет обучиться компьютерной грамотности и английскому

языку. В ходе обучения будут проводиться семинары и «круглые столы» с участием местной молодежи. Центр даст возможность развивать управленческие навыки, благодаря самоуправлению Молодежного центра, предлагать и реализовывать свои инициативы, обмениваться опытом и советами, объединяясь в клубы, приобретать жизненные навыки, внося вклад в развитие своей новостройки. ◈



ДОСТУПНЫЙ ГОРОД

Республиканская сеть по защите прав лиц с ограниченными возможностями здоровья 25 октября 2012 года провела акцию «За доступный город», главной целью которой было привлечь внимание властей города и общественности к проблеме доступности услуг для социально-уязвимых слоев населения в Бишкеке. Республиканская сеть проводит уже не первую акцию, направленную на изменение существующего социального положения инвалидов в Кыргызстане. В начале декабря 2011 года Сеть проводила подобную акцию возле здания правительства, темой которой была ратификация Конвенции ООН по правам лиц с ограниченными возможностями здоровья. В мае 2012 года Сеть провела акцию возле Минобразования с требованием создать условия для равного образования.

В республике свыше 140 000 людей с ограниченными возможностями здоровья, и количество тех, кто лишен возможности самостоятельно ходить по городу, пользоваться общественным транспортом, заходить в административные здания, продолжает расти. К сожалению, растет также число дорожно-транспортных происшествий с участием людей с инвалидностью. Все это говорит о том, что в Бишкеке (не говоря уже о других муниципалитетах республики) нет нормального, безопасного дизайна инфраструктуры, который позволял бы без страха и

риска добираться до нужного объекта. Люди, имеющие проблемы опорно-двигательного аппарата, на коляске, незрячие и слабовидящие, сталкиваются с огромными трудностями, передвигаясь по улицам, которые напоминают лунный кратер, переходя дороги без озвучиваемого светофора, прося подсказать номер транспорта, прося помочь поднять коляску, чтобы забраться в аптеку или магазин. Многие вообще не выходят из дома без сопровождающих. К сожалению, отсутствие нормальной инфраструктуры болезненно затрагивает не только людей с инвалидностью, но и пожилых граждан, матерей с детьми на колясках, маленьких детей с велосипедом и даже обычного человека.

Одной из задач акции был сбор пожертвований для мэрии города Бишкека. Для этого была поставлена небольшая урна, куда каждый мог положить по одному сому. Этим самым мы хотели донести до властей, что горожане готовы вкладывать даже собственные средства, чтобы помочь бюджету города решить инфраструктурные проблемы. В результате этого символического акта было собрано немало монет, которые были переданы мэру.

После акции Сеть по защите прав людей с ограниченными возможностями запросит у мэрии отчет, на что были израсходованы собранные горожанами деньги. ◈

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЖУРНАЛИСТЫ будут способствовать интеграции СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Надежда ДОБРЕЦОВА,

председатель правления Института политики развития, главный редактор журнала «Муниципалитет»

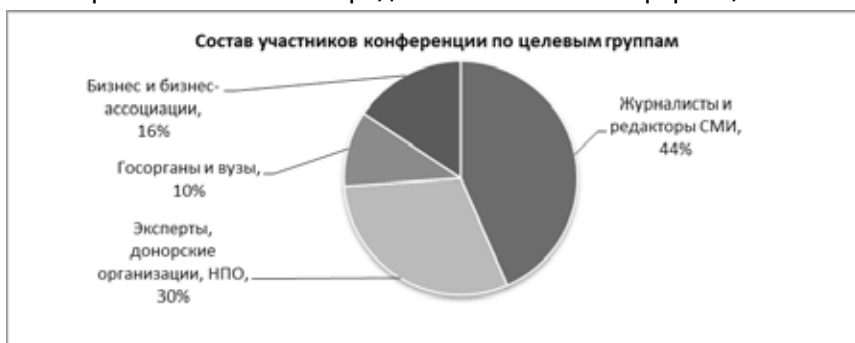
Свобода экономического слова необходима для развития демократии и рыночных отношений. При этом СМИ должны выступать главным коммуникационным каналом между властью, бизнесом и населением. Граждане не могут реализовать свои экономические права, если не понимают принятых решений, если у них нет доступа к экономической информации и возможности выражать свои экономические требования свободно.

Общая социально-экономическая ситуация, последствия мирового кризиса, высокая импортозависимость при сохранении административных методов управления, экономический страх и инвестиционная неуверенность усугубляются в странах Центральной Азии отсутствием разносторонней информации, позволяющей населению принимать самостоятельные экономические решения.

Конференция «Экономическая журналистика как фактор и индикатор развития рыночной экономики» состоялась в Бишкеке 11 и 12 октября 2012 года. Целями конференции стали: демонстрация проблем и достижений в развитии экономической журналистики и ее воздействия на развитие рыночной экономики в странах СНГ; решение вопроса о сотрудничестве между экономическими журналистами стран Центральной Азии.

В конференции приняли участие 115 представителей бизнеса, государственных структур, гражданского общества, учреждений образования и СМИ из 10 стран: Кыргызстана, Казахстана, России, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины, Беларуси, Грузии и США. Две основные группы участников составили журналисты и экспертное сообщество, включая донорские организации. Состав участников в зависимости от целевых аудиторий представлен на диаграмме ниже.

В целом участники конференции согласились с тем, что экономическая журналистика – это часть куда более большой и сложной проблемы: низкого уровня финансовой и экономической грамотности населения, и в этом смысле экономическая журналистика обладает большим, но пока не до конца используемым потенциалом. Подлинная экономическая журналистика должна носить народный, массовый характер и занимать свое значительное место в средствах массовой информации. Также



экономическая журналистика – это инструмент взаимодействия общества, бизнеса и государства в целях создания более благоприятных условий жизни и эффективного экономического развития.

Программа и выступления

Участников конференции от имени Президента Кыргызской Республики приветствовала **НУРСУЛУ АХМЕТОВА**, отвечающая в Аппарате Президента за развитие экономики. Госпожа Ахметова подчеркнула важность и потенциальные возможности СМИ в отношении повышения финансовой и экономической грамотности населения; предотвращения кризисных ситуаций на финансовом, в особенности, микрофинансовом рынке. «От финансового неблагополучия, влияющего на все общество, возникает социальная напряженность, которой могут воспользоваться определенные политические круги. В решении системных задач экономики большую роль играют журналисты. При этом неинформированность населения в области экономики отражается на финансовом благополучии населения. Для выполнения своей миссии самим журналистам необходимо подтянуть свои знания в области экономики, от этого зависит не только имидж и развитие Кыргызстана, но и всего региона в целом».

С приветственным словом выступила также руководитель программ CIPE в Евразии **ЕЛЕНА СУХИР**, которая подчеркнула усилия и успехи кыргызстанского гражданского общества в сфере развития экономической журналистики: «Роль средств массовой информации и бизнеса, также как и политиков, государственных должностных



лиц, – это информирование и просвещение граждан об экономических и политических вопросах, которые влияют на их жизнь. Когда граждане хорошо информированы, оснащены фактами и независимым анализом, они могут активнее участвовать в процессе выработки политики на всех уровнях; помогать правительству работать честно, ответственно и быть подотчетным своему народу. Развитие экономических тем в СМИ имеет огромное значение в процессе перехода ваших стран к демократическому пути развития и рыночной экономике».

Сессия 1. Создание благоприятной информационной среды для развития экономической журналистики: роли ассоциаций и бизнеса

Далее конференции была построена на разделении всех выступлений на три крупные сессии. Первая пленарная сессия была посвящена роли ассоциаций и бизнеса в создании благоприятной информационной среды для развития экономической журналистики. Иными словами, участники априори признали необходимость развития экономической журналистики и рассмотрели вопрос о том, насколько полезным может быть сотрудничество бизнеса и бизнес-ассоциаций со СМИ для обеих сторон. В данной пленарной сессии первым выступил **АЛЕКСАНДР РАЕВСКИЙ**, глава Представительства CIPE в Российской Федерации. В своем выступлении «Роль гражданских ассоциаций и лидеров экономических реформ в развитии СМИ. Гражданское общество (особенно бизнес-ассоциации и исследовательские центры) как источники информации для СМИ. Уроки, выученные Россией» он, в частности, сказал следующее: «В последнее время все чаще приходится говорить о необходимости создания совершенно определенного вида медиапространства – антикоррупционного. К сожалению, нужно признать, что нормы прозрачности, подотчетности, порядочности,





компетентности на протяжении десятилетий не являлись доминирующими в контексте приоритетов социально-общественной жизни российского государства и его отдельных граждан. Формирование полноценного антикоррупционного поля невозможно без участия в этом процессе средств массовой информации, журналистского общества. Это главная сила, призванная не просто рассказывать читателям, зрителям, слушателям о событиях и фактах сегодняшнего дня, но, прежде всего, формировать общественное мнение, а порой даже хорошо это или плохо, отдельный вопрос – и манипулировать им!».

СЕРГЕЙ ПОНОМАРЕВ, руководитель бизнес-ассоциации рынков Кыргызстана, в своем выступлении говорил о возможном партнерстве ассоциаций и журналистов, высказал претензии в адрес СМИ в отношении качества журналистских работ по экономике и бизнесу, остановился на совместных возможностях воздействия на власть. Особую благодарность Сергей Пономарев высказал журналистам за их помощь во внедрении инструментов анализа регуляторного воздействия (АРВ) в процесс принятия решений правительством Кыргызстана.

НЕЛЛИ СИМОНОВА, руководитель финансовой компании из Кыргызстана, в своем выступлении также затронула вопросы управления общественным сознанием со стороны СМИ и опыт взаимодействия финансового бизнеса и СМИ: «СМИ – это большая общественная сила и серьезное орудие манипулирования общественным сознанием, так как СМИ могут выражать интересы государства, социальных групп, политического лидера, крупных финансовых и экономических систем и всего общества. К моей большой радости в наших СМИ произошли большие изменения в пользу позитива. Наши средства массовой информации, в частности, телевидение, стало показывать больше позитива нежели негатива. Но экономических успехов, успехов в бизнесе, как бизнес нужно делать, как бизнес должен делиться опытом, мало. Когда бизнес хочет озвучить это, то натывается на то, что нужно за эту информацию платить деньги. Допустим, если в какой-нибудь статье появится на-

звание компании, считается что это реклама. Ни в одной стране нет такого подхода, да и как можно давать статью с оценкой эксперта, при этом не видеть, кто этот эксперт, из какой он компании. Поэтому кажется, что данная статья подготовлена исключительно журналистом, а он лоббирует чьи-то интересы...». Нелли Симонова также считает, что обучение граждан основам управления личными деньгами даст серьезный толчок развитию экономики нашей страны, будет способствовать активизация фондового рынка. Сбережения начнут работать и обеспечат отечественные предприятия дешевыми и «длинными» деньгами. Финансово грамотное население сможет самостоятельно обеспечить себя источником дополнительного дохода, что станет залогом повышения благосостояния населения, стабильности развития Кыргызстана.

Ярко и эмоционально прозвучало выступление **ВЛАДИМИРА КАРЯГИНА**, Председателя Президиума Республиканской конфедерации предпринимательства Беларуси, Председателя Минского столичного Союза предпринимателей и работодателей, который призвал СМИ формировать позитивный облик предпринимателя, искать героев с бизнес-среде: «В Беларуси появилось новое направление бизнес-изданий по «героизации» предпринимателей. Люди должны знать своих героев в лицо, тех предпринимателей, которые дают работу и делают жизнь других людей лучше. Особенный акцент белорусской прессы в настоящее время направлен также на освещение проблем малого и среднего бизнеса и популяризацию бизнеса... Что касается экономической свободы и объективности СМИ, то за экономическую свободу надо бороться, ее надо осознанно желать».

ДМИТРИЙ ЛЯПИН, руководитель Института свободы и собственности Украины, обратил внимание на взаимоотношения бизнеса и СМИ и подчеркнул, что на современном этапе экономический потенциал любого государства все больше зависит от уровня использования информационных ресурсов. С другой стороны, бизнес должен видеть в СМИ союзника и прибегать к помощи в СМИ в решении адвокати-проблем во взаимоотношениях с государством. Большой интерес вызвали примеры воздействия бизнеса на государство с помощью СМИ: борьба против произвола налоговой службы, борьба против гербового сбора, попытка изменения системы сертификации и другие.

Сессия 2. Роль экономической журналистики в развитии рыночной экономики и борьбе с коррупцией

Вторая сессия началась с выступления председателя правления Института политики развития **НАДЕЖДЫ ДОБРЕЦОВОЙ**, которое было посвящено теоретическим и практическим аспектам развития экономической журналистики в Кыргызстане и других странах мира: «Аудитория, обсуж-

дающая данный вопрос, состоит из двух различных групп – представителей Think Thank организаций и элитарных журналистов, занимающихся вопросами экономики и бизнеса на уровне изданий для профессионалов. И совершенно очевидно, что мы говорим о разных вещах: элитарная экономическая журналистика была, есть и будет, и живется ей, в общем-то, не так уж плохо. Бизнес платит этой журналистике неплохие деньги за насыщение рынка профессиональной бизнес-информацией, правительство платит этой журналистике возможностью чувствовать себя влиятельными людьми. Мы же пытаемся говорить о журналистике массовой, ориентированной на неподготовленного читателя, который ловит рыбу в Малайзии, пасет коз в Непале, выращивает овощи в Кыргызстане или работает на заводе в Беларуси. Это журналистика тесно связана с вопросом о финансовой и экономической грамотности населения. И эта разная журналистика: с разными целями, с разными методами. У меня возникло подозрение, что элитарная журналистика может стать как помощником, ресурсом для развития массовой экономической журналистики, так и препятствием, потому что я ощутила с их стороны некий кастовый подход: дескать, все знать положено лишь профессионалам, народу это не нужно, он прекрасно без этого обходится, а всю аналитику, которая нужна для устойчивого развития наших стран, мы сделаем за них. Подход сегрегации, я бы сказала, снобизм». В презентации была глубоко затронута тема связи между бюджетной журналистикой, экономической журналистикой и повышением финансовой грамотности населения.

Далее выступили **СЕРГЕЙ ФИЛИН**, директор Института директоров Казахстана, который остановился на своем опыте работы с журналистами, призвав их активнее усваивать новые знания, в частности, в сфере корпоративного управления; **АСЕЛЬ АРСТАНБЕКОВА**, руководитель CSR Business Network, чье выступление о корпоративной социальной ответственности вызвало неоднозначное отношение участников из бизнес-среды, которые убеждены, что вся их социальная ответственность ограничивается уплатой налогов и созданием рабочих мест; а также **АЛЕКСАНДР РАЕВСКИЙ**, который остановился на проблемах ангажированности СМИ и взаимодействии бизнеса и СМИ. В этих презентациях рефреном прозвучали проблемы в отношениях между СМИ и бизнесом в отношении контента

СМИ и отражения в СМИ деятельности компаний, неурегулированности общественного отношения к вопросу о том, что может считаться или не считаться рекламой.

Огромный интерес аудитории вызвало выступление спикера из Грузии – **ТАМУНЫ ЛЕПСВЕ-РИДЗЕ**, которая подробно рассказала об опыте региональных СМИ Грузии в борьбе с коррупцией. Журналисты из других стран обратили особое внимание на два момента из ее выступления. Во-первых, всех удивило, что ангажированность и подконтрольность центральных СМИ Грузии привели к тому, что региональные СМИ на этом фоне существенно выросли, окрепли, стали более объективными, независимыми, «зубастыми». Региональные грузинские журналисты действительно не боятся писать о власти правду, высказывают собственное мнение о действиях правительства и проводят журналистские расследования, порой даже с риском для жизни. При этом позиция грузинских журналистов такова: «Если мы чего-то не знаем и не понимаем в действиях правительства, мы все равно будем писать об этом. А если мы не правы, то пусть власть нас опровергнет. Но просто молчать и ждать, пока государство соизволит нам что-либо объяснить, мы не собираемся». Такая позиция грузинских журналистов вызвала одобрение их коллег из других стран, однако многие из них признали, что в текущей ситуации занимать такую позицию могут позволить себе далеко не все журналисты в их странах.

Завершали данную сессию выступления двух спикеров из Кыргызстана – **АЗАМАТА АКЕЛЕЕВА**, руководителя Общественного наблюдательного совета Министерства финансов КР, который подробно рассказал о работе организаций гражданского общества и усилий правительства в сфере достижения прозрачности в управлении госу-



дарственными финансами, а также **ЛАРИСА ЛИ**, медиа-эксперт, которая рассказала о методах и подходах, использованных медиа-экспертами по экономической журналистике для развития направления в рамках различных проектов, поддержанных CIPE и другими донорами.

Сессия 3. Состояние и технологии развития экономической журналистики: проблемы и достижения

Третья сессия, состоявшаяся во второй день конференции была целиком посвящена технологическим вопросам развития экономической журналистики, включая обучение будущих и действующих журналистов. **ШАХЛО АКОБИРОВА**, руководитель Общественного объединения «Хома» из Таджикистана, рассказала об успешном опыте привлечения иностранных экспертов для повышения профессионального уровня таджикских журналистов, а также об успехе создания и производства «народной» телевизионной экономической передачи. **МАКСАД ДЖАНГИРОВ** из Узбекистана рассказал о состоянии экономической журналистики в Узбекистане. Два этих выступления были особенно интересны тем, что Шахло говорила о «народной», понятной гражданам экономической журналистике, а Максад сосредоточился на экспертной, элитарной экономической журналистике. Такие различия в акцентах объясняются, на наш взгляд, в частности, состоянием и размером экономики двух стран, а также уровнем развития бизнеса в них.

Далее выступила Надежда Добрецова, которая представила результаты третьего ежегодного исследования о состоянии экономической журналистики в Кыргызстане, Казахстане, России и США (подробнее о результатах исследования см. сайт <http://www.dpi.kg/ru/publications/full/58.html>). Интерес журналистов вызвали выводы исследования о росте числа количественных измерений в СМИ и тенденции к укрупнению печатных материалов во всех странах.



Участники проявили интерес к выступлению **АЙНУРЫ КАРГАЛИНОВОЙ** – журналисту и редактору из Казахстана, которая рассказала об опыте реализации государственной программы развития финансовой грамотности, трендах в издании «народных СМИ для денег». Интерес к выступлению Айнуры был обусловлен ее личным богатым опытом в создании и раскрутке таких изданий. Каргалинова обосновала необходимость и актуальность создания в Казахстане «народных» экономических изданий и сделала прогноз о том, что в течение 5-7 ближайших лет такие издания станут активно развиваться в стране.

Завершилась данная сессия конференции выступлениями, посвященными состоянию базового образования журналистов, в том числе вопросам освещения экономических тем. По данным темам выступили **ПАРИДА БОСТОНОВА И ВЕНЕРА САБИРОВА** из Кыргызстана, которые признали, что в программе высшей школы недостаточное внимание уделяется экономическим дисциплинам, что в целом негативно отражается на качестве подготовки и карьере будущих журналистов.

Далее в программе конференции была предусмотрена работа в группах и общая дискуссия, в результате которых были разработаны следующие рекомендации.

Анализ и рекомендации

Ангажированность и самоцензура СМИ

Полностью свободных, 100% объективных СМИ в условиях наших стран быть не может, так как СМИ неизбежно подвержены давлению собственника, власти и рекламодателя. Чтобы обеспечить защиту от этого давления, преодолеть излишнюю ангажированность, которая может наносить ущерб интересам потребителя информации, необходимы соответствующие правовые условия и адекватная судебная система. При этом степень ангажированности и необъективности СМИ зависит от их места в экономической и политической системе каждой страны. Так, место СМИ в политической и экономической системе стран Центральной Азии и некоторых государств существенно менее значимое и защищенное, чем, например, в странах Европы. Помимо государственного давления, традиционно рассматриваемого как фактор ангажированности (особенно в отношении государственных СМИ), в последнее время все более актуальным становится фактор давления рекламодателя (как через собственника, так и напрямую). И чем крупнее рекламодатель, тем меньше вероятность того, что СМИ выступит с объективной критикой в его адрес (как по прямому указанию, так и вследствие самоцензуры). В то же время

неизбежная ангажированность СМИ не означает автоматически неизбежной ангажированности журналиста. Журналист имеет возможность оставаться честным и объективным, где бы он ни работал, но в зависимости от условий и правовой среды, это будет требовать от него различного уровня затрат – моральных и материальных.

- **Рекомендовано обобщение и анализ редакционных политик в отношении ангажированности и самоцензуры, предоставление рекомендаций редакторам и собственникам о том, что объективность способна превращаться в капитал издания.**



не только уже раскрытой информацией, но и сведениями об источниках информации, экспертах.

Дозирование информации со стороны источников (государство)

Правительства Центральной Азии нельзя назвать открытыми. Государство дозирует информацию, связанную с экономическими вопросами. Тому есть несколько причин. Во-первых, государство еще не освободилось от наследия прошлого – привычки работать по принципу дозирования информации в целях пропаганды и воздействия на общественное мнение, государство не ощущает себя поставщиком услуг и не чувствует обязанности отчитываться перед нанимателем – налогоплательщиком. Во-вторых, государство владеет большой долей имущества и нередко выступает в роли игрока рынка, вступая в конкурентные отношения, что также заставляет дозировать информацию. В-третьих, общество, в том числе СМИ, не очень хорошо понимает, какого рода информация необходима гражданам для успешного рыночного поведения, что дает государству возможность успешно «фильтровать» раскрываемую информацию о рынках. В-четвертых, непростые взаимоотношения стран Центральноазиатского региона в отношении некоторых видов ресурсов заставляют их дозировать информацию о рынках и ресурсах в геополитических интересах, низок уровень доверия между правительствами стран региона. Все это препятствует успешному развитию рыночной экономики в данных странах, что становится еще одним фактором необходимости объединения усилий экономических журналистов стран региона в деле полного раскрытия экономической информации.

- **Рекомендовано создание сети или виртуальной Интернет-площадки, которая дала бы журналистам из стран региона возможность обмениваться**

Позиция редакторов

Одной из проблем в развитии экономического контента в массовых или «народных» СМИ является позиция редакторов, которые часто не понимают и не принимают экономические темы.

- **Рекомендовано проводить разъяснительную работу, что СМИ как бизнес будет более успешным в том случае, если будет предоставлять своему массовому потребителю качественный экономический контент. При этом качество данного контента означает следующее: информация имеет значение для ежедневной жизни большого числа людей; информация помогает принимать решения в отношении материальных интересов; информация нова и правдива; информация изложена максимально просто и понятно; информация предоставляет «рецепты» по улучшению материального положения потребителя.**

Воздействие на власть

Возможности СМИ давления на государство и их роль в развитии экономики велики, но недостаточно используются в странах ЦА.

- **Рекомендовано распространять лучшую практику взаимодействия бизнеса и СМИ в целях давления на государство для улучшения условий жизни и экономического развития. Распространение лучшей практики возможно через Интернет-площадку.**

Журналистские расследования

Выявление фактов коррупции через журналистские расследования в странах Центральной



Подготовка журналистов

В отношении базового журналистского образования (бакалавриат), большинство участников подтвердили его необходимость без специализации, однако обратили внимание на необходимость использования разных подходов, включая синтез теории и практики, главная цель которого – получение базовых знаний и практических навыков. Однако в отношении магистратуры большинство считает необходимой специализацию, в том числе по экономической журналистике. Чтобы обеспечить качество подготовки магистрантов, в число преподавателей надо вовлекать как минимум две категории специалистов. Во-первых, экспертов в экономике, уже пишущих для популярных изда-

ний, так как они могут переложить сложную экономическую информацию на простой язык, разъяснить будущим журналистам основы и тенденции своей экономической сферы, а также поделиться с ними своим умением «перевода». Во-вторых, в учебном процессе нужны журналисты-практики, хорошо пишущие на экономические темы, так как они могут поделиться со студентами навыками поиска и обработки экономической информации, а также навыками переложения ее в более доступную форму. С этим предложением согласились все участники конференции, однако выяснилось, что многие страны Центральной Азии не могут похвастаться достаточным количеством экспертов, чтобы организовать полноценный профессиональный курс подготовки экономических журналистов.

- **Рекомендовано организовать Академию или Школу экономической журналистики стран Центральной Азии и проводить обучающие курсы (на базе неправительственной экспертной организации или университета одной из стран) на регулярной основе. Вопрос о продолжительности и формате курса остался открытым, учитывая реалии, протяженность курса будет зависеть от финансовых ресурсов, которые удастся привлечь для реализации данного проекта. В качестве слушателей курсов могут выступить две категории специалистов: молодые журналисты, желающие специализироваться в экономике; и эксперты-экономисты, желающие активно сотрудничать со СМИ (или стать журналистами).**

Продолжение следует.

Подробности на сайте finliteracy.kg

Азии возможно, однако связано с большими трудностями. Главным фактором для увеличения числа таких расследований является мотивация журналистов делать эту работу. При этом мотивация может носить материальный и нематериальный характер. В отношении материальной мотивации само медиа-сообщество мало что может сделать. Но не менее важным фактором является нематериальная мотивация, основанная на амбициях и творческой соревновательности, присущих журналистам вне зависимости от страны проживания. И вот в отношении нематериальной мотивации медиа-сообщество стран регионов способно оказать воздействие через организацию и проведение творческих конкурсов, а также распространение лучшей практики. При этом для повышения эффективности воздействия журналистских расследований необходимо создавать мотивацию для их продолжения, так как часто предмет журналистского расследования – проблема или преступление – могут жить и развиваться в течение длительного времени, иногда годами, что требует от журналиста возвращения к теме, часто неоднократно.

- **Рекомендовано организовать региональный международный конкурс на лучшее журналистское расследование по экономическим вопросам. Рекомендовано включить в творческие конкурсы специальные поощрительные элементы за серийные расследования или расследования в течение длительного времени. Элементом лучшей практики должны стать: наличие реакции на расследования со стороны государства; сотрудничество журналиста с организациями гражданского общества в ходе расследования.**