

**Комплекс учебных материалов  
«Участие граждан в местном самоуправлении  
Кыргызской Республики»**

**Часть третья**

**Добрецова Н., Балакунова А., Мусаева А., Градваль С.**

**Публичные мероприятия  
(сходы и  
общественные слушания)  
как формы  
участия граждан  
в местном  
самоуправлении**

**Практическое пособие,  
основанное на опыте  
сельских муниципалитетов  
Кыргызской Республики**

УДК 351/354  
ББК 67.99(2)1  
К 63

**К 63** Публичные мероприятия (собрания, сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении / Практическое пособие / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». Часть третья. / Добрецова Н., Балакунова А., Мусаева А., Градваль С. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 74 с.  
**ISBN 978–9967–11–509–5**

Данное пособие представляет собой третью часть комплекса учебных материалов **«Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики»**, предназначенных для органов местного самоуправления и активных представителей местных сообществ, стремящихся реализовать свое конституционное право самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. В 2015 году комплекс состоит из пяти практических и методических пособий, основанных на опыте муниципалитетов Кыргызской Республики и посвященных следующим вопросам: 1) учет приоритетов местного сообщества в процессе принятия решений по вопросам местного значения; 2) планирование совместных действий местного сообщества и органов МСУ по решению вопросов местного значения; **3) публичные мероприятия (сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении**; 4) плановый мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ; 5) муниципальный индекс бюджетной прозрачности как инструмент участия граждан в бюджетном процессе местного самоуправления. Комплекс может быть дополнен новыми учебными практическими материалами в последующие годы.

*Данное пособие рассматривает базовые формы участия граждан в местном самоуправлении – сходы граждан и общественные слушания. Необходимость пособия вызвана тем, что описание процедур и регламентов данных мероприятий в законодательстве отсутствует. В то же время правомочность, легитимность, признание результатов собраний и сходов со стороны органов управления – государственной власти и местного самоуправления – во многом зависят от того, как будут выполнены процедуры, как будут оформлены результаты, какова будет репрезентативность или уровень участия в сходах сообщества. Небрежно подготовленные, плохо проведенные и оставшиеся без обратной связи публичные мероприятия дискредитируют местное самоуправление, разрушают доверие между органами МСУ и населением, снижают эффективность сотрудничества граждан и власти. Пособие носит практический характер и дает возможность органам местного самоуправления повысить качество организации и проведения публичных мероприятий для своих сообществ. Практическое пособие адресовано в первую очередь представительным и исполнительным органам местного самоуправления, представителям местных сообществ, организаций гражданского общества, проектам международной донорской помощи, исследователям и преподавателям. Несмотря на то что пособие опирается на опыт сельских муниципалитетов, оно может быть с успехом применено в небольших городах Кыргызской Республики.*

Данное пособие прошло гендерную экспертизу, выполненную по заказу Института политики развития гендерным экспертом Жаныл АБДЫЛДАБЕК кызы.

Настоящее издание стало возможным благодаря финансовой поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии, в сотрудничестве с Британским министерством по международному развитию, и выполняемого Институтом политики развития.

Мнения, выводы, заключения и рекомендации, выраженные в публикации, представляют позицию и опыт авторов и не обязательно отражают точку зрения Правительства Швейцарии, Британского министерства по международному развитию.

К 1203020200–15  
ISBN 978–9967–11–509–5

УДК 351/354  
ББК 67.99(2)1

© Добрецова Н., Балакунова А., Мусаева А., Градваль С., 2015  
© Институт политики развития, 2015

Все права защищены. Просьба при распространении пособия или его частей в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, звукозапись, любые запоминающие устройства и системы поиска информации, уведомлять правообладателя по адресу электронной почты:  
NDobretsova@dpi.kg, Office@dpi.kg

# Содержание

<b>Выражение благодарности</b> .....	<b>4</b>
<b>Список сокращений</b> .....	<b>4</b>
<b>Важные определения</b> .....	<b>5</b>
<b>Глава 1. Основы участия граждан в местном самоуправлении</b> .....	<b>7</b>
Принцип и международное право.....	7
Местное самоуправление – самая демократическая и самая близкая к населению часть системы управления.....	7
Эволюция от манипулирования к сотрудничеству.....	8
Модель участия граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики.....	9
Учет приоритетов граждан в решениях органов МСУ.....	12
<b>Глава 2. Публичные мероприятия: сходы и общественные слушания</b> .....	<b>14</b>
Собрания и сходы граждан.....	14
Общественные слушания.....	17
Чем сходы отличаются от общественных слушаний?.....	20
<b>Глава 3. Руководство по организации и проведению собраний (сходов) и общественных слушаний</b> .....	<b>21</b>
Подготовка.....	21
Информирование о предстоящем мероприятии.....	28
Проведение публичных мероприятий.....	33
Информационная кампания «после».....	35
<b>Глава 4. Особенности проведения тематических общественных слушаний</b> .....	<b>36</b>
Общественные слушания по бюджету.....	36
Общественные слушания по муниципальной собственности.....	39
Общественные слушания по тарифам и местным услугам.....	41
Курултай по стратегии развития муниципалитета.....	44
<b>Глава 5. Практика проведения сельских сходов</b> .....	<b>45</b>
Сходы граждан.....	45
Общественные слушания.....	47
<b>Приложения</b> .....	<b>50</b>
Приложение 1. Распоряжение главы айыл окмоту о создании рабочей группы по проведению схода.....	50
Приложение 2. Примерные программы сельских сходов.....	51
Приложение 3. Пример протокола сельского схода.....	53
Приложение 4. Пример протокола общественных слушаний по бюджету.....	55
Приложение 5. Форма обратной связи – ответы на вопросы и предложения граждан, поступившие во время общественных слушаний по бюджету.....	57
Приложение 6. Информационный бюллетень силами органа МСУ.....	58
Приложение 7. Правила проведения публичных мероприятий: разработка, содержание и распространение.....	61
Приложение 8. Подготовка устного выступления (памятка оратору).....	63
Приложение 9. Пример краткого описания бюджета (КОБ).....	66
Приложение 10. Список электронных документов, размещенных на диске, приложенном к данной публикации.....	72

# Выражение благодарности

*Институт политики развития (ИПР) и авторы настоящего пособия выражают глубокую признательность за вклад в разработку темы, практическую апробацию методов, сбор и предоставление информации сотрудникам и экспертам ИПР Танату ОСМОНКУЛОВУ, Розе СУРАНЧИЕВОЙ, Бектургану ОРОЗБАЕВУ, Алтынай БУЗУРМАНКУЛОВОЙ, Асель МАМБЕТОВОЙ, руководителю Проекта ГГПОМСУ Бекболоту БЕКИЕВУ, а также органам местного самоуправления и местным сообществам айылных аймаков Джалал–Абадской и Иссык–Кульской областей Кыргызской Республики, которые в период с 2012 по 2015 год интенсивно и творчески внедряли в своих муниципалитетах принципы и методы участия граждан в местном самоуправлении.*

## Список сокращений

<b>АА –</b>	айылный аймак – основная административно–территориальная единица Кыргызской Республики.
<b>АВП –</b>	ассоциации водопользователей (поливной воды).
<b>АК –</b>	айылный кенеш – представительный орган местного самоуправления в сельских муниципалитетах Кыргызской Республики.
<b>АО –</b>	айыл окмоту – исполнительный орган местного самоуправления в сельских муниципалитетах Кыргызской Республики.
<b>АРИС –</b>	Агентство развития и инвестирования сообществ.
<b>ГАМСУМО –</b>	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики.
<b>ГСМ –</b>	горюче–смазочные материалы.
<b>ГСМиО –</b>	группа совместного мониторинга и оценки.
<b>ГФСУ –</b>	Государственный фонд сельскохозяйственных угодий.
<b>ЖК –</b>	Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики.
<b>ИПР –</b>	Институт политики развития.
<b>МиО –</b>	мониторинг и оценка.
<b>МК –</b>	местный кенеш.
<b>МСУ –</b>	местное самоуправление.
<b>НПО –</b>	неправительственная организация (см. ниже).
<b>ОГО –</b>	организация гражданского общества (см. выше).
<b>Проект ГГПОМСУ –</b>	Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии, в сотрудничестве с Британским министерством по международному сотрудничеству, выполняемый Институтом политики развития на территории Кыргызской Республики в период с 2011 по 2020 гг.
<b>РайФО –</b>	районные финансовые отделы Министерства финансов Кыргызской Республики.
<b>СКЗ –</b>	сельский комитет здоровья, общинная организация.
<b>СМиО –</b>	совместный мониторинг и оценка.
<b>СООПВ –</b>	сельское общественное объединение пользователей питьевой воды.
<b>ТБО –</b>	твердые бытовые отходы (мусор).
<b>ФАП –</b>	фельдшерско–акушерский пункт.

## Важные определения и термины пособия

- Бюджетный процесс** – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти и органов МСУ и других участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению республиканского и местного бюджетов, а также контролю за их исполнением.
- Вопросы местного значения** – вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также путем прямого волеизъявления граждан.
- Город, айылный аймак (АА)** – административно–территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Город, айылный аймак может состоять из одного или более населенных пунктов.
- Доходы местного бюджета** – денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в распоряжение органов местного самоуправления.
- Краткое описание бюджета (КОБ)** – бюджетная информация, подготовленная исполнительным органом местного самоуправления на доступном, понятном для населения языке.
- Местное сообщество** – совокупность граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории административно–территориальной единицы, объединенных интересами под свою ответственность решать вопросы местного значения самостоятельно через представительные и исполнительные органы местного самоуправления.
- Местный бюджет** – бюджет местного сообщества айылного аймака и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.
- Модель участия граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики (Модель УГМСУ)** – это комплекс мероприятий, который позволяет гражданам реализовать свое конституционное право на участие в местном самоуправлении.
- Муниципалитет** – триединое понятие, включающее территорию административно–территориальной единицы; население, проживающее на данной территории; а также орган управления, решающий вопросы жизнедеятельности на данной территории в интересах населения.
- Муниципальная собственность** – собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.
- Общественные слушания** – формализованные общественные обсуждения важных решений органов МСУ, в данном случае для информирования граждан о проекте местного бюджета или об исполнении местного бюджета; для учета потребностей граждан и сбора предложений в местный бюджет.
- Органы местного самоуправления** – представительные, исполнительные органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения.
- Планировочные встречи** – встречи с активной частью сообщества для разработки планов совместных действий, учета мнений всех заинтересованных сторон, включая специалистов и экспертов, определения вкладов сторон.
- Расходы местного бюджета** – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций органов местного самоуправления.
- СИНС–сессии** – встречи с половозрастными группами для сбора первичной информации с помощью методов «Картирование», «Диаграмма Венна», «Пирог», «Галерея проблем».
- СИНС–фокус–группы** – встречи с половозрастными группами для выявления причинно–следственных связей.

**Совместное изучение нужд сообщества – СИНС** – это процесс совместного сбора информации, ее анализа и планирования работы с учетом мнения и интересов населения. СИНС – это постоянно совершенствующаяся группа методов и подходов, которые позволяют людям анализировать свой жизненный опыт, условия существования и способствуют обмену накопленным опытом и знаниями. С помощью СИНС сельское и городское население может определять свои приоритеты и самостоятельно принимать решения, определяющие условия их жизни.

**Сходы –** прямая форма участия населения в решении вопросов местного значения путем обсуждения их на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с уставом местного сообщества. Здесь на сходах происходит согласование итогов СИНС-мероприятий, сбор дополнений и предложений в План совместных действий.

**Устав местного сообщества** – акт, утверждаемый нормативным правовым актом местного кенеша и регулирующий порядок взаимоотношений местного сообщества между собой и органами местного самоуправления по вопросам жизнедеятельности населения соответствующей территории. Проще говоря, это местная «конституция», в которой сообщество самостоятельно решает многие вопросы организации жизнедеятельности муниципалитета и устанавливает правила, которым следуют члены сообщества. В Кыргызской Республике принят Типовой устав, на базе которого местные сообщества разрабатывают и принимают собственные уникальные уставы. Важно, что многие вопросы организации и проведения публичных мероприятий регламентируются именно уставом местного сообщества.

# Глава 1. Основы участия граждан в местном самоуправлении

## Принцип и международное право<sup>1</sup>

Участие общественности – это политический принцип, который вытекает из основных прав человека на свободу мнений и собраний.

Существует три основных составляющих этого принципа:

- непосредственное участие, что требует создания адекватных механизмов и процедур;
- доступ к информации о государственной и муниципальной политике, планах, инициативах, в которых нуждаются граждане и на которые хотят повлиять;
- доступ к правосудию как гарантия реализации двух первых составляющих.

Участие общественности в процессе принятия решений – это норма международного права, хотя она только начинает широко применяться на практике. Принцип участия проистекает из основных прав человека, а его основы можно найти в некоторых всеобщих документах по правам человека: Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о биологическом разнообразии, Конвенции об изменении климата<sup>2</sup>, Конвенции по борьбе с опустыниванием<sup>3</sup>, Декларации ООН о праве на развитие<sup>4</sup>, Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, или Орхусской конвенции<sup>5</sup>.

Существует большой выбор механизмов участия общественности, но они имеют общие принципы, критерии и основные правила, которые необходимо соблюдать для обеспечения эффективного участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне:

- **эффективность и верховенство закона** означают, что граждане легко получают информацию об управлении и решениях (планируемых и выполненных), а также имеют реальную возможность получить судебную защиту или опротестовать решение;
- **инклюзивность или вовлеченность** означают, что в процесс принятия решений включены все соответствующие группы данного сообщества; а органы местного самоуправления стремятся учитывать потребности всех групп в своих решениях;
- **гибкость** означает, что органы местного самоуправления и гражданское общество имеют возможность применять максимально широкий спектр инструментов и методов участия граждан в процессе принятия решений;
- **независимость** означает, что организации, созданные для содействия участию граждан в процессе принятия решений, имеют статус независимых;
- **прозрачность** означает, что граждане знают правила, механизмы и институты для реализации своего права на участие в процессе принятия решений.

## Местное самоуправление – самая демократическая и самая близкая к населению часть системы управления

Местное самоуправление – это не только самая близкая к человеку часть системы управления, это еще и самая демократичная по своей природе часть системы управления и потому развитие местного самоуправления. Это неотъемлемая часть процесса перехода любой страны к демократическим формам управления, это необходимый, безусловный элемент разделения полномочий и ответственности, который обеспечивает подотчетность власти обществу, независимость политики местной власти от центра, гарантирует возможности граждан влиять на принимаемые решения лучше, чем при централизованном управлении.

К ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения:

- обеспечение экономического развития соответствующей территории;

<sup>1</sup> Данный раздел написан на основе доклада Р. Лепри «Участие общественности как фактор усиления местного самоуправления: обзор международного опыта» на Международной конференции «Консолидация и эффективное взаимодействие ветвей государственной власти, органов МСУ и граждан: ресурсы, эффективность, доверие», Бишкек, 13–14 марта 2015 года.

<sup>2</sup> Статья 4 (1) (I) и Статья 6 (a) (iii), Рамочная Конвенция ООН об изменении климата, [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/6036.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php)

<sup>3</sup> Конвенция по борьбе с опустыниванием, <http://www.unccd.int/en/about-the-convention/Pages/Text-overview.aspx>

<sup>4</sup> <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>

<sup>5</sup> Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды ([www.unep.org/env/pp/treatytext.html](http://www.unep.org/env/pp/treatytext.html)): статьи 6–8 посвящены гражданскому участию.

- управление муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- снабжение питьевой водой населения;
- обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- организация освещения мест общего пользования;
- обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;
- размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;
- содействие охране общественного порядка;
- создание условий для развития народного художественного творчества;
- создание условий для организации досуга;
- организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- осуществление полномочий в сфере недропользования, отнесенных к ведению органов местного самоуправления законодательством Кыргызской Республики о недропользовании.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется на принципах:

- **открытости и ответственности органов местного самоуправления перед местным сообществом и осуществления ими своих функций в интересах местного сообщества;**
- **законности и социальной справедливости;**
- **волеизъявления граждан через систему органов местного самоуправления, а также через сходы граждан, собрания и курултай;**
- **защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;**
- **гласности и учета общественного мнения.**

## Эволюция от манипулирования к сотрудничеству

Участие граждан в процессе принятия решений – это признак демократичности системы управления. Участие должно быть истинным, реальным, участием «на равных». Иными словами, участие граждан в местном самоуправлении подразумевает партнерство сторон. Партнерство, основанное на осознании взаимной зависимости, взаимного уважения, готовности вместе работать над тем, чтобы условия жизни в сообществе стали лучше.

Это в корне отличает диктаторские и недемократичные системы управления, при которых о партнерстве между гражданином и органом управления говорить не приходится, где гражданин рассматривается исключительно как объект воздействия со стороны государства или органа управления, более того, как предмет манипуляции со стороны власти имущих для достижения их собственных целей. И не важно, каковы эти цели – личные корыстные, как, например, у римского императора эпохи разложения Рима, или благородные общечеловеческие, как, например, у революционеров начала XX века. Важно лишь, что эти цели поставлены самой властью и никак не связаны с потребностями гражданина. В таких системах взаимодействие между гражданином и системой управления характеризуется как манипулирование.

Вторая ступень, которая немного приближает нас к демократии, это – информирование, когда власть «сливает» гражданину некий объем информации, однако объем этой информации определяет самостоятельно, и процесс при этом носит односторонний характер. То есть власть по-прежнему остается субъектом, то есть тем, кто задает правила игры и определяет порядок действий, а гражданин остается пассивным объектом, на который этот «слив» информации направлен. Такая ситуация была характерна для Советского Союза, а также новообразованных государств на территории бывшего СССР в 90-х годах XX века.

Третья ступень взаимодействия – консультирование – носит уже двусторонний характер, подразуме-

вает свободный обмен мнениями, поиск компромисса. Однако право решения остается за органом управления или государством, при этом оно может как услышать гражданина, так и не принять его мнение во внимание. Эта ступень взаимодействия фактически отражает существующую в Кыргызской Республике реальность, особенно в отношении взаимоотношений гражданина и государства. К 2015 году в Кыргызстане широко распространена практика создания общественных советов при органах государственного управления, любое важное решение или новшество в системе управления, как правило, широко обсуждается с участием гражданского общества, а предложения со стороны гражданского общества довольно часто находят понимание у органов государственной власти, хотя и не всегда.

Что же касается контактов гражданина и местного самоуправления, то здесь уже можно говорить о четвертой ступени взаимодействия – партнерстве, которое означает не только совместный процесс принятия решений с учетом мнений обеих сторон, но и разделение ответственности за последствия принимаемых решений между сообществом и местным самоуправлением. Именно об этом партнерстве мы говорим в данном учебном комплексе. Но партнерство не возникнет в одночасье и само по себе. Для создания партнерства нужны взаимные усилия, встречное движение, которое начинается с изучения ситуации, положения, приоритетов и потребностей партнера, а также его возможностей и полномочий.



## Модель участия граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики

Модель участия граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики (Модель УГМСУ) – это комплекс мероприятий, который позволяет гражданам реализовать свое конституционное право на участие в местном самоуправлении.

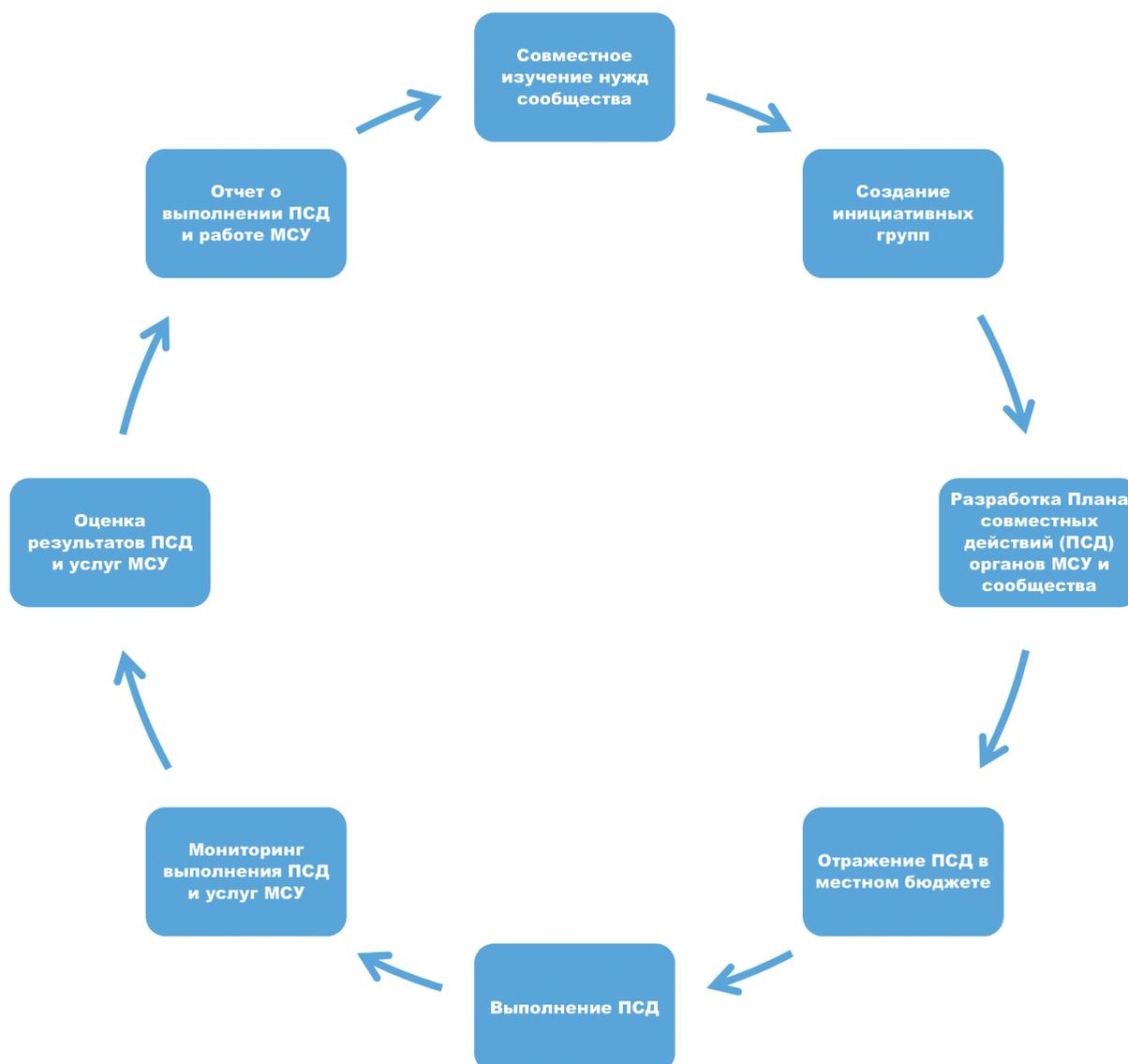
Модель УГМСУ предполагает активное и равноправное партнерство двух сторон – местного самоуправления и местного сообщества. Основная цель этого партнерства – улучшение условий жизни в муниципалитете. При этом под муниципалитетом понимается триединство<sup>1</sup> территории административно-территориальной единицы; населения, проживающего на данной территории; а также органа управления, решающего вопросы жизнедеятельности на данной территории в интересах населения. Очевидно, что

<sup>1</sup> Триединство – единство (неразрывное сочетание) трех сущностей, явлений, черт. Современный толковый словарь русского языка Ефремовой. Доступно в Интернете по адресу: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/255807/Триединство>.

две части данного триединства – население и орган управления – являются субъектами, то есть теми, кто воздействует на ситуацию или объект; а территория (включая материальные и нематериальные условия жизни) является объектом воздействия. Модель УГМСУ основана на этом триединстве и воплощает собой совокупность действий, предпринимаемых населением и органами управления в целях наилучшего удовлетворения потребностей и ожиданий населения в отношении материальных и нематериальных условий жизни на территории муниципалитета.

Несмотря на совместный, двусторонний, инклюзивный характер модели, ее реализация на практике невозможна без политической воли, осознанного решения органов местного самоуправления. Именно органы МСУ, согласно законодательству, обладают достаточными полномочиями, чтобы создать условия и среду, необходимые для реализации права граждан на участие в процессе принятия решений. Поэтому формальная инициатива по внедрению модели должна исходить от органов местного самоуправления, хотя внедрение идеи как таковой чаще начинается с подачи активных представителей сообщества или организаций гражданского общества.

Мероприятия модели связаны с формализованными процессами в местном самоуправлении, такими как бюджетный процесс, выборный цикл, среднесрочное программное планирование. В то же время модель отражает неформальные особенности бытия местных сообществ, особенности менталитета. С одной стороны, модель учитывает традиции и поведенческие стереотипы сообществ, например, привычку обсуждать важную информацию на сельских сходах. С другой, подразумевает использование современных методов участия, таких, как мониторинг и оценка услуг. Сочетание традиций и совмещенности делает модель участия граждан в местном самоуправлении живой и гибкой, позволяющей действительно улучшать материальные и нематериальные условия жизни сообществ, генерируя и приумножая необходимые для этого ресурсы.



Модель участия граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики состоит из восьми основных этапов, каждый из них, в свою очередь, включает набор последовательных действий и мероприятий, предпринимаемых по инициативе органов местного самоуправления, но выполняемых ими совместно с сообществом.

В таблице приводится краткое описание этих мероприятий в разбивке, отражающей изложение последовательности действий по реализации Модели участия в настоящем Комплексе учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики» (КУМ).

Этап Модели УГМСУ	Мероприятия, включенные в этап Модели УГМСУ
1. Совместное изучение нужд сообщества (СИНС)	<p>Принятие политического решения о необходимости изучения приоритетных потребностей населения со стороны органов МСУ</p> <p>Создание рабочей группы для проведения комплекса СИНС–мероприятий с учетом многообразия социальных групп</p> <p>Разработка графика мероприятий рабочей группы по организации и проведению СИНС</p> <p>Сбор информации и изучение ситуации в селе (сопровождающиеся одновременным распространением информации о целях СИНС, а также возможностях и полномочиях органов МСУ)</p> <p>Определение приоритетных, но решаемых проблем села и последующий анализ проблем села: что является причиной их возникновения и каковы их последствия, чем может обернуться дальнейшее бездействие</p> <p>Объединение приоритетных проблем по айылному аймаку, по схожести и приоритетности. Ранжирование (приоритезация) вопросов, подлежащих первоочередному разрешению, с учетом их воздействия на различные группы населения</p>
2. Создание инициативных групп	<p>Совместное обсуждение и поиск путей решения приоритетных вопросов</p> <p>Формирование инициативных групп по решению приоритетных вопросов. При формировании инициативных групп необходимо учитывать представленность различных групп населения, соблюдать баланс по признаку пола, возраста и этнической (региональной и т.п.) принадлежности</p>
3. Разработка Плана совместных действий (ПСД) органов МСУ и сообщества	<p>Разработка Плана совместных действий (ПСД) сообщества с органами местного самоуправления по решению ранжированных проблем</p> <p>Обсуждение Плана совместных действий по решению приоритетных вопросов с местным сообществом на сельских сходах, общественных слушаниях</p>
4. Отражение ПСД в местном бюджете	<p>Рассмотрение и утверждение Плана совместных действий на сессии местного кенеша</p> <p>Отражение Плана совместных действий в местном бюджете</p>
5. Выполнение ПСД	<p>Работа органов МСУ в партнерстве с местным сообществом по реализации Плана совместных действий для решения наиболее приоритетных вопросов. Обеспечение прозрачного управления при реализации ПСД. Обеспечение регулярного информирования населения о проводимой работе</p>
6. Мониторинг выполнения ПСД и услуг МСУ	<p>Организация и работа групп СМиО, оформление прав и обязанностей ГСМиО</p> <p>Мониторинг реализации ПСД и других инициатив и проектов сообщества и МСУ</p>
7. Оценка результатов выполнения ПСД и услуг МСУ	<p>Принятие решения о внедрении системы оценки работы ОМСУ, предоставляемых приоритетных услуг и документирование решения в местных документах</p> <p>Организация работы по оценке: изучение методики, проведение оценки, сбор информации, обработка, анализ, информирование МК и общественности, решения о том, какие меры необходимо предпринимать для повышения качества работы, услуг</p>
8. Отчет о выполнении ПСД и работе МСУ	<p>Отчет (распространение информации) о результатах деятельности по выполнению Плана совместных действий на сельских сходах, общественных слушаниях, курултаях</p>

## Учет приоритетов граждан в решениях органов МСУ

### Почему руководству органа МСУ выгодно изучать мнение населения?

Решение вопросов местного значения немыслимо без диалога органов МСУ с заинтересованным населением. Успех любого решения органов МСУ во многом зависит от поддержки со стороны населения. Когда сообщество чувствует, что его мнение важно для органов местного самоуправления, граждане охотно участвуют в решении вопросов местного значения. Это дает гражданам возможность самим определить, какие проблемы должны решаться в первую очередь и каким именно образом. Предлагая пути решения проблем, население частично берет на себя часть ответственности за развитие местного сообщества. Это разделение ответственности весьма полезно органам местного самоуправления и в построении диалога, и в поиске ресурсов. Итак, изучение мнения населения приносит органам местного самоуправления (особенно руководителям!) следующие выгоды:

- возможность планировать свои расходы так, чтобы наилучшим образом отвечать потребностям и ожиданиям граждан, что позволяет получить поддержку населения в политическом процессе, а также более рационально распределить имеющиеся ресурсы;
- гарантии того, что функции и полномочия будут выполнены эффективно;
- более четкое понимание структуры сообщества, включая группы интересов, а также понимание мотивов, которые движут недовольными гражданами, способными спровоцировать в ближайшем будущем конфликт;
- возможность повысить доверие со стороны населения, которое чувствует внимание со стороны органа МСУ;
- возможность разделить с гражданами ответственность (а иногда и расходы!) за достижение целей и решение проблем;
- получить информацию о потенциальных дополнительных ресурсах для местного развития;
- аргументы для отстаивания своей позиции во взаимоотношениях с государственными органами;
- защиту перед необоснованными жалобами и обвинениями, что особенно важно во взаимоотношениях с проверяющими органами.



**Органы МСУ должны стараться не только учитывать общественное мнение при планировании и принятии решений, но и формировать его в соответствии со своими внутренними ресурсами и возможностями.**

Ресурсы всегда дефицитны, особенно на уровне местных сообществ и местного самоуправления; это связано с тем, что государство ограничило количество доходных источников для местных бюджетов. Проще говоря, денег не хватает всегда. Ни одному органу государственного управления, ни одному муниципалитету, ни одной семье. И вообще денег не хватает ни одному бюджету в мире, так как потребности человека растут быстрее, чем возможности их удовлетворять. В связи с этим возникает необходимость регулярно принимать решения о том, на удовлетворение каких нужд тратить средства в первую очередь. Или – что приоритетнее? Поэтому в процессе управления местным бюджетом у органов МСУ возникает необходимость постоянного ранжирования проблем и потребностей по степени их приоритетности, чтобы наилучшим образом отвечать ожиданиям населения, быть ему подотчетным. Другими словами, органы МСУ и население постоянно нуждаются в информации о том, каким образом надо достигать решения поставленных приоритетных задач и проблем, сколько для этого потребуется средств и как их получить, как найти дополнительные источники финансирования или пути увеличения доходной части местного бюджета.



**Важно помнить, что в условиях дефицита ресурсов простых решений не бывает, и глубоко заблуждаются те главы местного самоуправления, кто убежден в «единственно правильной» собственной точке зрения. У сообщества всегда найдется альтернативное решение, другой выбор цели и проблемы, на которую следует потратить деньги местного бюджета.**

Органы управления не всегда умело и эффективно взаимодействуют с населением. С одной стороны, имеет место «заигрывание» с общественным мнением, разного рода популистские шаги. С другой – при разработке важнейших социально–экономических проектов, реализации реформ, принятии и реализации решений по вопросам, важным для всего местного сообщества, потенциал общественного мнения

используется не полностью. Демократическое управление требует использования специальных инструментов, обеспечивающих согласование интересов различных групп. Один из таких инструментов — Совместное изучение нужд сообщества — СИНС<sup>1</sup>.

Совместное изучение нужд сообщества — СИНС — это процесс совместного сбора информации, ее анализа и планирования работы с учетом мнения и интересов населения. СИНС — это постоянно совершенствующаяся группа методов и подходов, которые позволяют людям анализировать свой жизненный опыт, условия существования и способствуют обмену накопленным опытом и знаниями. С помощью СИНС сельское и городское население может определять свои приоритеты и самостоятельно принимать решения, определяющие условия их жизни.

СИНС — это комплекс мероприятий, который включает в себя несколько следующих друг за другом шагов<sup>2</sup>, разделенных на два основных этапа — организационный и информационно-аналитический.

Комплекс СИНС-мероприятий носит замкнутый характер — они должны проводиться регулярно, так как приоритетные проблемы сообщества постепенно решаются, и если в текущем году приоритет номер один — питьевая вода, то через год или два самой приоритетной проблемой станут дороги.

Обязательным и неизбежным элементом всех этапов и мероприятий СИНС является раскрытие информации о местном бюджете, о том, как расходуются средства для решения вопросов местного значения. Без раскрытия информации о бюджете трудно завоевать доверие граждан и побудить их активно участвовать в решении вопросов местного значения.

В процессе проведения комплекса СИНС-мероприятий органы местного самоуправления получают достоверную информацию о важнейших приоритетах местного сообщества. Обязательным условием СИНС является изучение нужд сообщества с учетом потребностей различных групп населения, потому что потребности мужчин и женщин, пожилых и молодых, здоровых и инвалидов могут быть разными. Если определенные группы населения не будут иметь возможности участия в процессах СИНС, то есть риск получить искаженные результаты ранжирования проблем.

Приоритеты разных групп интересов могут конкурировать, и органам МСУ приходится делать выбор, ранжировать приоритетные вопросы по степени значимости для сообщества. Выбор этот должен быть понятен сообществу и согласован с сообществом. Важно не допустить, чтобы какая-либо из социальных групп сообщества осталась в убеждении, что ее приоритетные проблемы проигнорированы органами МСУ в процессе принятия решений. Например, в процессе принятия решения о том, в какой инфраструктурный проект направить инвестиции местного бюджета — спортивное сооружение для молодежи или детский сад, органы МСУ должны консультироваться с сообществом целиком и обеими социальными группами (молодежь и родители детей-дошкольников) в частности. Но как это сделать? Путем сходов, собраний граждан и общественных слушаний!



<sup>1</sup> СИНС мало подходит для больших городов, где в силу большой численности населения трудно обеспечить репрезентативность участия граждан. В городах чаще применяются другие методы — социологические исследования, целевые фокус-группы, экспертные оценки, исследования и др.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см. пункт 4 Статьи 24 Типового устава местного сообщества, утвержденного приказом ГАМСУМО № 01–24/19 от 04 марта 2014 года.

## Глава 2. Публичные мероприятия: сходы и общественные слушания

### Собрания и сходы граждан

#### Правовые основы проведения сходов и собраний граждан

Законодательство весьма расплывчато говорит о таком важнейшем инструменте гражданского участия в местном самоуправлении, как собрания и сходы граждан. Статья 7 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» гласит, что непосредственное участие местного сообщества в реализации местного самоуправления осуществляется в форме обсуждения всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на собраниях (сходах) членов местного сообщества. Согласно статье 58 закона, для принятия решений по важнейшим вопросам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества, местные сообщества могут проводить курултай, сходы и другие формы прямого волеизъявления. В статье 60 закона и Типовом уставе местного сообщества, который был принят ГАМСУМО 4 марта 2014 года, даются следующие пояснения относительно собраний и сходов членов местного сообщества.

С целью учета мнений членов местного сообщества по вопросам, имеющим важное значение, заслушивания и обсуждения информации депутатов местного кенеша и его исполнительных органов проводятся сходы, общественные слушания с участием членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций.

Рекомендации собраний (сходов) рассматриваются с участием представителей (делегатов) от соответствующих собраний (сходов).

Итак, Закон о МСУ признает право граждан участвовать в решении вопросов местного значения через сходы граждан, но очень мало говорит о том, как это право может быть реализовано, каковы правила и процедуры проведения собраний (сходов).



**Правомочность, легитимность, признание результатов собраний и сходов со стороны органов управления – государственной власти и местного самоуправления – во многом зависят от того, как будут выполнены процедуры, как будут оформлены результаты, какова будет репрезентативность или уровень участия в сходах сообщества.**

К сожалению, расплывчатые положения закона позволяют проводить собрания и сходы в самом разном формате, и даже злоупотреблять этим механизмом, выдавая формальное мероприятие за истинное гражданское участие. В том, например, случае, когда органы местного самоуправления собирают так называемый актив, часто состоящий из муниципальных служащих, проводя обсуждение «для галочки», а результаты представляя в качестве общего мнения всего сообщества. И с формальной точки зрения придаться к такому результату трудно, так как конкретные рамки и требования к проведению такого рода мероприятий в законе не установлены. Например, закон гласит, что сходы проводятся на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций, но не конкретизируется, в каких случаях и по каким вопросам должны проводиться сходы. Также законодательство не обязывает органы МСУ планировать проведение собраний (сходов) с учетом интересов населения, проживающего на территории муниципалитета. **Означает ли это, что рамок и процедур не существует в природе? Нет.**

Есть здравый смысл и подзаконные нормативные правовые акты, которые позволяют внимательнее отнестись к собраниям и сходам, чтобы выработать модель, применение которой позволит использовать механизм собраний и сходов максимально эффективно.

В Кыргызской Республике нарабатана достаточная практика проведения собраний и сходов, позволяющая обобщить опыт и предложить рекомендации по проведению собраний и сходов тем лидерам органов местного самоуправления, которые стремятся не только услышать мнение своего сообщества, но и разделить с ним ответственность за судьбу улучшений условий жизни в сообществе.

#### Перечень и количество вопросов, рассматриваемых на сходах граждан

Согласно пункту 16 Типового устава местного сообщества<sup>1</sup>, на сельских сходах рассматриваются следующие вопросы:

<sup>1</sup> Утвержден Приказом № 01–24/19 ГАМСУМО от 4 марта 2014 года.

- проект устава местного сообщества, а также проекты нормативных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав местного сообщества;
- проекты планов и программ развития айылного аймака, в том числе проекты о внесении в него изменений;
- план совместных действий по решению выявленных приоритетных проблем села, квартала, улицы;
- улучшение межэтнических отношений в айылном аймаке, проведение профилактических работ по недопущению межэтнических конфликтов;
- определение порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества;
- обсуждение тарифов за использование питьевой воды, поливной воды (канализации, теплоснабжения, если они есть), а также за сбор и вывоз твердых бытовых отходов и др.;
- развитие жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройство территории улицы, квартала, села;
- генеральный план застройки территории, вопросы соблюдения норм и правил архитектуры и градостроительства;
- проекты нормативных правовых актов, инициируемые местным сообществом (народная инициатива);
- рассмотрение кандидатуры айыл башчысы и дача согласия на его назначение на должность айыл башчысы главой айыл окмоту;
- заслушивание информации депутатов айылного кенеша, главы айыл окмоту о результатах их деятельности за год (полугодие);
- обсуждение вопросов об образовании и упразднении айылного аймака, населенных пунктов в пределах территории айылного аймака, установлении и изменении их границ, установлении и перенесении административного центра, определении категорий населенных пунктов, наименовании и переименовании айылного аймака, сел, улиц, а также изменении транскрипций их названий;
- иные вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества.

Заключительный пункт этого списка оставляет свободу действий для инициаторов схода, по сути, любой важный вопрос жизнедеятельности сообщества может стать предметом рассмотрения на сельском сходе, включая вопросы культуры, поведения, воспитания, традиций и др., и теперь впору ответить на вопрос о том, кто и на каком основании может стать инициатором схода?

### Инициатива проведения схода

Инициаторами проведения сельских сходов могут выступать члены местного сообщества, включая инициативные группы, депутатов айылного кенеша, главу айыл окмоту, айылный кенеш (см. пункты 18 и 19 Типового устава местного сообщества). Члены местного сообщества вправе образовать инициативную группу по проведению сельского схода. Количество членов инициативной группы устанавливается местным сообществом и органами МСУ по своему усмотрению. Если инициатором проведения сельского схода является глава айыл окмоту, айылный кенеш либо его председатель, решение о проведении сельского схода принимается соответственно главой айыл окмоту, местным кенешем либо его председателем самостоятельно.



**Если инициатором проведения сельского схода выступает инициативная группа или депутаты айылного кенеша, то они должны направить главе айыл окмоту или председателю айылного кенеша обращение о необходимости проведения сельского схода по вопросу (вопросам) местного значения, обозначенному ими в данном обращении.**

Обращение с инициативой о проведении сельского схода должно включать:

- обоснование необходимости проведения сельского схода;
- предполагаемое количество участников мероприятия (жители улиц, квартала, села, сел, айылного аймака);
- предполагаемое место проведения мероприятия;
- вопрос (вопросы), выносимый на рассмотрение;
- сведения о лицах (членах инициативной группы), готовивших обращение с указанием фамилий, имен, отчеств и места жительства.

Обращение о проведении сельского схода должно быть рассмотрено главой айыл окмоту или председателем айылного кенеша в течение 14 дней со дня его регистрации. По результатам рассмотрения обращения глава айыл окмоту принимает решение о проведении сельского схода и организует его проведение либо отказывает в проведении. По результатам рассмотрения обращения председатель айылного кенеша, в случае согласия с обращением, поручает главе айыл окмоту проведение сельского схода либо отказывает в проведении.

Глава айыл окмоту, председатель айылного кенеша вправе отказать в проведении сельского схода в случаях:

- нецелесообразности обсуждения вопросов, указанных в обращении на сходах, в связи с возможностью решения их иными законными путями;
- если вопросы, указанные в обращении, противоречат нормам законодательства Кыргызской Республики и Уставу местного сообщества.

Однако на практике случаев отказа в проведении не встречается. Кроме того, юристы ИПР рекомендуют исключить указанную норму из Типового устава местного сообщества, так как любой вопрос, обращение группы граждан в органы местного самоуправления заслуживают того, чтобы быть рассмотренными и обсужденными.

На практике отказы случаются редко. Однако многие жители сел, в том числе некоторые депутаты айылного кенеша, не до конца понимая функции и полномочия органов МСУ или не зная законодательства (в части разделения вопросов местного и государственного значения), обращаются к органам МСУ по самым разным поводам, начиная от вывоза мусора, освещения улиц, ирригации и полива до вопросов национальной безопасности, вопросов границ, таможни, пенсий, повышения заработной платы учителям и врачам и электрификации новостроек. Поэтому органы МСУ, в случае поступления к ним обращения граждан о проведении схода по вопросам, не относящимся к их компетенции (вопросы государственного значения), вправе отказать в организации и проведении сельского схода. Но при этом глава АО, председатель АК должны разъяснить членам инициативной группы, депутатам АК:

– причину нецелесообразности обсуждения на сходах вопросов, не относящихся к компетенции органов МСУ;

– противоречия нормам законодательства Кыргызской Республики и Уставу местного сообщества предложений, рекомендаций или требований, указанных в обращении.

При этом глава АО, председатель АК должны принять все меры по надлежащему решению проблемы, то есть направить обращение главы АО, депутатов АК или перенаправить обращение жителей села в соответствующие государственные органы, в чью компетенцию входит решение данного вопроса, или искать другие возможности решения данного вопроса.

Решения главы айыл окмоту или председателя айылного кенеша об отклонении проведения сельского схода может быть обжаловано в судебном порядке.

### Правомочность сходов, качественный и количественный состав участников

Количество участников схода для обеспечения его правомочности органы МСУ и местное сообщество определяют по своему усмотрению в Уставе местного сообщества. Например, сообщество может определить, что для правомочности схода необходимо участие в нем не менее 40 человек, более половины представителей от приглашенных лиц, более половины жителей улицы, квартала, айыла или айылного аймака и т.д.

При этом категории участников схода могут отличаться, например, совершеннолетние, владеющие избирательным правом, домовладельцы, приглашенные и т. д. В числе участников схода обязательно должны быть представители различных групп населения: мужчины и женщины, пожилые и молодые, представители всех этнических групп, проживающих на данной территории.

Практика внедрения Типового устава местного сообщества в муниципалитетах Кыргызской Республики показала, что сообщества определяют правомочность сходов следующим образом.

*Например, в Авлетимском айылном аймаке Аксыйского района Джалал–Абадской области члены местного сообщества во время обсуждения проекта Устава местного сообщества, исходя из принципа большинства, установили, что для обеспечения правомочности схода требуется присутствие 51% жителей улицы, квартала, айыла или айылного аймака (в зависимости от уровня проведения схода) или участие 51% приглашенных лиц (от списка лиц, кому были направлены приглашения для участия в сельском сходе).*

*В Масынском айылном аймаке Ноокенского района Джалал–Абадской области члены местного сообщества для правомочности сельского схода посчитали необходимым участие 50 % членов местного сообщества, владеющих избирательным правом, или 60% от приглашенных лиц.*

*В Болот Мамбетовском айылном аймаке Тонского района Иссык–Кульской области при обсуждении проекта Устава местного сообщества члены местного сообщества, исходя из сложности привлечения граждан в процесс обсуждения и принятия решений на сходах и собраниях, предпочли снизить планку до 30%, т.е. считать сход правомочным при участии 30% жителей улицы, квартала, айыла или айылного аймака, или при участии 30% от приглашенных лиц.*

*В то же время в Ак–Чийском айылном аймаке Ак–Суйского района Иссык–Кульской области члены местного сообщества, учитывая занятость жителей сельскохозяйственными полевыми работами, а также принимая во внимание число жителей, уехавших на заработки в другие города и страны,*

*порог легитимности сельского схода спустили до 10%. Тем самым посчитали правомочным участие 10% жителей улицы, квартала, айыла или айылного аймака, обладающих активным избирательным правом.*

В случае отсутствия необходимого количества жителей соответствующей территории (улицы, квартала, села, сел) или приглашенных участников для проведения сельского схода, указанное мероприятие переносится на определенный срок с согласия присутствующих.

### Периодичность проведения сходов

Сельские сходы созываются главой айыл окмоту, депутатами айылного кенеша, а также по предложению членов местного сообщества (инициативной группы), в зависимости от возникших вопросов, по мере необходимости, но не менее двух раз в год, с предварительным оповещением членов местного сообщества в сроки, установленные в настоящем Уставе.

Практика внедрения Типового устава местного сообщества в муниципалитетах Кыргызской Республики показала, что сообщества определяют периодичность сходов следующим образом.

Многие муниципалитеты при обсуждении своего проекта Устава местного сообщества, разработанного на основе типового документа, не стали устанавливать конкретное количество сельских сходов, проводимых в течение года, так как не смогли предвидеть весь перечень вопросов, которые будут нуждаться в обсуждении на сходе в течение года. Предпочли оставить норму, указанную в пункте 17 Типового устава местного сообщества, согласно которой сельские сходы созываются в зависимости от возникших вопросов по мере необходимости, но не менее двух раз в год.

При этом представители айыл окмоту и депутаты айылного кенеша, а также члены местного сообщества признались, что сельские сходы проводятся по-разному, в большинстве случаев по инициативе главы айыл окмоту или депутатов айылного кенеша. Иногда в течение одного месяца могут быть организованы и проведены по три и четыре раза, иногда в месяц по одному разу, иногда один раз в три месяца. Все зависит от срочности вопросов и их необходимости обсуждения с жителями села, улицы, квартала.

К сожалению, как таковой процедуры, указанной в Типовом уставе местного сообщества, по организации и проведению сельского схода пока не соблюдается, хотя процедуры очень детально прописаны и соблюдение их привело бы к более эффективному обсуждению вопросов и принятию решений с участием необходимого и нужного количества участников сельского схода.

Для решения неотложных вопросов сходы могут созываться главой айыл окмоту, айылным кенешем либо его председателем в срочном порядке с предварительным оповещением членов местного сообщества и заинтересованных лиц в сроки, установленные, соответственно, главой айыл окмоту либо председателем айылного кенеша. Например, в случае наступления чрезвычайной ситуации, возникновения угрозы жизни и здоровью граждан. Особенно в сельских муниципалитетах часто случаются чрезвычайные ситуации природного характера и в разные времена года, т.е. сели, оползни, пожары, землетрясения и др., а также возможны и другие чрезвычайные ситуации техногенного характера. При таких ситуациях, в целях мобилизации населения или их эвакуации и спасения, для решения других неотложных вопросов (кроме чрезвычайных ситуаций) потребуется проведение срочных сходов и собраний с жителями улицы, квартала, села или сел айылного аймака. Поэтому в данном случае главой АО и председателем АК сходы созываются в сроки, указанные ими для принятия срочных мер, по остальным вопросам, где не требуется срочность, необходимо соблюсти все необходимые процедуры по предварительному оповещению участников схода.

### Общественные слушания

Общественные слушания стали обычной практикой работы органов местного самоуправления с населением Кыргызской Республики, начиная с 1999 года, когда в городе Нарыне состоялись первые в истории Кыргызстана общественные слушания по проекту городского бюджета.



**Время и опыт показали, что общественные слушания в Кыргызской Республике «прижились», органично вписались в социальную жизнь кыргызстанцев, и сегодня эта практика распространяется на многие сферы жизни общества, не ограничиваясь лишь отношениями с местным самоуправлением. Широко распространены общественные слушания, проводимые государственными органами, причем тон задает Жогорку Кенеш, регулярно организуя общественные слушания по важным для общества законопроектам, включая ежегодный законопроект о государственном бюджете.**

Причем общественные слушания служат не только инструментом взаимного информационного обмена, но и своеобразным барометром, измерителем «температуры» отношений между местным самоуправлением и избравшим его сообществом. Так, если на общественных слушаниях стоит скучная тишина,

а выступающие «бубнят» свои бумажные заготовки, можно смело сказать, что в данном сообществе местное самоуправление развивается слабо, потому что его орган недостаточно взаимодействует с гражданами, которым, в свою очередь, не интересно, что делает орган МСУ.

Наоборот, если на общественных слушаниях разворачивается дискуссия, пусть и не всегда конструктивная; если сыплются вопросы, пусть и не все по существу; а представители МСУ способны на них ответить, то здесь диалог между МСУ и населением очевиден. Причем такой диалог, при котором собеседники прислушиваются друг к другу, понимая, что делают одно дело.

### Правовые основы и цели общественных слушаний



**Согласно разделу 22 Типового устава местного сообщества, общественные слушания – это организованное мероприятие в форме открытого обсуждения, проводимого по инициативе органов местного самоуправления для изучения мнения населения, получения предложений и рекомендаций от его участников и поиска оптимального, сбалансированного решения по важнейшим вопросам жизни сообщества с учетом интересов населения.**

Общественные слушания позволяют достичь следующих целей:

- органам МСУ выяснить, насколько общественность поддерживает предлагаемое органами местного самоуправления решение;
- населению высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу;
- гражданам получить ответы на вопросы от руководителей органов местного самоуправления, территориальных подразделений государственных органов, организаций и учреждений;
- органам МСУ узнать мнение населения об уровне удовлетворенности их работой;
- в случае необходимости – скорректировать деятельность органов МСУ с учетом мнения населения.

Особую правовую базу имеют общественные слушания по бюджетным вопросам, так как нормы обеспечения бюджетной прозрачности закреплены законодательно. Согласно статье 12 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» и статье 13 Закона Кыргызской Республики «О финансово–экономических основах местного самоуправления», рассмотрение и утверждение бюджетов органов местного самоуправления производится гласно и публично на открытых сессиях кенеша и общественных слушаниях. Статья 52 Конституции Кыргызской Республики предусматривает право участия граждан в формировании местных бюджетов, а также получении информации о фактически расходуемых средствах из бюджета. Информация о доходах и расходах местного бюджета должна быть доступна не только тем органам, которые занимаются этими вопросами, но и гражданам, которые вправе знать о том, каким образом и на что расходуются бюджетные деньги<sup>1</sup>.

### Темы общественных слушаний

Общественные слушания могут проводиться по вопросам местного значения, при решении которых мнение местного сообщества является исключительно важным для принятия правильного решения органами местного самоуправления (см. пункты 22.3 – 22.7 Типового устава местного сообщества).

Вопросы, выносимые на общественные слушания:

- формирование и исполнение местного бюджета;
- управление муниципальной собственностью (продажа, предоставление в аренду, использование муниципальных земель, объектов и др.);
- утверждение тарифов по питьевой и поливной воде, канализации, теплоснабжению, сбору и вывозу твердых бытовых отходов и др.;
- иным вопросам, связанным с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества.



**В целях тщательного изучения мнения местного сообщества, заслушивания, обсуждения, сбора рекомендаций и обмена информацией по вопросу, имеющему особое значение для местного сообщества, рекомендуется выносить на общественные слушания не более одного вопроса.**

Общественные слушания проводятся органами местного самоуправления в обязательном порядке:

- по вопросам формирования и исполнения местного бюджета ежегодно;
- по утверждению проекта стратегии управления муниципальным имуществом и имуществом, переданным в управление органам местного самоуправления государством, в случае разработки и принятия такой стратегии.

<sup>1</sup> Формирование и исполнение местных бюджетов Кыргызской Республики / Методическое пособие. Утверждено приказом министра финансов Кыргызской Республики № 18–п от 5 февраля 2015 г. Стр. 54.

Общественные слушания по вопросам утверждения тарифов на услуги (питьевая вода, поливная вода, канализация, теплоснабжение, сбор и вывоз твердых бытовых отходов и др.) проводятся по мере необходимости.

Организация и проведение общественного слушания возлагаются на исполнительный орган местного самоуправления (айыл окмоту) и осуществляются за счет средств местного бюджета.

### Правомочность общественных слушаний

Количество участников общественных слушаний для обеспечения их правомочности органы МСУ и местное сообщество определяют по своему усмотрению в Уставе местного сообщества. В числе участников общественных слушаний обязательно должны быть представители различных групп населения: мужчины и женщины, пожилые и молодые, представители всех этнических групп, проживающих на данной территории, и т.д.

Например, сообщество может определить, что для правомочности слушаний необходимо участие в них не менее 70 человек, более половины представителей от приглашенных лиц, более половины жителей улицы, квартала, айыла или айылного аймака, не менее 30% лиц одного пола, не менее 20% молодежи<sup>1</sup> и т.д.

Практика показывает, что чаще всего количество участников слушаний составляет от 50 до 120 человек в сельских муниципалитетах и до 250 человек – в небольших городах.

### Возражения против слушаний и как их преодолеть

Возражения и протесты могут также возникнуть и внутри органа, организующего общественные слушания, в данном случае внутри органа МСУ, особенно когда речь идет об общественных слушаниях по бюджету. Ниже приводятся возможные возражения, а также аргументы, с помощью которых их можно преодолеть.

- **Бюджет (собственность, другие вопросы) – это моя работа ... У населения нет полномочий принимать решения по бюджету, так как за это отвечают только органы местного управления ...**

Во-первых, представители и лидеры органов МСУ управляют деньгами и собственностью, по сути, принадлежащими сообществу. Они наделены полномочиями принимать решения постольку, поскольку население делегировало им это право через выборы.

Во-вторых, ваши усилия по организации общественных слушаний демонстрируют ваше желание выслушать мнения населения, но это не означает, что замечания и пожелания жителей обязательны для вашего исполнения. Мнения — это информация. Выслушать ее – не означает переложить свои обязанности или ответственность на кого-либо. Также слушания не означают и не влекут за собой моментальное принятие какого-либо решения. Однако граждане обязательно осознают и оценят факт того, что им предоставили возможность поучаствовать в принятии решения, и будут больше поддерживать его, что облегчит для вас его выполнение.

- **Общество не понимает сложный предмет слушаний, и оно не хочет понимать!**

Одна из функций сотрудников органов самоуправления – образовывать. Помните о том, что люди не могут поддерживать то, что они не понимают. Обычно непонимание вызвано отсутствием доступа к информации. Помните, что решения органов самоуправления лучше выполняются и поддерживаются, если они правильно поняты информированными гражданами.

- **Специалистами являемся мы, сотрудники МСУ, а не общественность, не рядовые граждане!**

Даже представители власти не имеют ответов на все вопросы. В большинстве случаев у них нет времени, чтобы всегда быть на высоте по всем темам. Новые идеи, предложенные рядовыми гражданами, могут помочь представителям органов самоуправления принимать более обоснованные решения.

- **Общественные слушания – это потеря времени, общество не будет этим интересоваться!**

Принятие решений в демократичном обществе, на основе согласия, требует времени. Достижение согласия – не самый быстрый способ находить решения, но очень эффективный! Демократия – это медленный, иногда непредсказуемый, но творческий процесс, неминуемо приносящий результаты! Если заручиться поддержкой населения, это может сэкономить много времени и поможет избежать будущих проблем!

<sup>1</sup> В Кыргызской Республике молодежь – это лица в возрасте от 14 до 28 лет.

## Чем сходы отличаются от общественных слушаний?

Сходы и общественные слушания имеют, безусловно, единую природу – это публичные мероприятия, формы участия граждан в процессе принятия решений и в управлении, в нашем случае – в местном самоуправлении. Внешне и организационно эти мероприятия также схожи. Однако между ними есть следующие принципиальные различия:

- сходы могут проводиться на разных уровнях сообщества – в селе, на улице, на уровне всего айыльного аймака или небольшого города, тогда как общественные слушания проводятся исключительно на уровне всего сообщества (кроме больших городов, где это технически затруднено);
- сходы могут проводиться как по инициативе органов местного самоуправления, так и по инициативе сообщества, тогда как общественные слушания проводятся только по инициативе органов местного самоуправления, поскольку их цель – получить одобрение сообщества по поводу того или иного важного решения;
- целью собраний (сходов) может быть простое информирование, заслушивание мнений, а результатом – продолжение дискуссии; общественные слушания имеют своей целью одобрение или корректировку принимаемого решения (как правило, после общественных слушаний решение выносится на рассмотрение представительного органа – местного кенеша);
- предоставление информации после схода зависит от того, какова была цель, и каким оказался результат собрания или схода; предоставление информации по результатам слушаний – жесткое требование, так как сообщество должно гарантированно получить информацию о финальном виде, в котором было принято обсуждаемое на слушаниях решение.



# Глава 3. Руководство по организации и проведению собраний (сходов) и общественных слушаний

## Подготовка

Практика показывает, что процесс подготовки и проведения собраний (сходов) граждан и общественных слушаний в целом схожи между собой. Поэтому при подготовке и проведении указанных публичных мероприятий участия граждан в местном самоуправлении целесообразно следовать общим методическим рекомендациям, предложенным в данном разделе настоящего пособия.

Данное пособие, опираясь на практику сельских муниципалитетов Кыргызской Республики, позволяет ответить на следующие вопросы, не имеющие прямых ответов в законодательстве, но ответы на которые диктует здравый смысл, логика, практика и совокупность нормативных правовых актов. Для удобства восприятия вопросы разделены на блоки: подготовка и проведение; информирование; принятие решения.

### **Подготовка**

- Кто должен быть ответственным за организацию и проведение схода или общественных слушаний?

### **Проведение**

- В чем заключаются полномочия и обязанности ведущего схода или общественных слушаний?
- Каковы процедуры утверждения повестки, регламента, правила поведения участников?
- Какова продолжительность схода или общественных слушаний?

### **Информирование**

- Каков порядок проведения информационной кампании ДО и ПОСЛЕ?
- Каков порядок приглашения и регистрации участников?
- Каков механизм информирования населения о результатах и решениях, принятых на собрании (сходе) или общественных слушаниях?

### **Принятие решения**

- Каковы процедуры учета мнений граждан?
- Как определить круг лиц, входящих в президиум публичного мероприятия?
- Каковы процедуры голосования для принятия решения?

Рассмотрим каждый блок вопросов подробнее. Общие принципы организации и проведения собраний (сходов) и общественных слушаний определены в Типовом уставе местного сообщества и заключаются в следующем.



**Подготовка, проведение и определение результатов сходов осуществляются открыто и гласно в порядке, установленном в Уставе местного сообщества. Ответы на поступившие вопросы, предложения, замечания и рекомендации по обсуждаемым вопросам на сходе, при возможности, даются на месте, в случае невозможности ответить на месте, рассматриваются органами местного самоуправления в течение трех дней, результаты сообщаются участникам сельского схода, их озвучившим, в письменной форме. Расходы, связанные с проведением сельских сходов, покрываются за счет средств местного бюджета.**

Эти же принципы применимы и к общественным слушаниям, за исключением нормы об ответах на поступившие вопросы (об этом подробнее см. раздел «Информационная кампания «после» настоящего пособия).



**Айыл окмоту в течение 10 дней со дня проведения общественных слушаний обобщает и оформляет их результаты и распространяет среди населения информацию о результатах слушаний, а также о решениях, принятых по итогам слушаний. При этом айыл окмоту использует различные способы распространения информации, применимые к данному сообществу, включая устные сообщения, размещение информации на информационных досках, средства массовой информации, Интернет и другие способы.**

## Планирование проведения схода, слушаний

Задумывая сход граждан или общественные слушания, инициаторы должны понимать, что основной целью таких мероприятий, помимо информирования, распространения какой-либо информации, остается изучение мнения населения, разъяснение сложных вопросов. Следовательно, к собранию и сходу, а особенно к общественным слушаниям, надо готовиться заранее, тщательно продумывая оформление информации, которую инициаторы планируют распространить, а также формы обратной связи, формы получения информации и рекомендаций от участников этих публичных мероприятий.

Глава айыл окмоту или председатель местного кенеша (или инициативная группа) определяют перечень вопросов для рассмотрения на сходе или общественных слушаниях, а также решают, какая информация должна быть представлена, в каком формате и в какие сроки. Поскольку чаще всего инициатором схода выступает исполнительный орган местного самоуправления либо он готовит его по поручению местного кенеша, рассмотрим процесс планирования с точки зрения айыл окмоту.

Начинать планирование целесообразно с совещания аппарата айыл окмоту о проведении схода или общественных слушаний на уровне сел или на уровне айылного аймака<sup>1</sup>, которое проводит руководитель исполнительного органа МСУ. По итогам встречи для организации и проведения мероприятия создается рабочая группа из числа аппарата АО, включая старост сел. Состав рабочей группы утверждается распоряжением главы АО (см. Приложение 1).

На первой встрече рабочая группа с участием главы АО разрабатывает проверочный лист по организации и проведению схода или общественных слушаний, указывая в проверочном листе сроки и ответственных лиц. Данная встреча должна проводиться не менее, чем за 15–20 дней до даты мероприятия. Проверочный лист поможет команде определить объем работы, четко распределить свои обязанности и сроки их выполнения. Проверочный лист придает организационную четкость подготовке схода или общественных слушаний. Нельзя забывать о том, что ни одно мероприятие не проводится спонтанно, и качественные мероприятия не организует один человек. Сделать проверочный лист целесообразнее в виде таблицы, заполнить – приступая к подготовке, а не накануне проведения схода или общественных слушаний.

### Типовой проверочный лист для подготовки к сходу или общественным слушаниям<sup>2</sup>

№	Мероприятие	Дата	Ответственный
	Создание рабочей группы по организации и проведению публичного мероприятия, распределение ролей и обязанностей	За 15–20 дней	Глава АО или мэр города
	Определение даты и места проведения публичного мероприятия	За 14 дней	Заместитель главы АО или мэра, или председатель рабочей группы
	Разработка повестки дня публичного мероприятия, например: <ul style="list-style-type: none"> <li>• отчет об исполнении Плана совместных действий;</li> <li>• отчет о мониторинге уборки и вывоза мусора;</li> <li>• проект местного бюджета на следующий год.</li> </ul>	За 12 дней	Председатель рабочей группы по согласованию с главой АО или мэром города
	Подготовка выступающих и презентаторов согласно повестке дня, например: <ul style="list-style-type: none"> <li>• отчет об исполнении Плана совместных действий готовит Инициативная группа;</li> <li>• отчет о мониторинге уборки и вывоза мусора готовит Группа совместного мониторинга и оценки;</li> <li>• проект местного бюджета на следующий год.</li> </ul>	За 7 дней	Рабочая группа и презентаторы
	Подготовка информационных материалов: <ul style="list-style-type: none"> <li>• объявления, афиши и анонсы;</li> <li>• информационный бюллетень или отчет;</li> <li>• краткое описание бюджета.</li> </ul>	За 8 дней	Рабочая группа
	Распространение информационных материалов в каждом селе	За 7 дней до схода	Рабочая группа, старосты, квартальные
	Рассылка пригласительных билетов депутатам местного кенеша и авторитетным членам местного сообщества	За 4 дня	Рабочая группа, старосты, квартальные
	Подготовка презентаций по основным вопросам повестки дня	За 3 дня	Рабочая группа, старосты, квартальные
	Распространение бюллетеня, сообщения, уведомления среди населения	За 7 дней	Рабочая группа, старосты, квартальные

<sup>1</sup> Общественные слушания проводятся на уровне айылного аймака.

<sup>2</sup> В таблице приводятся рекомендуемые шаги. На практике порядок подготовки может быть упрощен.

Распространение афиши или объявлений в местах массового скопления людей	За 7 дней	Рабочая группа, старосты, квартальные
Приглашение местных жителей (с помощью рупора)	За 1 день	Рабочая группа, старосты, квартальные
Встреча рабочей группы с участием выступающих и модератора, включая: <ul style="list-style-type: none"> <li>• репетицию («прогон») презентаций;</li> <li>• согласование порядка (правила, регламент) проведения сельского схода;</li> <li>• подготовку места проведения публичного мероприятия;</li> <li>• проверку готовности материалов (правила, баннер, афиша и др).</li> </ul>	За 1 день до схода	Глава АО или мэр города совместно с рабочей группой и презентаторами
Подготовка места проведения: <ul style="list-style-type: none"> <li>• место для регистрации участников;</li> <li>• места для президиума и модератора;</li> <li>• места для участников;</li> <li>• место для ведения протокола мероприятия;</li> <li>• готовность и исправность оборудования (усилитель, колонки, микрофоны и др.).</li> </ul>	За 1 день до схода	Рабочая группа
Написание пресс-релиза и распространение среди СМИ (при наличии), приглашение представителей Общинного мультимедиацентра	За два дня	Председатель рабочей группы
Проведение публичного мероприятия согласно программе	День проведения	Глава АО или мэр города совместно с рабочей группой
Информационная кампания после мероприятия, размещение результатов сельского схода или слушаний на информационных стендах, подготовка письменных ответов	В течение двух дней после мероприятия	Председатель рабочей группы

При организации общественных слушаний полезно иметь перед собой требования, предусмотренные Типовым уставом местного сообщества. **Раздел 23 Типового устава местного сообщества. Порядок организации и проведения общественных слушаний**

23.1. После принятия решения о проведении общественных слушаний по определенному вопросу, исполнительному органу местного самоуправления необходимо предпринять следующие действия в указанной ниже последовательности:

За 3–4 недели до общественного слушания необходимо определить дату, время и место проведения.

За 2 недели до общественного слушания разработать предложения и проект документа, который будет предметом обсуждения.

За 1–2 недели до слушания:

- опубликовать проект документа, выносимого на общественные слушания в местных средствах массовой информации;
- разработать и подготовить приглашения на общественные слушания;
- распространить приглашения и копии проекта документа среди населения, организаций, учреждений, предприятий, гражданских групп и неправительственных организаций;
- обнародовать информацию другими возможными средствами;
- выпустить пресс-релиз и информировать местные средства массовой информации о слушаниях, включая информацию о том, где можно получить проект документа;
- провести обучение (инструктаж) сотрудников аппарата айыл окмоту по подготовке и проведению общественного слушания;
- разместить объявление в общедоступных местах сел для ознакомления населения с обсуждаемым вопросом, с указанием цели общественного слушания, дату, время и место проведения;
- оповестить лично ключевых лиц сообщества, депутатов местного кенеша, отделы аппарата айыл окмоту, в случае необходимости, и руководителей территориальных подразделений государственных органов, организаций и учреждений;
- выбрать ведущего и секретаря общественного слушания (из представительного или исполнительного органа);
- в случае необходимости запросить у заинтересованных государственных органов, организаций, учреждений, предприятий в письменном виде необходимую информацию, материалы и документы по вопросу, выносимому на слушания (информация, материалы и документы представляются организатору не позднее чем в 5–дневный срок со дня получения запроса);

- в случае необходимости привлекать экспертов и специалистов для выполнения консультационных и экспертных работ.

**За 1 неделю до общественного слушания:**

- подготовить место проведения (места для участников, стол для ведущего и секретаря, освещение, отопление, микрофоны и т.д.);
- подготовить наглядные материалы: плакаты, доски, слайды и т.д.;
- назначить выступающих, подготовить повестку дня, подготовить дополнительные копии материалов для раздачи во время общественного слушания;
- подготовить и распространить правила проведения общественного слушания.

**За 3 дня до слушания:**

- подготовить лист регистрации участников;
- подготовить формы протокола общественного слушания;
- подготовить бланки для предложений/замечаний/рекомендаций/вопросов.

**За 1 день до общественного слушания:**

- проконтролировать готовность помещения и оборудования;
- уточнить список участников, выступающих и повестку дня;
- проконтролировать готовность дополнительных материалов для раздачи участникам и др.

В день проведения слушания обеспечивает приглашение и регистрацию участников, представителей средств массовой информации (в случае необходимости), ведение протокола и оформление итоговых документов.

Также во время первой встречи рабочей группы разрабатывается повестка дня схода или общественных слушаний, определяются место и дата проведения мероприятия.



**Важно помнить, что по существенным вопросам, волнующим все сообщество целиком, целесообразно проведение нескольких сходов, в зависимости от численности населения, количества сел, а также географических особенностей айылного аймака. Однако общественные слушания проводятся на уровне муниципалитета целиком!**

Организаторы собрания или схода формулируют цель, к которой хотят прийти по итогам схода или общественных слушаний, определяют методы обсуждения и порядок принятия решения (например, голосования). Определяются выступающие, оговариваются планы по оформлению зала (плакаты, лозунги, фотовыставка, правила поведения и соответствующая аппаратура).

Повестка дня собрания или схода может включать несколько вопросов, но общая продолжительность мероприятия не должна превышать три часа, иначе инициаторы рискуют полностью потерять внимание аудитории и не прийти к важному решению.



**Нежелательно включать в повестку дня собрания или схода больше одного вопроса, если он носит спорный характер, решение по нему не принято и обсуждение обещает быть бурным. В случае, если есть необходимость вынести на обсуждение менее важный вопрос – поставьте его перед сложным, тяжелым и острым.**



**Общественные слушания посвящаются только одному важному решению, которое планируют принять органы местного самоуправления!**

Типовая программа схода или общественных слушаний должна включать следующую информацию (примеры программ см. в Приложении 1 к данному пособию):

- Основная тема схода или общественных слушаний.
- Дата и место проведения схода или общественных слушаний.
- Информация о необходимости регистрации участия.
- Основные цели и задачи схода или общественных слушаний.
- Установленное время начала и окончания схода или общественных слушаний.
- Вступительное слово главы айыл окмоту или председателя местного кенеша, в котором должны быть озвучены правила поведения и регламента мероприятия; при необходимости, должны быть также озвучены процедуры голосования и порядок принятия замечаний и предложений по обсуждаемым вопросам от заинтересованных лиц.

- Выступления по тематике схода или общественных слушаний. Важно сказать аудитории о том, что каждое выступление ограничено регламентом и не должно длиться больше 10–20 минут.
- Вопросы и ответы.
- Поощрение лидеров местного сообщества или сотрудников органов местного самоуправления (при необходимости).
- Подведение итогов.
- Концертная программа (по желанию).

#### *Пример из практики*

*Программа схода местного сообщества Кок–Иримского айылного аймака включала три вопроса: 1) доклад главы АО о результатах работы в 2014 году; 2) презентацию о результатах реализации Плана совместных действий в 2014 году; 3) информацию группы Совместного мониторинга и оценки о деятельности в 2014 году.*

*Удачным решением был выбор нескольких презентаторов от разных сторон: айыл окмоту, инициативной группы и группы мониторинга и оценки. Поэтому за полтора часа схода участники не успели устать и утратить внимание к обсуждению.*

*Все выступления были оформлены в виде презентаций, куда были включены фотографии и диаграммы.*

### **Подготовка материалов для оформления зала**

Оформление зала очень важно для повышения эффективности таких публичных мероприятий, как собрания, сходы и общественные слушания. Визуализация (графическое отображение) информации облегчает восприятие, способствует конструктивному обсуждению, демонстрирует серьезность намерений и отношения к обсуждаемым вопросам со стороны организаторов. Визуализировать информацию можно с помощью следующих материалов: плакатов, лозунгов, фотовыставки, др. В отношении содержания визуальных материалов, желательно наполнить их фактами, количественными данными, изображениями, логически связанными с вопросами повестки дня публичного мероприятия. Например, если обсуждается План совместных действий, можно развесить фотографии о выполненных мероприятиях. Если предмет дискуссии – выбор приоритетной проблемы для инвестиционного проекта, то уместными будут фотографии объектов, нуждающихся в инвестициях. Когда речь идет о результатах мониторинга и оценки чистоты села, сообщество заинтересуют изображения стихийных свалок или их ликвидации. Бюджетную же информацию лучше изображать в виде диаграмм, так называемых «пирогов», а также гистограмм – графиков, демонстрирующих повышение или понижение показателей.

#### *Альтернатива Дрезней Спарты*

*Площадь, где происходили собрания спартанцев, не была украшена: не было здесь ни портика – галереи для защиты от солнца, ни статуй, ни зданий, стены которых были бы украшены картинами или скульптурами. Спартанцы боялись, как бы удобства и красота места не породили в ораторах многоречивость, что привело бы к долгим собраниям. На открытой, не защищенной от ветра площади, где некуда было даже присесть, собрание шло быстро. Выслушав речь царя или геронта (старейшину), народ криком одобрял или отвергал внесенное предложение. Никому, кроме царей и геронтов, не разрешалось высказывать свое мнение, но и выступления правителей обычно не были длинными.*

*Вопрос: можно ли считать военную диктатуру в Спарте демократическим обществом?*

*Доступно в Интернете по адресу: <http://anc-greece.narod.ru/greki/likurg.htm>*



**Также очень важно на видном месте в зале разместить правила поведения участников схода или общественных слушаний. Это поможет привлечь внимание присутствующих к необходимости соблюдать правила, регламент времени, принципы уважительного и доброжелательного общения. Наличие на видном месте правил облегчит задачу модератора (ведущего), так как по ходу мероприятия он может вновь и вновь обращать внимание аудитории на необходимость соблюдать правила. Этот прием далеко не нов, однако не теряет своей актуальности и эффективности!**

Правила должны помочь организаторам схода или общественных слушаний четко провести мероприятие, а всем участникам, включая рядовых граждан, дать возможность высказаться. Типовые правила поведения на публичном мероприятии, применимые как к сходам и собраниям, так и к общественным слушаниям, можно найти в Приложении 7 данного пособия. Если очень коротко, правила должны содержать требования к дисциплине, быть простыми и понятными.

## Подготовка речи и выступление на сходе

*«Никакая другая способность человека не даст ему возможности с такой быстротой сделать карьеру и добиться признания, как способность хорошо говорить».*  
**ЧОНСИ ДЕПЬЮ**, американский политик XIX века.

Практика проведения сельских сходов показывает, что часто такие публичные мероприятия становятся серьезными экзаменами как для руководителей и сотрудников органов МСУ, так и для представителей сообщества. К сожалению, не так много людей хорошо владеет навыками публичного выступления, немногие готовятся к таким выступлениям, а в результате мы все тратим огромное количество времени на неэффективные дискуссии, пустые споры; нервничаем из-за взаимного непонимания, неспособности убедить оппонента в своей правоте.

Поэтому особое внимание при подготовке публичного мероприятия нужно уделить подготовке выступлений и выступающих. В Приложении 2 подробно описаны особенности подготовки выступлений и выступающих, здесь отметим лишь, что подготовка речи является важнейшим секретом ораторского искусства. Однако процесс подготовки речи – это не только хороший содержательный материал, но и набор определенных этапов его оформления, структурирования, подачи, позволяющий избежать стандартных ошибок.

Естественно, каждая речь неповторима, и, следовательно, требует индивидуальной подготовки. Для каждого выступления необходимо подобрать оригинальный материал, сформировать собственную структуру, сориентировать все этапы работы над речью на определенную зрительскую аудиторию.

Во время выступления очень важно учитывать не только содержание речи, но и поведение в процессе ее произнесения, поскольку именно поведение позволяет наладить контакт со слушателями и правильно преподнести им подготовленный материал. Для слушателей и зрителей важна не только сама информация, которую они получают, но и живой человек, который, в отличие от автора книги, предлагает аудитории живое общение, позволяет внести некую интерактивность в происходящий процесс.

## Роль лидеров местного сообщества в подготовке и проведении публичных мероприятий

Успех, правомочность, репрезентативность (представительность) публичных мероприятий – собраний (сходов) и общественных слушаний – во многом зависит от того, насколько активно население принимало в них участие. Однако обеспечить явку граждан органам местного самоуправления удастся не всегда. Чтобы усилить внимание сообщества к предстоящему мероприятию, стоит привлечь к его организации и подготовке лидеров местного сообщества в лице инициативных групп, жамаатов, групп совместного мониторинга и оценки. Особенно ценной их помощь будет в процессе распространения информации о сходе среди населения. Лояльные к местному самоуправлению лидеры сообщества могут помочь подготовить качественные вопросы по теме или быть на стороне айыл окмоту во время предстоящей дискуссии. Также имеет смысл попросить помощи у лидеров сообщества в подготовке презентаций или фотостендов.



**К участию в подготовке публичных мероприятий стоит привлекать не только лояльных к органам МСУ активистов, но и тех, кто находится в оппозиции или выражает недовольство работой местного самоуправления. Такие «оппозиционеры» могут осмотреть объекты или работу, указанные в информационных материалах, подтвердить их объективность и правильность, что усилит их ценность в глазах сообщества и повысит уровень взаимного доверия.**

## Мотивация<sup>1</sup> сообщества

Поощрение активных членов сообщества – это один из методов повышения эффективности проведения схода или общественных слушаний. Поощрение является хорошим инструментом мотивации населения более активно участвовать в общественных мероприятиях, а также прекрасным способом публичного выражения признания за активную и плодотворную работу члена инициативной группы, группы СМиО и т. д.

Органы местного самоуправления часто жалуются на пассивность граждан, на их нежелание принимать участие в жизни сообщества. Но среди граждан немало тех, кто годами, а то и десятилетиями, вносит большой вклад в развитие своего сообщества, пользуется авторитетом и уважением среди земляков, но не получает никакого вознаграждения – ни материального, ни морального. Понятно, что органы местного самоуправления не располагают ресурсами, чтобы поощрять активистов материально, но нема-

<sup>1</sup> Мотивация — это процесс стимулирования кого-либо (отдельного человека или группы людей) к деятельности, направленной на достижение общих целей организации, сообщества и т. д.

териальное поощрение вполне по силам даже самому бедному муниципалитету. В числе поощренных должны быть представители различных групп населения: мужчины и женщины, пожилые и молодые, представители других этнических групп и т.д. Не обязательно соблюдать это условие в рамках одного мероприятия, но его нужно учитывать при проведении мероприятий в течение года.

За активное участие в решении вопросов местного значения, благотворительную деятельность, спонсорство, оказание реального содействия социально-экономическому развитию территории, участие в улучшении предоставления услуг к членам местного сообщества могут применяться меры морального и материального поощрения:

- объявление благодарности;
- награждение ценными подарками, другими материальными и денежными премиями;
- награждение грамотами;
- присвоение почетных званий «Лучшая семья», «Образцовый дом», «Образцовая улица», «Образцовое село».

Решение об объявлении благодарности, награждении ценными подарками, другими материальными и денежными премиями, вручении грамот, присвоении званий «Лучшая семья», «Образцовый дом», «Образцовая улица», «Образцовое село» принимается главой айыл окмоту либо коллегиально, по результатам проведения конкурсов и заседаний комиссий.



**На публичном мероприятии – собрании, сходе или на общественных слушаниях важно в присутствии всего сообщества назвать поименно самых активных его представителей и выразить признательность за вклад в развитие муниципалитета и местного сообщества.**

Для этого нужно заблаговременно продумать, кого и за что будут награждать, а также подготовить дипломы и подарки (ценность подарка зависит от возможностей, но это могут быть недорогие символы признательности, например, книга или торт).

#### **ПРИМЕР**

*В 2014 году в Торт–Кульском АА на собрании аппарата АО глава выступил с предложением поощрить активных представителей местного сообщества, которые регулярно принимают участие в общественных мероприятиях, проводимых органами МСУ, активно участвуют в реализации плана совместных действий, поддерживают постоянную связь с депутатами местного кенеша и сотрудниками айыл окмоту, участвуют в разработке инвестиционных проектов, в общественном мониторинге реализации планов, программ и проектов; а также тех, кто в целом своим трудом вносит вклад в развитие сообщества. На этом же собрании было решено поощрить активистов по следующим номинациям:*

- почетный гражданин;
- лучший инициатор;
- активный участник общественных мероприятий;
- лучший фермер;
- лучший новатор;
- активный деятель;
- активный член инициативной группы;
- лучший член группы мониторинга («мониторщик»).

*Были также разработаны критерии определения номинантов на поощрение:*

- степень активности участия в мероприятиях за текущий год;
- наличие реализованных инициатив;
- отзывы представителей местного сообщества (земляков), сотрудников АО и депутатов кенеша.

*Назначили ответственного за составление списка кандидатов согласно критериям; определили сумму поощрительного фонда для покупки подарков. Затем выбрали номинантов на поощрение, подготовили грамоты за подписью главы АО и председателя местного кенеша. Во время схода 21 марта 2014 года глава АО К. АРПАЧИЕВ совместно с председателем местного кенеша по восьми номинациям наградили 16 человек, вручив им от имени сообщества подарки и грамоты. Среди призеров были члены инициативных групп АЙБАШЕВ Туратбек и АСАНБЕК уулу МАКСАТ, которые получили грамоты в номинациях: «Лучший инициатор» и «Активный член инициативной группы». АСАНБЕК уулу МАКСАТ сказал: «Это признание не только моих заслуг, это высокая оценка работы всей инициативной группы, которая много усилий приложила для решения проблемы создания условий для организации досуга молодежи. Это важно, когда общественный труд и активная гражданская позиция получают поощрение со стороны органов МСУ».*

## Информирование о предстоящем мероприятии

Для привлечения населения и обеспечения участие граждан в обсуждении необходимо провести полномасштабную информационную кампанию.

### Целевые аудитории, формы сообщений и каналы информирования

Аудитория на собраниях (сходах) – это жители сел или айылного аймака. Но чтобы обеспечить представленность (репрезентативность) интересов различных групп, важно понимать структуру местного сообщества. Структура местного сообщества делится на ряд целевых аудиторий, которые и нужно информировать на предстоящем сходе.

#### *Целевые аудитории местного сообщества (сельского или в небольшом городе)*



Состав целевых аудиторий важно понимать еще и для того, чтобы правильно выбрать форму сообщения и канал информирования, так как для различных групп разные каналы работают с разной степенью эффективности. Например, приглашения родителям школьников можно передать через детей, а вот официальным лицам придется направить письма–приглашения с курьером или по почте. Поэтому, планируя и организуя информационную кампанию, важно помнить о структуре сообщества, о том, из каких целевых аудиторий она состоит.

### Выбор канала коммуникации (информирования)

Целевая аудитория	Вид сообщения	Канал передачи информации
1. Граждане (избиратели)	Объявление, афиша	Размещение в местах массового скопления людей, в СМИ
	Пригласительный билет	Распространение по дворам и квартирам, отправка по почте
2. Депутаты местного кенеша, политические партии	Письмо–приглашение	Направление почтой или курьером
3. «Бюджетники» (учителя, врачи, служащие)	Объявление, афиша	Размещение в учреждениях и организациях
	Пригласительный билет	Распространение по организациям
4. Руководители государственных и муниципальных учреждений	Письмо–приглашение	Направление почтой или курьером
5. Родители	Пригласительный билет	Распространение через детей
6. Предприниматели (руководители предприятий, фермеры, индивидуальные предприниматели)	Письмо–приглашение	Направление почтой или курьером
	Объявление, афиша	Размещение в местах массового скопления людей, в СМИ
7. Общественные лидеры, НПО	Письмо–приглашение	Направление почтой или курьером
	Объявление, афиша	Размещение в местах массового скопления людей, в СМИ
8. Представители этнических групп	Объявление, афиша	Размещение в местах массового скопления представителей данной группы
	Пригласительный билет	Распространение по дворам и квартирам, отправка по почте
9. Потенциальные инвесторы и новые собственники	Письмо–приглашение	Направление почтой или курьером

### Язык сообщений

Независимо от того, общаетесь ли вы лично (устное выступление) или посредством письменного материала (брошюры, листовки, публикации для общественности и т. д.), важно помнить о следующих моментах.

Вы должны учитывать национальный состав аудитории и говорить на языке, понятном большинству присутствующих. Если в зале есть люди других национальностей, обеспечьте им перевод. Если нет возможности осуществлять синхронный устный перевод, сделайте, как минимум, письменный перевод всех раздаточных материалов.

Вы должны знать образовательный уровень аудитории. Не говорите на уровне выше их образования – они не поймут вас! Не говорите на уровне ниже их образования – они будут обижены и потеряют интерес к предмету!

Таким образом, нужно представлять информацию на таком уровне, чтобы она была понятной и правильно воспринятой аудиторией.

### Виды сообщений

Объявление для общественности обычно содержит краткий обзор (не более двух параграфов), содержащий описание события, целей, места и времени проведения, имена контактных лиц. Объявление для общественности обычно развешивается в общественных местах, например, на базаре, в библиотеках, спортивных комплексах, административных зданиях и т. д. Также оно помещается в местной газете. Объявление для общественности имеет несколько видов:

- афиша;
- обычное объявление;
- объявление на радио;
- объявление на телевидении («бегущая» строка);
- расширенное, подробное объявление;
- пригласительные билеты и письма–приглашения.

**Афиша** – это объявление на бумаге о предстоящем собрании (сходе). Афишу лучше напечатать на цветной бумаге. Формат зависит от текста афиши.

Примеры **афиш**

**Уважаемые граждане села \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ айылного аймака !**

**Вы хотите участвовать в развитии вашего села?**

Приглашаем Вас принять участие в выборе приоритетного проекта, разработанного членами инициативной группы, нацеленного на благоустройство вашего села!

Голосование будет проходить “\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

В селе \_\_\_\_\_ в здании \_\_\_\_\_ часов \_\_\_\_\_ минут.

Участвуйте и проголосуйте за приоритетный и достойный проект, который будет способствовать улучшению вашей жизни в селе!!!

**Уважаемые жители Кок-Иримского айылного аймака!!!**

**Приглашаем вас на сельский сход, который будет проведен в селе Арал, в актовом зале средней школы № 3 им. Бейше.**

Повестка схода:

1. Информация о деятельности АО за 2014 год.
2. Итоги реализации Плана совместных действий за 2014 год.
3. Отчет группы по совместному мониторингу и оценке.
4. Краткое описание трех проектов для отбора.

Предлагаемые проекты:

«Спорт – это красота».

«Культура – это зеркало нации».

«Освещенная улица – комфортные условия».

**Для ознакомления с материалами схода обращайтесь  
в администрацию АО либо по телефону: 0778-89-99-95**

**Обычное объявление** — это объявление на бумаге, которое можно размножить или написать на флипчате, используя маркеры.

Пример **объявления на радио** (20 секунд)

**Хотите знать, что будет делать айыл окмоту этим летом –  
строить мост, отремонтировать дорогу или покупать комбайн?**

**Если вам, как жителю, не все равно, приходите на сход и выразите свое мнение!**

**Мы ждем Вас \_\_\_\_\_ января 2015 года в \_\_\_\_\_ часов в большом зале айыл окмоту  
по адресу \_\_\_\_\_ .**

Пример **«бегущей» строки**

**Сельский сход по итогам года состоится в большом зале «Х» айыл окмоту  
\_\_\_\_\_ января в \_\_\_\_\_ ч. Приглашаются все желающие.**

**Пригласительные билеты** эффективны для обеспечения участия лидеров местного сообщества, депутатов местного кенеша. А также лучший метод оповестить население о предстоящем собрании (сходе). Для этого необходимо провести подворное распространение приглашения на собрание (сходы).

К пригласительному билету можно приложить:

- повестку схода;
- правила проведения слушаний;
- бланк предложения или вопроса.

Пример **пригласительного билета**

**Пригласительный билет**

**Уважаемый(ая) \_\_\_\_\_**

**Приглашаем Вас на сход по обсуждению и согласованию Плана совместных действий на  
2015–2017гг., который состоится “\_\_\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.,**

**\_\_\_\_\_ часа \_\_\_\_\_ минут**

**По адресу : \_\_\_\_\_**

**Сунууталын жактаган  
долбоордун аталышы:**

**3-долбоор.**

**«Жарык кече жакшы шарт»**

**Максаты:**

Арал Бирдик айылдарынын  
кочелорго шым чырактарын койдуруу  
менен жашоочулардын кечиси коюсуз  
жүрүтсүнө шарт түзүү жана айылдарды  
көрсөткүзүү

**Күтүлүүчү натыйжалар:**

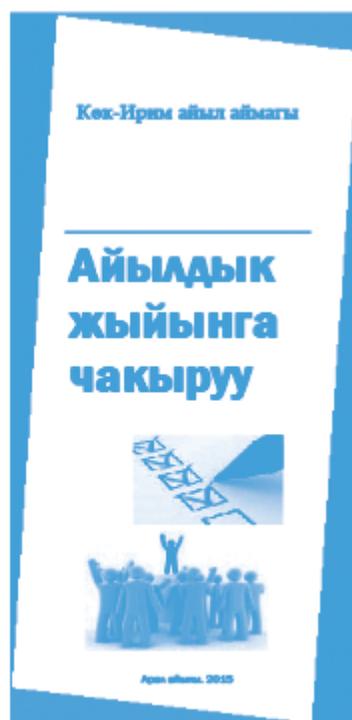
**1. Кочелер жарыктагандырылат.**

**2.Ээди кечкисин жүрүтсүнө жакшы  
шарт түзөт.**

**3.Ар кандай кызыкчытуулуктар азат.**



**Жарандык укугуңузду  
колдоно билиңиз!**



**Письма–приглашения** пишутся в виде обычных официальных (деловых) писем, к которым прилагаются дополнительные информационные материалы.

**Расширенное объявление** может быть изготовлено органами местного самоуправления в виде листовок, бюллетеней или в виде местных газет. Срок изготовления материалов для информационной кампании — афиш, пригласительных и бюллетеней — составляет не менее 10 дней.

После того, как будут изготовлены все материалы, рабочая группа с участием старост сел, лидеров местного сообщества должны заняться распространением информации среди населения и заинтересованных лиц. Для этого, в первую очередь, рабочая группа должна определить список потенциальных лиц, которые будут оповещены и приглашены лично. Этим лицам необходимо лично вручить пригласительные билеты и материалы схода. Кроме этого, афиши и объявления должны быть вывешены на видных общественных местах. Бюллетени распространяются среди жителей дополнительно.

**Особенности, преимущества и недостатки форм сообщений**

	Особенности	Преимущества	Недостатки
Обычное Объявление	Формат — А4 или ½ А4. Развешивается на остановах, досках объявлений, клубе, около магазинов. Размер шрифта – 18 и более. Можно печатать на обычной бумаге.	Легко копировать, можно сделать много копий. Низкая стоимость производства. Можно развешивать в местах общего пользования и скопления людей. Предоставляет достаточно подробностей о событии.	Достаточно мелко и не выделяется среди других объявлений такого рода. Требуется усилий многих людей при распространении (расклеивать). Легко срывается.
Большая афиша	Большой формат (плакат). Цвет (минимум 2, обычно красный или синий). Зазывающий и побуждающий стиль. Малый тираж (только для высокопопулярных мест).	Далеко видно. Привлекает внимание крупным шрифтом и цветом. Привлекает внимание – люди могут подумать, что рекламируется развлекательное мероприятие (концерт). Очень эффективно в местах большого скопления людей (базар). Побуждает к действию, вызывая интерес.	Достаточно высокочастотно (цветная печать, большая бумага). Только объявляет о событии, не может предоставить подробную информацию. Разрушает иллюзии из-за схожести с объявлением о развлекательном мероприятии.
Объявление на радио	Короткое (20–30 сек.). Разговорный стиль (короткие предложения, простые слова). Эмоциональное. Цифры и даты плохо воспринимаются на слух — лучше их опустить совсем.	Может быть услышано одновременно многими жителями Кыргызстана регулярно слушают радио). Большой географический охват за низкую цену. Может создать иллюзию диалога (вопросы в тексте). Эффективно в привлечении к действию.	Может стоить дорого, в зависимости от ставок на радиорекламу. Должно быть выпущено в эфир несколько раз через определенные промежутки времени. Не может предоставить много фактической информации из-за ограниченности во времени.
Объявление на телевидении	Очень короткое (оплата – за каждое слово). Официальное, сухое по стилю.	Большой охват населения из-за популярности телевидения. Дешевое, по сравнению с телерекламой.	Не очень эффективно – люди редко читают бегущую строку. Те же недостатки, что у радио – повторяемость, дороговизна, ограниченность информации.
Расширенное объявление с подробностями	Очень подробно, предоставляет много деталей. Печатается в газетах, информ. бюллетенях и на отдельных листовках, распространяется по всей территории.	Дает много информации. Недорого в производстве. Может разбрасываться по городу как листовка – люди могут взять с собой домой и почитать. Можно разложить по почтовым ящикам или под двери квартир и домов.	Требуется много подготовки в написании. Требуется многих усилий при распространении.

## Проведение публичных мероприятий

### Ведущий схода или общественных слушаний

Ведущим может выступить глава айыл окмоту, председатель местного кенеша или заместитель главы. Это зависит от того, какой вопрос ставится на обсуждение.

Ведущий должен дать возможность выступить презентаторам и каждому желающему. В процессе схода или общественных слушаний ведущий должен:

- обеспечить соблюдение регламента;
- обеспечить гражданам получение ответов на все вопросы (по возможности);
- организовать сход или общественные слушания должным образом.

Для соблюдения регламента и порядка во время схода или общественных слушаний ведущий должен сделать следующее:

- До проведения схода или общественных слушаний уведомить каждого выступающего о необходимости строгого соблюдения повестки, правил и регламента.
- Внести в повестку схода или общественных слушаний регламент для каждого выступающего.
- Объявить правила и регламент во время вступительной речи и объяснения процедуры схода или общественных слушаний.
- Иметь часы для отслеживания регламента для каждого выступающего.

### Порядок проведения схода, слушаний. День проведения схода, слушаний

До начала схода или общественных слушаний орган местного самоуправления в лице рабочей группы по организации и проведению схода проводит регистрацию участников. Регистрационный стол должен быть расположен у входа в зал проведения схода или общественных слушаний. На регистрационном столе, кроме списка участников, должны быть раздаточные материалы, например, краткое описание бюджета, информационные бюллетени, информация главы о проделанной работе и др.

После регистрации участники проходят в зал проведения публичного мероприятия. В целях эффективной организации и повышения культуры населения орган местного самоуправления может организовать небольшой концерт с участием творческих коллективов сообщества или учеников средних школ. Если для участия в концерте приглашаются школьники, это дополнительно привлекает на мероприятие родителей и может служить стимулом для учеников.

Сход или общественные слушания правомочны, если в них участвует количество людей, которое указано в Уставе местного сообщества.

Для ведения публичного мероприятия избирается президиум в составе председателя, секретаря и одного–трех членов из числа лидеров местного сообщества или уважаемых граждан. Председательствует на сходе глава айыл окмоту, председатель местного кенеша или заместитель главы АО.

Утверждение повестки дня, регламента и правил поведения производится простым большинством голосов участников схода. Здесь же оговариваются процедуры голосования, порядок принятия замечаний и предложений от заинтересованных лиц по обсуждаемым вопросам. Мероприятие начинается кратким вступительным словом председательствующего (или ведущего), который представляет себя, президиум и секретаря. Во вступительном слове ведущий благодарит участников за то, что проявили интерес к обсуждаемой теме и информирует о сути обсуждаемого вопроса, его значении. Затем мероприятие проводится согласно повестке дня.

По окончании докладов (презентаций) представителям территориальных подразделений государственных органов, должностным лицам органов местного самоуправления или иным лицам, в чью компетенцию входят решение обозначенных вопросов, могут быть заданы вопросы участниками мероприятия, как в устной, так и в письменной форме. Слово для выступлений предоставляется всем желающим участникам в порядке поступления заявок либо поднятия руки.

### Процесс принятия решений

Решения принимаются, как правило, открытым голосованием, простым большинством голосов (то есть более чем 50% участников), подлежат обнародованию через размещение на информационных досках и обязательному исполнению органами местного самоуправления и руководителями организаций и предприятий на территории айылного аймака. В случае если решения схода, слушаний противоречат действующему законодательству, они могут быть обжалованы в суде или опротестованы прокурором.

### Деструктивное поведение во время дискуссий

Многие вопросы, включая бюджет, могут поляризовать, расколоть общественность. Некоторые от-

дельные личности или группы граждан могут избрать тактику провокации, «задирания», ругательства, распространения слухов и прочее. Наличие правил не всегда исключает возможности неуправляемого или деструктивного поведения отдельных представителей на слушаниях. В такой ситуации ведущий должен быть готов взять ситуацию в свои руки.

**Выслушать!** Дать возможность группе или отдельным выступающим «выпустить пар» – выслушать доводы их стороны, не давая оценок и воздерживаясь от комментариев.

**Понять!** Постараться полностью понять и разобраться в точке зрения выступающих. Это потребует тренировки и терпения.

**Помочь!** Помочь выступающим стать частью решения через обсуждение или предложить встретиться с группой (отдельным лицом) в другое время, вне общественных слушаний, подготовив встречу для них с представителями органов самоуправления или других структур. На такой встрече предоставить им возможность полностью высказаться и услышать другие точки зрения.

Сознательная ориентация на конструктивный диалог может существенно влиять на результаты ваших действий. Нетерпимость, категоричное неприятие чужой точки зрения разрушают деятельность. Это очень важно помнить, принимая решение о проведении общественных слушаний. Вы должны учесть, что мнений и позиций в зале будет столько же, сколько участников. Надеяться на быстрое и полное взаимное согласие – утопия. Однако вы в силах не только избежать неприятностей, связанных с несовпадением мнений в зале, но при умелом подходе извлечь иногда неожиданную выгоду для себя и членов сообщества в целом. Для этого просто надо следовать правилам гражданского участия и уметь склонить к этому аудиторию.

#### *Пример деструктивного поведения на слушаниях*

*На общественных слушаниях среди присутствующих оказался человек, пожелавший выступить не по теме мероприятия. Пользуясь присутствием на заседании чиновников, от которых зависело решение его проблемы, этот человек пустился в пространные и эмоциональные рассуждения. При этом его заявления были столь категоричны и резки, что обстановка в зале мгновенно накалилась.*

#### *Первый вариант развития событий*

*Председательствующий вполне мог волевым способом прекратить это выступление, отключив выступающему микрофон или даже удалив его из зала. На первый взгляд, поступить именно так требовали несколько факторов, которые не мог не учитывать председательствующий: выступление выходило далеко за рамки обсуждаемой темы, стиль речи выступающего не соответствовал требованиям этикета публичных выступлений, вызывал недоумение и возмущение аудитории. Возможно, многие поступили бы именно так: попросили выступающего замолчать, а в случае неподчинения попросили бы его покинуть помещение.*

#### *Второй вариант развития событий*

*Ведущий дал возможность эмоциональному оратору коротко высказаться по существу проблемы, признал ее остроту и необходимость скорейшего решения. Затем он обратился к оратору и присутствующим в зале официальным лицам с предложением встретиться по данной теме отдельно, обсудить ее и попытаться найти выход. Затем председательствующий вернул обсуждение в рамки заявленной темы и регламента.*

Возникает вопрос, почему этот раздраженный оратор послушался председательствующего и, более того, в дальнейшем принял активное конструктивное участие в общественных слушаниях? Секрет прост: вместо грубого окрика, простого воззвания к соблюдению порядка или расплывчатого обещания, оратор получил: признание, что данная проблема важна и ее необходимо решать; конкретное предложение о встрече с конкретными людьми в конкретное время.

Можно отметить, что в последующем эта встреча состоялась в кругу заинтересованных и компетентных лиц, а проблема получила шанс на решение. В случае, если бы председательствующий резким поведением усугубил конфликт, это наложило бы негативный отпечаток на общественное слушание, а сердитый оратор получил бы лишний повод для всплеска отрицательных эмоций.

## **Протокол**

Проведение схода или общественных слушаний и решения, принятые на них, должны фиксироваться в протоколе. В нем указывается:

- тема схода или общественных слушаний;
- дата, время и место схода или общественных слушаний;
- количество жителей, зарегистрированных в качестве участников;
- инициатор проведения публичного мероприятия;
- состав президиума;
- повестка дня: полная формулировка рассматриваемых вопросов;
- фамилии выступивших, краткое содержание выступлений по рассматриваемым вопросам;

- данные о лицах, задавших вопросы;
- принятые решения и рекомендации.

В протоколе в обязательном порядке должны быть отражены позиции и мнения участников мероприятий по каждому вопросу, высказанные ими в ходе обсуждения. Протокол зачитывается председателем схода или общественных слушаний, утверждается решением собрания, подписывается председателем и секретарем.

Если со стороны общественности будут желающие вести протокол, то возможно ведение со стороны общественности альтернативного протокола для мониторинга исполнения решений схода.

## Информационная кампания «после»

Информирование о результатах публичных мероприятий – важнейший этап работ, хотя многие органы местного самоуправления и организаторы собраний и слушаний придают ему мало значения, совершая тем самым стратегическую ошибку.

Информационная кампания «после» – это свидетельство того, что местное самоуправление прислушивается к голосу сообщества, ценит его вклад и проявляет чуткость к мнению населения. Если не рассказать людям о том, какие действия последовали после публичного обсуждения проблем, можно потерять доверие граждан и к таким мероприятиям, и к работе айыл окмоту в целом.

Планируя информационную кампанию «после», нужно тщательно продумать виды информации, которую необходимо распространить, а также изложить ее понятным языком и хорошо оформить. Как минимум, необходимо проинформировать людей о:

- количестве вопросов и предложений, поступивших на мероприятие;
- сути вопросов и предложений;
- о том, приняты ли они к исполнению;
- если они не приняты к исполнению, то почему;
- каковы перспективы решения проблем, озвученных в процессе обсуждения.

Протокол мероприятия, решения и рекомендации, принятые на сходе или общественных слушаниях, передаются органам местного самоуправления. Органы местного самоуправления и должностные лица обязаны сообщить населению (участникам мероприятий) о принятых или принимаемых мерах по выполнению решений и рекомендаций через средства массовой информации или размещение информации в доступных для общественности местах.



**Ответы на поступившие вопросы, предложения, замечания и рекомендации по обсуждаемым вопросам на сходе, при возможности даются на месте, в случае невозможности ответить на месте рассматриваются органами местного самоуправления в течение трех дней, результаты сообщаются участникам сельского схода, их озвучившим, в письменной форме (см. Приложение 5).**



**Айыл окмоту в течение 10 дней со дня проведения общественных слушаний обобщает и оформляет их результаты и распространяет среди населения информацию о результатах слушаний, а также о решениях, принятых по итогам слушаний. При этом айыл окмоту использует различные способы распространения информации, применимые к данному сообществу, включая устные сообщения, размещение информации на информационных досках, средства массовой информации, Интернет и другие способы (см. Приложение 5).**

Для распространения информации можно использовать следующие каналы информирования: вывешивание отчета о сходе на информационных стендах, распространение листовок среди граждан, подготовка бюллетеня, вывешивание протокола схода на информационных стендах.

# Глава 4. Особенности проведения тематических общественных слушаний

## Общественные слушания по бюджету

### Зачем проводятся общественные слушания по бюджету?

Бюджет это, вероятно, самый важный политический документ, производимый местным самоуправлением. Процесс формирования и утверждения бюджета требует того, чтобы граждане и официальные лица органов местного самоуправления понимали, как принимается и исполняется бюджет. Дело в том, что при формировании бюджета постоянно возникает проблема ограниченности ресурсов. Это означает необходимость выбирать приоритеты финансирования. Поэтому бюджет – это не просто финансовый план, это план, отражающий приоритеты, основанные на принципе ограниченности ресурсов при неограниченности потребностей.

### Правовая основа общественных слушаний по бюджету

Современное кыргызстанское законодательство предоставляет достаточно правовых возможностей для организации и проведения общественных слушаний по бюджету. Слушания регламентируются несколькими законодательными актами.

- Закон КР «О финансово–экономических основах МСУ» в ст. 13, пункте 7 обязывает рассмотрение и утверждение бюджетов органов местного самоуправления производить гласно и публично на открытых сессиях кенеша и общественных слушаниях.
- Закон КР «Об основных принципах бюджетного права» в ст. 12 обязывает рассматривать бюджеты (как местный, так и республиканский) гласно и публично.
- Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР» в ст. 4, пункте 1 гласит, что деятельность государственных органов и органов местного самоуправления является открытой, прозрачной и гласной.
- Программа развития местного самоуправления КР на 2013–2017 годы и Постановление Правительства КР от 18 декабря 2013 года № 678 призывают к развитию подотчетности органов МСУ за результаты деятельности перед местным сообществом.
- Методическое пособие по формированию и исполнению местных бюджетов КР, утвержденное Министром финансов КР 5 февраля 2015 № 18–П, призывает органы МСУ к проведению общественных бюджетных слушаний.

### ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ ПО БЮДЖЕТУ В ДРЕВНЕЙ ГРЕЦИИ

*Народное собрание Афинского государства обладало широкими полномочиями. Здесь принимались государственные законы, утверждалось объявление войны и заключение мира, результаты переговоров с другими государствами, ратифицировались договоры с ними. На Народном собрании избирались должностные лица, магистраты Афинского государства, обсуждались отчеты после их годовичного управления, решались дела по продовольственному снабжению города, контролировались сдача в аренду государственного имущества, земель и рудников, утверждались наиболее крупные завещания. Оно осуществляло контроль за воспитанием юношей, готовящихся к получению гражданских прав.*

*Важнейшим делом Народного собрания было обсуждение и утверждение государственного бюджета, дарование прав гражданства иностранцам, хотя это случалось крайне редко. Оно выступало не только в качестве законодательного органа своего государства, но и контролировало ситуацию в сферах управления и администрации.*

*В Народном собрании был принят довольно демократический порядок обсуждения повестки дня. Выступить по обсуждаемому вопросу мог каждый гражданин, однако не допускалось непристойное поведение на ораторской трибуне. Каждый афинский гражданин, независимо от его имущественного положения, имел право внести на обсуждение проект закона, который мог быть принят на Народном собрании. Афинские граждане, как сообщают источники, активно участвовали в рассмотрении всех вопросов, они тщательно проверяли отчеты должностных лиц и особенно расходование общественных денег. Каждый афинский магистрат, какое бы высокое положение он ни занимал, со страхом ожидал дня, когда должен был отчитываться на собрании. Плутарх рассказывает, что самый уважаемый и самый авторитетный руководитель Афинского государства, первый стратег Перикл,*

*так тщательно готовился к отчету перед гражданами, что в течение нескольких дней не допускал к себе никого из близких. Участие в деятельности Народного собрания развивало ораторские навыки у многих афинян, формировало их мышление, гражданское самосознание.*

Источник: <http://otvet.mail.ru/question/55863471>

## Виды общественных слушаний по бюджету

Общественные слушания по бюджету могут проводиться для рассмотрения:

- проекта бюджета на следующий год;
- исполнения бюджета прошлого или текущего года;
- одновременно по проекту бюджета на следующий год и по исполнению бюджета текущего года на момент проведения слушаний.

Можно проводить несколько бюджетных слушаний в год, на которых могут рассматриваться различные вопросы (слушания могут быть по отдельным разделам местного бюджета, например, только по образованию).

### Когда проводить слушания по бюджету?

Общественные слушания по бюджету необходимо «привязывать» к соответствующей стадии бюджетного процесса. Действительно, нет смысла проводить бюджетные слушания по проекту бюджета на следующий год, когда он уже утвержден местным кенешем и принят к исполнению. Поэтому важно знать и хорошо ориентироваться в стадиях бюджетного процесса и знать бюджетный календарь стадии бюджетного процесса:

- сбор информации;
- составление бюджета;
- рассмотрение бюджета;
- утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;
- утверждение отчета об исполнении бюджета.

### Бюджетный календарь

Бюджетный календарь подробно изложен в статье 47 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права»<sup>1</sup>, которая определяет, что:

- до 30 мая Министерство финансов должно предоставить МСУ инструкцию по составлению бюджета, предполагаемые нормативы отчислений от общегосударственных налогов и предполагаемые размеры категориальных и выравнивающих грантов, распределяемых в местные бюджеты;
- проекты доходной части местных бюджетов должны быть представлены в Министерство финансов до 1 июля;
- проекты расходной части местных бюджетов должны быть представлены в Министерство финансов до 1 августа.

На практике сельские муниципалитеты представляют проекты доходной и расходной частей бюджета не в Министерство финансов напрямую, а в его районные финансовые отделы (РайФО), города представляют проект бюджета напрямую в Министерство финансов. При этом, в соответствии с требованиями инструкции Минфина по подготовке бюджета<sup>2</sup>, весь бюджет должен быть представлен в Министерство финансов к 1 августа. Это означает, что РайФО также нуждаются в определенном запасе времени, чтобы подготовить свои консолидированные (обобщенные) данные, поэтому они требуют от органов местного самоуправления представления проектов местных бюджетов еще на 15–20 дней раньше указанного в законе срока.

### За что отвечает финансовый отдел органа местного самоуправления?

Финансовый отдел выполняет следующие функции:

- собирает необходимые данные;
- разрабатывает проект бюджета;
- представляет проект бюджета в кенеш для утверждения;
- представляет утвержденный проект бюджета в соответствующие территориальные подразделения Министерства финансов;
- уточняет первоначальный проект бюджета, после получения уточненных нормативов отчислений от общегосударственных налогов и размеров категориальных и выравнивающих грантов;
- представляет уточненный проект бюджета в кенеш для утверждения;
- своевременно представляет в кенеш предложения по внесению изменений в бюджет;

<sup>1</sup> Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» – от 11 июня 1998 года № 78.

<sup>2</sup> Методическое пособие утверждено приказом Министра финансов Кыргызской Республики №18–п от 5 февраля 2015 года.

- исполняет утвержденный бюджет и готовит отчеты по исполнению бюджета в местный кенеш и Минфин.

### За что отвечает местный кенеш и его бюджетная комиссия?

Роль городского кенеша и бюджетной комиссии заключается в следующем:

- бюджетная комиссия кенеша проводит предварительное рассмотрение проекта бюджета и заслушивает отчеты органа МСУ, включая начальников подразделений, отделов и муниципальных предприятий (например, предприятий водоснабжения);
- бюджетная комиссия представляет свое заключение по проекту бюджета на сессию кенеша;
- сессия кенеша рассматривает и утверждает или не утверждает первоначальный и уточненный проекты бюджетов;
- бюджетная комиссия сначала рассматривает отчеты по исполнению бюджета, затем представляет свое заключение для рассмотрения на сессии кенеша;
- сессия кенеша рассматривает отчеты по исполнению бюджета и утверждает или не утверждает их.

### К каким вопросам граждан следует готовиться?

Граждане могут задать любые вопросы, касающиеся местного бюджета, поэтому важно, чтобы на слушаниях присутствовал начальник финансово-экономического отдела айыл окмоту и другие специалисты, чтобы иметь возможность на месте дать исчерпывающий ответ по любому вопросу.

Чтобы облегчить гражданам понимание ситуации, в начале слушаний следует предоставить краткую информацию о сути системы межбюджетных отношений, рассказать о двухуровневом бюджете и разграничении вопросов управления на государственные вопросы и вопросы местного значения. Это позволит гражданам сориентироваться в ситуации и сократит число вопросов, не относящихся к теме слушаний, например, о пенсиях, социальных пособиях и других государственных вопросах.

Однако вопросы местного значения сами по себе способны вызвать дискуссию, у многих граждан будет желание прояснить ту или иную особенность расходной части бюджета, или выяснить уровень доходов. Практика проведения общественных слушаний по бюджету, насчитывающая уже почти 20 лет, дает возможность органам местного самоуправления заранее подготовиться к самым сложным вопросам, поступающим во время слушаний от граждан. «Трудные» вопросы касаются, как правило, следующих тем:

- использование средств, собранных в качестве доли софинансирования местного сообщества для реализации какого-либо проекта;
- управление муниципальной собственностью, суммы поступлений и учет этих доходов (особенно, если объекты сдаются не по конкурсу и сумма платы устанавливается непрозрачно, что может вызвать возмущение сообщества);
- порядок сдачи в аренду муниципальных земель и земель ГФСУ, суммы поступлений и учет этих доходов (особенно, если земли сдаются не по конкурсу и сумма платы устанавливается непрозрачно, что может вызвать возмущение сообщества);
- использование других видов специальных средств;
- расходы на школы (как правило, представители школ возмущаются недостаточной помощью со стороны органов местного самоуправления, что потребует дополнительного разъяснения);
- выделение средств на культуру и спорт, финансирование которых, как правило, по мнению сообщества, недостаточно.

В отношении распределения собственных средств бюджета руководителям органов местного самоуправления большую помощь окажет План совместных действий, в процессе которого проблемы сообщества были приоритизированы (ранжированы) самим же сообществом. Располагая таким планом, глава МСУ более аргументированно и убедительно сможет объяснить гражданам, почему именно на культуру или спорт направлены именно такие средства; почему в числе приоритетов уборка мусора или ремонт дорог.

### Необходимые условия для проведения успешных бюджетных слушаний

Лидер местного самоуправления (председатель местного кенеша, мэр или глава) должен выступить перед началом бюджетных слушаний с заявлением о приоритетах местного сообщества и приоритетах бюджета. Это позволит убедить сообщество, что бюджет составлен в его интересах.

Представитель местного самоуправления, представляющий бюджет, должен хорошо разбираться в цифрах, чтобы дать исчерпывающие и компетентные ответы (местное самоуправление плохо выглядит перед сообществом, если его сотрудники оказываются не в состоянии дать пояснение к той или иной цифре бюджета).

Время бюджетных слушаний должно соответствовать бюджетному календарю, указанному в законодательстве (например, бессмысленно проводить общественные слушания по проекту бюджета осенью).

В слушание должно быть вовлечено как можно больше людей, принимающих решения в области бюджета. Слушания – это не просто формальное обсуждение, это живая дискуссия, которая помогает не только сообществу и органам местного самоуправления прояснить собственные позиции и предпочтения в отношении бюджета. Кроме того, слушания позволяют муниципальным службам, учреждениям и организациям лучше понять потребности друг друга, приоритетность своих задач и функций в глазах сообщества, перспективы бюджетного финансирования в зависимости от приоритетов граждан.

Представление бюджета должно включать как можно больше наглядных материалов. Цифровая, количественная информация сложна для восприятия большинством граждан, особенно теми, кто не имеет специального образования. Поэтому для облегчения понимания эту количественную информацию лучше максимально перевести в наглядный инфографический формат<sup>1</sup>.

Важнейшим инструментом распространения информации о бюджете до слушаний и во время них является краткое описание бюджета (КОБ), подготовке которого посвящен отдельный раздел настоящего пособия далее.

### Раздаточный материал на бюджетных слушаниях

Без специальной подготовки бюджет достаточно сложен для понимания. Большинство граждан не знакомо с системой межбюджетных отношений, действующей в Кыргызской Республике. Большинство не понимает сложных финансовых графиков и диаграмм, а также бюджетной терминологии, содержащейся в бюджетной документации. Многие никогда не видели бюджетный документ и не понимают, как цифры и формулы бюджета влияют на общественную политику и общественные услуги. Поскольку большинство граждан не хотят тратить время на чтение и понимание деталей бюджета, есть практика готовить сокращенный вариант полного бюджета, обычно называемый «Краткое описание бюджета» (далее КОБ). Краткое описание бюджета суммирует информацию, которая является наиболее важной для общественности и которую можно адресовать различной аудитории, включая СМИ, граждан, депутатов и пр.

Краткое описание бюджета (готовится финотделом, предоставляется желающим, вывешивается в доступных местах — на стендах — и раздается участникам слушаний).

Пример Краткого описания бюджета приводится в Приложении 9.

### Общественные слушания по муниципальной собственности

Общественная земля и объекты недвижимости — это не бесплатное всеобщее благо, а потенциально продуктивный ресурс, эффективно использовать который должны органы местного самоуправления. В то же время муниципальная собственность (в особенности земля и здания) — это собственность сообщества. Следовательно, сообщество имеет полное право знать, с какой эффективностью она используется.

Муниципальная собственность — собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики<sup>2</sup>.

Есть две основные причины, по которым нужно иметь отдельную форму общественной собственности.

- **Эффективно предоставлять услуги.** Обязанность органов местного самоуправления – предоставлять сообществу определенный набор услуг. Эффективно делать и контролировать это возможно при условии владения реальной собственностью (зданиями и землей). Собственность дает местному самоуправлению больше власти и полномочий. Муниципальная собственность повышает ответственность и предотвращает ситуацию, при которой «у семи нянек дитя без глаза».
- **Эффективно управлять собственностью сообщества.** Органы местного самоуправления находятся ближе к ситуации и несут большую ответственность перед населением — собственником активов. Они предрасположены управлять собственностью в интересах сообщества более эффективно, чем государственные органы. Но это требует, чтобы органы местного самоуправления обладали полными правами на собственность. Они должны проанализировать будущие и настоящие расходы и потребности в отношении собственности. При этом выгода от использования общественной собственности в населенном пункте должна полностью извлекаться самим сообществом.

### Доходы от муниципальной собственности

Доходы от муниципальной собственности поступают от аренды или продажи избыточной муниципальной собственности, при этом доходы должны поступать в местный бюджет.

<sup>1</sup> Инфографика (от лат. informatio — осведомление, разъяснение, изложение; и др.—греч. γραφικός — письменный, от γράφω — пишу) — это графический способ подачи информации, данных и знаний, целью которого является быстро и четко преподнести сложную информацию. Доступно на сайте: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Инфографика>

<sup>2</sup> Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года, № 37.

В международной практике доходы от аренды муниципальной собственности используются на ее содержание, а доходы от продажи — на капитальные инвестиции. Во избежание коррупции и для получения наибольшей рыночной цены должны применяться конкурсные процедуры сдачи в аренду или продажи.

### Расходы на муниципальную собственность

Основные расходы, связанные с муниципальной собственностью:

- расходы по содержанию и ремонту муниципальных объектов, такие, как отопление, охрана и т.д.;
- капитальный ремонт объектов;
- заработная плата работников Управления муниципальной собственности.

### Сбор и анализ информации об объектах муниципальной собственности

Органу местного самоуправления нужна как сводная информация по всем объектам муниципальной собственности, так и детальная информация по каждому объекту. В общем, муниципалитет должен знать все расходы и доходы, связанные с собственностью, а также ее стоимость и свои финансовые обязательства по ней. Прежде чем вынести решение об объекте муниципальной собственности на общественные слушания, орган местного самоуправления должен собрать финансовые данные нескольких типов:

- суммарные текущие расходы и доходы муниципалитета, связанные с объектом недвижимости;
- текущие расходы и доходы местного бюджета по этому объекту как части этих суммарных потоков;
- текущие расходы — в основном расходы на эксплуатацию и текущий ремонт;
- текущие доходы — обычно доходы от аренды или других периодических платежей.

Другой блок информации относится к однократным расходам и доходам, связанным с объектом. Обычно это расходы на капитальный ремонт или доходы от продажи объекта.

Следующий важный блок информации о каждом объекте — это его стоимость. Вопрос о стоимости достаточно сложен, так как стоимостей существует много (балансовая стоимость, остаточная стоимость, потенциальная рыночная стоимость и т.д.). С точки зрения управления муниципальной собственностью, особенно важна потенциальная рыночная стоимость объекта, так как именно она помогает оценить, хорошо ли используется объект в данное время и как можно улучшить его использование.

### Эффект от общественных слушаний по муниципальной собственности

Широкая информированность населения об эффективном управлении муниципальной собственностью — экономически и политически выгодно местному самоуправлению. Вопросы, связанные с муниципальной собственностью, понятны и близки населению. Поэтому более открытое, демократичное, полезное и выгодное для населения использование муниципальной собственности неизбежно повысит доверие населения и, в конечном счете, политический капитал городского руководства.

**В финансовом отношении** — сообщество должно знать, как управление муниципальной собственностью влияет на финансовое положение сообщества.

Эффективное управление муниципальной собственностью приведет к росту доходов и снижению расходов муниципалитета, что тоже непосредственно отразится на благосостоянии населения. Например, если орган местного самоуправления сумеет повысить доходы от аренды своего имущества и использует их на ремонт крыши в школе, то население оценит это положительно. Однако еще большую поддержку такие решения получают в случае, если они будут приняты с учетом мнения населения, высказанного в процессе общественных слушаний.

**В экономическом отношении** — чтобы привлечь инвестиции, необходимо снять чрезмерные ограничения на использование земельных участков. Чтобы не вызвать при этом конфронтации, необходимо соответствующее одобрение общественности.

Это скажется на общем экономическом климате на территории муниципалитета. Частные предприниматели охотнее будут инвестировать в экономику сообщества, создавать рабочие места и повышать доходы населения. Например, если муниципалитет начнет предоставлять участки под застройку через продажу их в собственность или многолетнюю аренду и снимет ограничения по целевому использованию участков, предприниматели будут чувствовать себя защищенными и будут охотнее вкладывать в строительство, создание новых объектов производства и сферы услуг.

Однако судьба некоторых объектов и земельных участков волнует сообщество **по социальным и культурным мотивам**. Сняв ограничения волевым способом и в одностороннем порядке, не проконсультировавшись с общественностью, можно вызвать в сообществе необоснованные сомнения, и даже протест. Этого можно избежать с помощью общественных слушаний, в процессе которых сообществу будет подробно объяснена экономическая выгода от таких решений: обеспечив инвесторам надежные права и сняв ненужные ограничения, сообщество сможет получить от участка гораздо больше дохода — за счет более высокой продажной цены или арендной платы.

**Престиж** — формирование имиджа демократической страны, улучшение инвестиционного климата. Если имущественные права органов местного самоуправления будут хорошо прописаны в законах, разумно внедрены на местах, а сообщество получит возможность принимать участие в решении отношений собственности через общественные слушания, Кыргызстан займет лидирующее положение в сфере управления собственностью среди всех среднеазиатских государств, что способствовало бы поднятию престижа страны.

### Предмет обсуждения на общественных слушаниях по муниципальной собственности

Руководитель МСУ, местный кенеш и население не обязательно будут интересоваться детальной информацией по каждому объекту. Однако они должны иметь четкую суммарную картину, которая показывала бы основные объекты, доходы и расходы.

Поэтому общественные слушания целесообразно организовать по поводу следующих вопросов:

- О продаже общественно значимого объекта (клуба, детсада).
- О передаче в частное управление общественно значимого объекта (парка, пляжа).
- О стратегии управления муниципальной собственностью — внедрение прозрачных, конкурсных процедур.
- О стратегии управления землей.
- О распределении земли под индивидуальное жилищное строительство.
- Отчеты о получении и использовании доходов от управления муниципальной собственностью.

#### ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР. СЛУШАНИЯ О РАСПОРЯЖЕНИИ ЗНАЧИМЫМ ОБЪЕКТОМ

*В собственности органов местного самоуправления остается множество объектов муниципальной собственности, которые целесообразнее продавать, чем тратить средства на их содержание. Поэтому в ближайшие годы многие муниципалитеты столкнутся с необходимостью приватизации (продажи) таких объектов. Но эти меры не всегда встречают поддержку и одобрение населения. Чтобы сделать эти процедуры прозрачными и понятными, чтобы не вызвать подозрений и напряженности в обществе, решать судьбу таких объектов нужно публично, организовывая общественные слушания.*

*Иногда такие слушания становятся просто необходимыми. Например, в айыл окмоту «N» есть здание детского сада. Его на постоянной основе арендует частный детский дом, который регулярно получает гранты от международных благотворительных фондов. Спонсоры согласились произвести в здании капитальный ремонт при условии, что оно будет передано детскому учреждению в пользование на долгий срок. Айыл окмоту, обсудив вопрос, пришел к выводу, что средств на содержание здания в бюджете села нет, и согласился.*

*Но по селу поползли слухи о том, что сельсовет распродает последнее и за гроши отдает неизвестно кому бывший детский сад. Лидеры местного самоуправления испугались подозрений в коррупции и осуждения со стороны односельчан и отказались от затеи. В результате здание продолжает разрушаться, так как деньги на его капитальный ремонт спонсоры не дали. Напрашивается вывод, что именно общественные слушания и своевременное разъяснение ситуации сообществу могли бы спасти ситуацию.*

### Общественные слушания по тарифам и местным услугам

Тарифы на услуги<sup>1</sup>, предоставляемые органами местного самоуправления, оказывают непосредственное влияние на значительное число граждан и организаций:

- поставщиков коммунальных услуг (частные компании или бюджетные предприятия);
- граждан всех уровней дохода;
- неправительственные организации;
- производственные коммерческие предприятия;
- потребителей государственного сектора, включая больницы, школы и др.

Установление соответствующих тарифов на услуги органов самоуправления всегда является трудным делом. Органы местного самоуправления подвергаются значительным политическим рискам, особенно когда речь идет о повышении тарифов.

С одной стороны, у поставщиков услуг всегда есть необходимость получать достаточные доходы, с другой — у потребителей свои желания и возможности оплачивать повышение тарифов. Сбалансировать эти интересы достаточно сложно. Особенно это важно для органов местного самоуправления, в ведении которых сегодня находится предоставление многих коммунальных услуг, в том числе, например, водо-

<sup>1</sup> Слово «услуги» используется здесь в широком понимании, чем в законодательстве Кыргызской Республики, — в смысле общественных благ, необходимых условий для жизнедеятельности сообщества. Это включает как официальные услуги, включенные в Закон КР «О государственных и муниципальных услугах», так и коммунальные услуги — водоснабжение, уборку и вывоз мусора и др.

снабжения, канализации и уборки мусора. Предприятия, предоставляющие эти услуги, финансируются за счет средств потребителей этих услуг. Тарифы же на эти услуги утверждаются местными кенешами. Поэтому для покрытия расходов на восстановление системы только с целью поддержания существующего уровня водоснабжения, местные тарифы неизбежно будут повышаться.

Таким образом, органам местного самоуправления необходимо предоставить возможность всем заинтересованным сторонам участвовать в процессе установления как стандартов предоставления коммунальных услуг, так и тарифов за пользование ими.

Этого можно достичь через проведение общественных слушаний, на которых заинтересованные стороны могут высказать свое мнение и аргументировать его.

Необходимо отметить, что в условиях Кыргызстана тарифы на коммунальные услуги становятся особенно острым, иногда даже болезненным, вопросом. Открытая дискуссия и четкое, доступное аргументирование, которое органы местного самоуправления могут предоставить обществу на общественных слушаниях, помогут снять напряжение вокруг данной проблемы. Несмотря на то, какие в конечном итоге будут приняты решения относительно платы и сборов, взимаемых с потребителей, информация, на которой основываются эти решения, а также сам процесс принятия решения, должны быть открытыми и доступными широкой общественности. Это необходимо, чтобы участие заинтересованных сторон было продуктивным. Население поймет необходимость изменения стоимости коммунальных услуг и тарифов только тогда, когда его достаточно хорошо проинформируют о причинах, побуждающих органы местного самоуправления сделать такой шаг.

### На какие услуги должны устанавливаться тарифы?

Услуги большинства органов местного самоуправления можно разделить на две категории: услуги, которые генерируют доходы (на них устанавливаются тарифы), и услуги, которые не генерируют доходов.

Тарифы не всегда применимы к общественным благам, которыми пользуется все население. Такие виды услуг часто предоставляются бесплатно либо в соответствии с государственной политикой, либо в случаях, когда трудно определить конкретных пользователей. Сюда входят такие услуги, как содержание дорог, государственное образование, здравоохранение и уборка улиц.

По другим видам услуг, предоставляющим выгоды непосредственно конкретным пользователям, органы местного самоуправления должны постараться покрыть все расходы, особенно за счет потребителей, способных оплатить такие услуги. Такие «частные товары» обычно включают водоснабжение, уборку мусора, специальное образование, индивидуальное здравоохранение и др.

### Прозрачный метод расчета тарифов

При подготовке предложений относительно пересмотра тарифов и при проведении общественных слушаний по вопросу тарифов, органы местного самоуправления должны разработать и четко обосновать МЕТОД РАСЧЕТА ТАРИФОВ (структуру). В частности, он может включать четкие директивы относительно того:

- какие виды расходов могут быть включены в основные тарифы?
- как должны быть распределены расходы по функциям и между различными группами потребителей?

Органы местного самоуправления могут обеспечить сбор достаточных доходов при условии, что затраты на предоставление услуг будут определены правильно. Определение цены товара на основе реальных затрат производства может обеспечить эффективное использование ресурсов сообществом. Следовательно, тарифы на услуги должны покрывать стоимость капитальных инвестиций, а также операционные и эксплуатационные расходы.

Восстановительная стоимость и стоимость замещения – эксплуатация системы ведет к ее постепенному изнашиванию. Например, в системе водоснабжения части оборудования изнашиваются на каждый кубический метр выкачанной, обработанной и потребленной воды. Следовательно, механизм правильного определения стоимости услуг должен включать износ и любой капитальный ремонт оборудования.

При определении, например, стоимости размещения твердых отходов, необходимо включать будущие расходы на строительство средств заграждения и посадку деревьев.

**Затраты на финансирование:** тарифы также должны включать стоимость средств. Кредиты стоят денег. Кроме обязательства по выплате основной суммы долга, заемщик должен выплатить проценты и все сборы за обслуживание. Следовательно, такие расходы также должны быть включены в расчет тарифов.

**Затраты на повышение качества услуг:** потребители склонны платить за улучшенное качество воды, однако для этого расходы на технологическое усовершенствование должны быть отражены в тарифах.

**Расходы на расширение сферы услуг:** ценообразование также должно включать расходы на рас-

ширение сферы услуг, предоставляемых новым потребителям. Такие расходы включают в себя не только стоимость расширения линий для обслуживания новых территорий, но и часть стоимости других капитальных объектов, которые будут построены в новых районах. Однако решение относительно того, как распределить эти расходы среди существующих и новых потребителей, нуждается в серьезном анализе и дискуссии.

Во время общественных слушаний местный орган управления должен быть готов четко объяснить необходимость включения данных затрат в тарифы, а также продемонстрировать, как были сделаны расчеты.

### Методика расчета тарифа на уборку и вывоз мусора

Как сказано выше, методика расчета тарифа на коммунальные услуги – сложный и болезненный вопрос. В идеале, такие методики должны разрабатывать государства, а муниципалитеты должны применять методики для расчета собственных тарифов. В 2015 году Государственным агентством (Госстрой) была утверждена Методика расчета тарифа на услуги по сбору, транспортировке и размещению твердых бытовых отходов на территории Кыргызской Республики<sup>1</sup>. Полный текст методики в электронном виде приводится на диске с электронными приложениями, являющемся неотъемлемой частью настоящего пособия. Здесь приводится лишь неполный перечень параметров, по которым рассчитывается тариф на управление твердыми бытовыми отходами.

1. Определение затрат на проведение работ по сбору, вывозу и размещению ТБО специализированной организацией.
2. Порядок определения затрат на оказание услуг по сбору и вывозу ТБО.
  - Фонд оплаты труда технологического цикла с отчислениями на социальное страхование.
  - Затраты на топливо для спецавтомобилей.
  - Затраты на смазочные и прочие эксплуатационные материалы.
  - Затраты на ремонт и техническое обслуживание спецтранспорта.
  - Амортизационные отчисления.
  - Административные расходы.
  - Общехозяйственные расходы.
3. Расчет себестоимости работ по сбору и транспортировке ТБО.
4. Порядок определения затрат на оказание услуг по размещению ТБО.
  - Расчет затрат на эксплуатацию полигона.
  - Затраты на прием и складирование ТБО.
  - Затраты на устройство промежуточной изоляции и временных дорог.
  - Затраты на обслуживание зданий и сооружений производственного назначения.
  - Затраты на обеспечение экологической безопасности полигона.
5. Затраты на рекультивацию.

### Что может быть предметом слушаний по тарифам и услугам?

После того, как все затраты четко рассчитаны, самое трудное – определить того, кто должен нести все эти расходы: потребители услуг или, через субсидии, органы местного самоуправления?

Общественные слушания предоставляют возможность органам местного управления объяснить населению, что использование субсидий, которые потенциально покрывают только затраты, означает, что останется меньше средств на инвестирование и субсидирование других услуг населению. Кроме того, слушания позволят органам самоуправления объяснить населению, что если не будут повышены тарифы по сравнению с текущим уровнем, существующие услуги будут неизбежно ухудшаться.

- Необходимость внедрения какой-либо услуги (например, строительство водопровода).
- Необходимость расширения предоставления какой-либо услуги (например, ремонт водопровода).
- Необходимость повысить собираемость платежей.
- Необходимость пересмотреть размер или структуру тарифа на коммунальную услугу.
- Необходимость ввести или отменить льготу на оплату каких-либо услуг.

Во время общественных слушаний население узнает о необходимости установления соответствующих тарифов для того, чтобы гарантировать стабильность предоставления услуг. Помимо этого, слушания дают возможность лучше понять способность и желание населения платить, услышать мнение относительно приемлемости уровня предоставляемых услуг, сбалансировать платежеспособность и уровень услуг. Все это является важным вкладом в процесс принятия решений органами местного самоуправления.

Предметом слушаний по тарифам может быть необходимость изменения (чаще повышения) какой-

<sup>1</sup> «Методика расчета тарифа на услуги по сбору, транспортировке и размещению твердых бытовых отходов на территории Кыргызской Республики», утверждена приказом Государственного Агентства по архитектуре, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве КР № 123 от 5 мая 2014 года.

либо услуги местного самоуправления. В связи с этим необходимо провести тщательную подготовительную работу.

- Необходимо заранее подготовить обоснование изменения тарифа.
- Распространить это обоснование среди заинтересованных участников заранее.
- Приготовиться к возражениям.

## Курултай по стратегии развития муниципалитета

Курултай или общественные слушания в качестве коллективного выразителя воли сообщества обеспечивает последовательность и преемственность реализации стратегии, одобренной всем населением.

При разработке стратегий развития создается оргкомитет, который разрабатывает первый проект стратегии развития муниципалитета. Последующие проекты дорабатываются при активном участии заинтересованных и ключевых слоев населения. Это достигается путем организации отдельных встреч с территориальными общественными советами, товариществами собственников жилья, бизнесменами, депутатами местного кенеша, руководителями отраслевых отделов, представителями образования и прочими. Конструктивные предложения и замечания, сделанные во время этих встреч, вносятся в стратегию развития.

При разработке стратегии развития большое внимание уделяется не только самому процессу разработки стратегии, но и созданию механизма, при котором обеспечивается преемственность при реализации стратегии и создание у населения чувства соучастия в разработке и реализации стратегии развития данной местности.

Для достижения этой цели проект стратегии развития вносится на рассмотрение и одобрение курултая местного сообщества. Для обеспечения максимальной информированности населения проект стратегии публикуется в местной газете, весь тираж выкупается и бесплатно раздается всему населению за неделю до проведения курултая. Население, ознакомившись с проектом стратегии, вносит свои замечания и предложения по стратегии либо до курултая, либо во время его проведения. Кроме того, копии проекта стратегии развития на нескольких языках распространяются среди всех делегатов курултая до его проведения. Практически все предложения населения, поступившие на курултай, вносятся в окончательный вариант стратегии, который затем утверждается на сессии местного кенеша.

При смене главы местного самоуправления новому главе будет тяжело отказаться от стратегии развития населенного пункта, которая была разработана до него, так как стратегия одобряется всем сообществом в лице делегатов Курултая.



# Глава 5.

## Практика проведения сельских сходов

### Сходы граждан

#### Кок–Иримский айылный аймак Тогуз–Тороузского района Джалал–Абадской области

Долгое время в Кок–Иримском АА, как и во многих других сельских муниципалитетах Кыргызстана, сходы граждан проводились на уровне сел и аймака. Вопросы, которые рассматривались на сходе, заранее не планировались. Мероприятия проводились стихийно, на обсуждение выносились вопросы и проблемы, волнующие население в данный конкретный момент времени, планы и перспективы развития не обсуждались. И только один–два раза в год айыл окмоту проводил официальные плановые сходы, как правило, весной и осенью. Повестка дня этих сходов была традиционной: весной рассматривались вопросы о весенних полевых работах, об отгоне скота на пастбища; осенью — об уборке урожая и болезнях скота. В этих плановых сходах участие принимал аким района (глава местной государственной администрации) и представители районных служб (РЭС, Социального фонда, санитарно–эпидемиологической службы, налоговой инспекции и т. д.), которые на ходу отвечали на возникающие вопросы. В зимнее время сходы почти не проводились по причине отсутствия условий проведения — помещения. В то же время именно зимой у граждан есть время, чтобы обсудить стратегические вопросы, планы развития.



Организация сходов производилась по принципу «как получится»: за день–два до даты схода старосты сел и специалисты айыл окмоту обходили улицы и дома, созывая желающих граждан на мероприятие. Информационной кампании как таковой не было: не готовились и не распространялись пригласительные билеты, повестка дня сходов, информация по рассматриваемым на сходе вопросам. Айыл окмоту не разрабатывал презентации с отчетами, слайды, плакаты и фотоматериалы.

Собрания чаще всего вел глава айыл окмоту, а специалисты участвовали или не участвовали в зависимости от того, какие вопросы выносились на обсуждение. Процедур сходов как таковых не было, регламент и повестку собрания не утверждали. Не прорабатывался также вопрос принятия и учета мнений участников и, тем более, не была налажена обратная связь с гражданами, о результатах собрания граждан не информировали, так как протокол и регистрация участников не велись.

Неудивительно, что в таких условиях уровень участия граждан был очень низким, люди не были достаточно информированы ни о вопросах, выносимых на сходы, ни о самом факте проведения схода. В целом местное сообщество жаловалось на отсутствие эффективных коммуникаций с местным самоуправлением, на отсутствие условий для участия в процессе принятия решений. Сотрудники айыл окмоту, со своей стороны, обвиняли население в пассивности, нежелании участвовать в решении общих проблем, безразличии и отсутствии сотрудничества. Этот замкнутый круг взаимных подозрений и обвинений никак не способствовал конструктивному диалогу и партнерству местного самоуправления и граждан.

Рыскул СЕКЕЛЕНОВ, депутат местного кенеша, так оценивал бывшую практику проведения сходов в данном муниципалитете: «Так как сходы специально не готовились, накануне, а то и непосредственно в день проведения собрания, сотрудники айыл окмоту «ловили» на улицах граждан, зазывая их на сходы. Но у всех свои планы, мало кто имел возможность поучаствовать, будучи не предупрежден заранее, а многие и вовсе ничего не знали о предстоящем мероприятии. Вот и получалось, что в сходах участвовало человек двадцать. При этом мы ничего не знали о результатах обсуждения, обратной связи не было. Люди редко досиживали до конца мероприятия, уходили, так как вопросов для обсуждения выносилось слишком много, и они не были достаточно подготовленными.

Но теперь ситуация изменилась. Мы получаем пригласительные билеты, заранее знаем повестку дня, имеем возможность заблаговременно ознакомиться с материалами на информационном стенде. Айыл окмоту готовит презентации и фотоматериалы, что делает обсуждение живым, интересным. И главное,

мы теперь знаем, что случается после схода. Так мы на практике реализуем свое право участвовать в местном самоуправлении. А грамотно организованный и ответственно проведенный сход — это самая простая, но самая жизненная форма гражданского участия. Нужно лишь приложить усилия».

### Аралский айылный аймак Тюпского района Иссык-Кульской области

В конце января 2014 года в селе Сары-Добо Аралского айылного аймака прошло мероприятие, о котором до сих пор говорят местные жители. Зима в самом разгаре, на дворе морозы, а зал был полон людьми, 117 человек пришли в этот день не на концерт заезжих столичных артистов, а на сельский сход, чтобы обсудить итоги ушедшего года.

Такая активность приятно удивила самих местных жителей. Как заметил один из них, два–три года назад сельские сходы собирали в три раза меньше людей. На сей раз в Сары-Добо приехали представители всех пяти сел айылного аймака, а также руководители учреждений и организаций, депутаты местного кенеша и аппарат айыл окмоту. Надо отметить, что и сама подготовка схода была на уровне: рабочая группа, которой поручили это дело, провела хорошую информационную кампанию. Во всех общественных местах были развешены афиши, разосланы приглашения с программой, подготовлен и распространен среди людей информационный бюллетень о проделанной работе. Одновременно с этим активисты работали над оформлением зала, установкой экрана и аппаратуры. Реализация плана совместных действий



за 2012–2014 годы, а также проект плана совместных действий на 2015–2017 годы, обсуждение предложений от инициативных групп, презентация группы совместного мониторинга и оценки – вот главные вопросы повестки дня. Каждое выступление, каждую презентацию по заявленным темам люди слушали внимательно. Поднятые проблемы и задачи им были понятны и близки. Зал особенно оживился, когда очередь дошла до отчета о том, что было сделано по решению проблем, которые были озвучены в 2012 году на мероприятиях СИНС по выявлению потребностей местного населения. Интерес у участников схода вызвала также презентация группы совместного мониторинга и оценки, где говорилось о реализации проекта по ремонту отопительной системы школы.

Мероприятия, проводимые в последние годы в Аральском айылном аймаке, вовлекли местных жителей в общественную жизнь, заставили их интересоваться местными новостями, не оставаться равнодушными и, по мере возможности, участвовать в принятии решений, влияющих на качество услуг, условия работы и досуга. Поэтому когда сельчане услышали, что по итогам оценки муниципального индекса прозрачности их айыл окмоту набрал только 3,6 баллов из пяти возможных, многие не смогли скрыть своего разочарования. И тут же от людей последовал наказ улучшить эти результаты.

С большой заинтересованностью отнеслись сельчане и к отбору лучших мини-проектов, подготовленных инициативными группами. Названия проектов говорили сами за себя — «Питьевая вода — источник жизни», «Дети — наше будущее», «Спорт — источник здоровья». В итоге лучшим было признано предложение ИГ по решению водной проблемы, за которое было отдано 58 голосов.

### Бостеринский айылный аймак Иссык-Кульского района Иссык-Кульской области

В декабре 2014 года в Бостеринском АА приняли решение провести сельский сход, посвященный ряду вопросов:

- итогам социально-экономического развития аймака за 2014 год;
- исполнению плана совместных действий по приоритетным проблемам;
- информированию и согласованию плана совместных действий за 2015–2017 гг.;
- отчету группы по мониторингу и оценке программ, проектов и услуг.

В программу схода включили также выступления членов инициативных групп, чтобы выбрать проект для участия в конкурсе грантовой программы международной донорской организации.

Серьезно отнеслись к организации мероприятия. Глава заранее провел совещание, на котором обсудил со специалистами состав рабочей группы по проведению схода, там же был разработан проверочный лист, в котором распределили обязанности по организации и проведению мероприятия. На планерке была определена окончательная дата и место проведения схода, также была разработана повестка схода и названы докладчики.

Подготовили пригласительные билеты для жителей муниципалитета; баннеры для улиц и для зала; информационный бюллетень, куда поместили обращение главы айыл окмоту к жителям муниципалитета, информацию о помощи уязвимым детям и пожилым гражданам.

За 3–4 дня до схода рабочая группа провела информационную кампанию по селам, вывесила большие баннеры в двух селах, афиши и раздала 300 пригласительных билетов с повесткой схода и бюллетенями.

За несколько дней до схода были подготовлены презентации по повестке схода и плакаты по трем проектам.

За 1 день до проведения схода глава айыл окмоту с презентаторами провел генеральную репетицию, где были отработаны каждое движение, каждое слово в презентациях. Также за день был подготовлен зал, расставлены столы, стулья, вывешен баннер в зале.

Выбрали ведущих схода — главу айыл окмоту и заведующую клубом — даму авторитетную, имеющую опыт проведения общественных мероприятий.

Сход проходил в зале средней школы им. Х. Жеенбаева и начался с регистрации участников. На сцене были установлены микрофоны и большой экран. По правую сторону сцены поставили два стола, куда посадили главу айыл окмоту и двух специалистов, в обязанности которых входило составление протокола схода.

Во время регистрации вместе с бюллетенями с информацией о деятельности местного самоуправления участники получили бланки для предложений и вопросов, простые карандаши и бланки по отбору проектов.

Сход начался с приветственного слова муниципалитета, затем соведущий ознакомил участников с программой и правилами поведения.

Все выступления были успешно сделаны согласно программе, оформлены в виде слайдов, сопровождались фотоматериалами и инфографикой. Во время прений от участников поступило множество вопросов — об инфраструктуре, о нехватке детских садов, о муниципальных землях, о проблемах молодежи, о дорогах и т.д.

Далее айыл окмоту наградил грамотами за активное участие в развитии аймака членов инициативных групп и руководителя группы по совместному мониторингу и оценке.

В заключительной части схода представители инициативных групп презентовали свои проекты, один из которых сходу предстояло выбрать для направления донору. Перед голосованием была выбрана счетная комиссия из числа депутатов местного кенеша, представителей общественности и айыл окмоту. Комиссия следила за ходом голосования, посчитала голоса и объявила участникам итоги голосования.

Все участники схода смогли передать айыл окмоту свои вопросы и пожелания, написанные на специальных бланках. Глава айыл окмоту отметил, что ответы на вопросы будут вывешены на информационных стендах, подвел итоги схода, поблагодарил всех за участие.

## Общественные слушания

### Ленинский айылный аймак Сузакского района Джалал-Абадской области

Опыт организации и проведения общественных бюджетных слушаний в регионах накоплен неплохой. Однако то, как к этому ежегодно подходят в Ленинском айылном аймаке Сузакского района, заслуживает отдельного разговора. Примером для подражания может служить то, как здесь организован весь процесс проведения слушаний. Это и информационная кампания, заметная на улице и в зале — баннеры, афиши, раздача краткого описания бюджета, пригласительные в руки, другая экономическая информация, изложенная просто и доступно. Так было и в прошлом году на слушаниях, посвященных обсуждению проекта бюджета на 2014 год, несмотря на страду, а дело происходило летом, в слушаниях участвовали 83 сельчанина.



Жаркие дискуссии начались сразу после окончания презентации начальника финотдела. Об увеличении тарифов ЖКХ высказал руководитель рабочей группы по мониторингу и оценке Эраалы МАВЛЯНОВ, он же выразил недоумение, почему в бюджете 2013 года не были учтены предложения от населения. Споры вызвала увеличенная по сравнению с прошлым годом статья расходов на очистку арыков.

Активистка Бактыгуль АНАРБАЕВА вновь подняла проблему строительства детского сада в с. Жыгач–Коргон, ее коллеги Калбу САЛИЕВА, Балатай МУРАТАЛИЕВ и Максат АТАБАЕВ предлагали обязательно учесть в проекте бюджета финансирование на профилактику опасных болезней, благоустройство новостроек и другие. В результате участники все–таки приняли проект бюджета, но при условии, что туда войдут предложения и рекомендации жителей.

Примечательно и то, как проходило обсуждение очень актуального вопроса — создание ЖКХ и организация сбора и вывоза мусора. Его озвучил глава АО Чолпон МУРЗАКАНОВ, представивший годовой отчет о деятельности этой структуры. А докладывать было о чем: удалось согласовать тариф за услуги сбора и вывоза ТБО в размере 40 сомов в месяц с каждого двора (ранее было 25 сомов), создать муниципальное предприятие ЖКХ, разработать график вывоза отходов. Но прежде удалось добиться выделения земельного участка для складирования мусора, с помощью Проекта ГППОМСУ приобрести спецтехнику.

### Бостеринский айылный аймак Иссык–Кульского района Иссык–Кульской области

Летом 2014 года в селе Бостери прошли общественные слушания по проекту бюджета на 2015 год. Зал с трудом вместил свыше 170 участников, среди которых было немало гостей. За лучшим опытом проведения подобных мероприятий сюда съехались руководители органов МСУ пилотных айылных аймаков Иссык–Кульской и Джалал–Абадской областей.

А посмотреть и поучиться действительно было чему. Похвалу заслужили организаторы проведения слушаний, сумевшие устроить настоящий аншлаг. Сидеть несколько часов и обсуждать непростые экономические и социальные проблемы – это не то же самое, что смотреть концерт заезжих артистов. Тем не менее свободных мест в хорошо оформленном по такому случаю зале не было.

Стоит отметить, что слушания держали в напряжении десятки людей разных возрастов, которые активно включались в разговор, без стеснения задавали острые вопросы руководителям МСУ, предлагали свои варианты решения жизненно важных проблем. При этом, как свидетельствовали участники, не было никому ненужных споров по пустякам, дискуссий не по теме. Состоялся очень конструктивный разговор о будущих доходах и расходах местной казны.

МУКАШОВА О., бухгалтер СООППВ с. Бактуу–Долоноту: «При планировании доходной и расходной частей бюджета необходима сравнительная таблица за прошлый год, указать процент отчисления доходной части в республиканский и местный бюджеты. Самые большие расходы пришлось на ЖКХ, их можно сократить в два раза за счет перевода на хозрасчет (самофинансирование)».

УЧКУРТКАЕВ Т., председатель суда аксакалов: «За предоставление услуг по сбору и вывозу мусора в проекте бюджета планируется заложить всего 50 тыс. сомов, а нужно в десять раз больше».

Сельчане вставали с мест и спрашивали, начнется ли строительство нового клуба в 2015 году или стоит подумать, как вернуть в муниципальную собственность старое здание. Это и дешевле, и целесообразней.

Люди хотели знать, будет ли у них новый современный ФАП и были удовлетворены ответом о том, что проект и смета уже разработаны, остались мелочи, скоро начнутся строительные работы. Вопросов, поднятых в тот день, было множество. Например, о причинах



снижения объема финансирования по статье “Образование”; о роли и значении резервного фонда в бюджете айыл окмоту; о том, как наладить поступление средств в местный бюджет от аренды парково–пляжной зоны.

После нескольких часов дискуссий и обсуждений бюджетные слушания завершились принятием 20 предложений земляков, которые имели наибольшие шансы быть рассмотренными и включенными в бюджет. Это успех, который стал возможен благодаря правильной организации рекламной кампании в период подготовки слушаний, хорошему информированию населения о мероприятии, ответственности и активности лидеров сообщества в лице депутатов местного кенеша, руководителей учреждений и организаций, НПО, аксакалов, активистов ИГ и СМиО.

Бостеринские общественные слушания еще раз показали, что сделать бюджет эффективнее, а жизнь богаче и интересней под силу самим жителям аймаков. Никто не приедет из центра и не решит вопросы водоснабжения, освещения, благоустройства, если сами сельчане не возьмутся за них. А для этого нужно определиться с приоритетами и научиться читать бюджет.

### **Ак–Чийский айылный аймак Ак–Суйского района Иссык–Кульской области**

Бюджетные слушания в селах из редкого явления становятся нормой. Однако во многих айыл окмоту инициатива их проведения до сих пор идет сверху. Между тем, чем больше людей заинтересованы в организации публичных слушаний и участии в них, тем весомее решения, принятые после подобных народных вече. Но прежде, чем слово отзовется реальным делом, необходимо тщательно подготовить почву для этого. Поэтому весьма поучителен опыт активистов Ак–Чийского айылного аймака, о котором стоит рассказать.

Три года назад здесь впервые были проведены СИНС–сессии и выявлены приоритеты населения. Речь в первую очередь идет о тех наболевших проблемах, которые усложняли или ухудшали быт и отдых сельчан. Это плачевное состояние дорог, отсутствие уличного освещения, досуг молодежи и другие вопросы бытия. Их и было решено вынести на всеобщее обсуждение, чтобы, наконец, сдвинуть камни с мертвой точки.

Ценность примера ак–чийцев в том, что к каждому выступлению по той или иной проблеме они тщательно подготовились. А чтобы предложения или рекомендации не носили голословный характер, что могло повлиять при формировании будущего бюджета, аппарат айыл окмоту заведомо просчитал все местные налоги, которые поступят в местный бюджет: земельный налог и налог на имущество, доходы от общегосударственных налогов – подоходного, с продаж, добровольного и обязательного патентирования и обсудил этот вопрос с лидерами инициативных групп. Затем уже все вместе они просчитали налог от добровольного патентирования, которые возможно получить за оказанные услуги, например, работы тракторов, комбайнов, сбора молока, выпаса скота и другое. Каждому налогоплательщику был вручен документ, содержащий расчет по налогам с указанием вида налога; суммы, подлежащей уплате; уплаченной суммы и остатка (задолженности).

Чтобы вовлечь в процесс подготовки к слушаниям как можно больше народных масс, каждый этап работы широко освещался. Незадолго до мероприятия в самых людных местах появились баннеры с информацией об общественных слушаниях по бюджету на 2014 год, почти каждая семья трех сел аймака получила приглашения. А в день слушаний работники АО в нарядных национальных одеяниях, верхом на лошадях с утра объезжали улицу за улицей, напоминая односельчанам о важном событии. Весь этот антураж создавал праздничную атмосферу, и люди охотно откликались на призывы народных глашатаев.

Сценарий проведения самих слушаний тоже был продуман до мелочей. Краткое описание проекта бюджета (основной документ) представлен в форме презентации. Большое оживление вызвало вручение от имени АО и АК призов самым активным участникам прошлых бюджетных слушаний за самый интересный вопрос, лучшее предложение, самому возрастному активисту. Награждение разрядило обстановку, сельчане поняли, каким ценным может быть каждое их слово. Советы, идеи, рекомендации, как улучшить жизнь аймака, буквально посыпались со всего зала, который был заполнен до самого прохода.

В результате были отобраны 13 предложений. В этот список вошли строительство моста в селе Ак–Чий, ремонт внутренних дорог, уличное освещение и др. Стоит обратить внимание, что участники впервые обратили внимание на внутренние резервы по пополнению бюджета. Было внесено предложение о ведении полного учета тех, кто оказывает услуги, заставить брать патенты таксистам, трактористам, торговцам.

Окончательный итог слушаниям подвела бюджетная комиссия, которая разработала план мероприятий по реализации предложений. Затем она провела экспертное заключение. В результате всей проделанной работы 11 из 13 предложений были внесены в проект бюджета 2014 года. Каждому участнику, кто внес предложение, в письменном виде был направлен ответ о том, учтено ли его предложение, будет ли оно рассматриваться для включения в бюджет следующего года

# Приложения

## Приложение 1. Распоряжение главы айыл окмоту о создании рабочей группы по проведению схода

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫ  
N ОБЛУСУ  
N РАЙОНУ  
N АЙЫЛ АЙМАГЫНЫН  
АЙЫЛ ӨКМӨТҮ



КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА  
N ОБЛАСТЬ  
N РАЙОН  
АЙЫЛ ОКМОТУ  
N АЙЫЛНОГО АЙМАКА

от \_\_\_\_\_ 20\_\_ года № \_\_\_\_\_

### РАСПОРЯЖЕНИЕ

#### О создании рабочей группы по проведению схода или общественных слушаний

В целях обеспечения участия граждан в решении вопросов местного значения и информирования членов местного сообщества о деятельности органов местного самоуправления \_\_\_\_\_ айылного аймака или города распоряжаюсь:

- создать рабочую группу по проведению схода / общественных слушаний в составе, указанном в Приложении 1;
- специалисту \_\_\_\_\_ обеспечить выполнение необходимых мер для организации работы рабочей группы по проведению схода / общественных слушаний;
- контроль за выполнением настоящего распоряжения оставляю за собой.

Глава АО / мэр города \_\_\_\_\_

ФИО

Приложение № 1  
к распоряжению главы АО/мэра города \_\_\_\_\_  
от \_\_\_\_\_ 20\_\_ года № \_\_\_\_\_

#### СОСТАВ рабочей группы

Председатель рабочей группы:

ФИО – Должность, контактные данные.

Секретарь рабочей группы:

ФИО – Должность, контактные данные.

Члены рабочей группы:

ФИО – Должность, контактные данные.

ФИО – Должность, контактные данные.

Глава АО или мэр города \_\_\_\_\_

ФИО

## Приложение 2. Примерные программы сельских сходов

### ПОВЕСТКА ДНЯ

схода по отбору приоритетного проекта и представлению информации о проведенной работе на территории Кок–Иримского айылного аймака за 2014 г.

Дата проведения: 28 января 2015 г.

Место проведения: СШ № 3 им. Бейше, с. Арал

Время проведения: 11:00 – 14:00

№	Наименование мероприятия на повестке дня	Время	Выступающие, ответственные
1	Концертная программа	10:30 – 11:00	
2	Регистрация участников	10:30 – 11:00	ЧОЛПОНКУЛОВА Б. КАНБОЛОТ кызы П.
3	Открытие, знакомство с программой, утверждение регламента	11:00 – 11:10	БОРОНЧИЕВ С. НАЙМАНОВА П.
4	Информация главы АО за год	11:10 – 11:30	БОРОНЧИЕВ С.
5	Информация об исполнении ПСД	11.30 – 11.45	ИСАКОВ З.
6	Фото–презентация	11:45 – 11:55	ИСАКОВ З.
7	Отчет группы Совместного мониторинга и оценки (СМИО) о проведенных работах за 2014 год	11:55 – 12:10	СЕКЕЛЕНОВ Р.
8	Краткая информация о грантовой программе Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»	12:10 – 12:15	НАЙМАНОВА П.
9	Утверждение порядка голосования, выбор счетной комиссии. Каждый участник имеет право голоса только за один проект.	12:15 – 12:25	НАЙМАНОВА П.
10	Презентация проектов (вопросы–ответы): 1. “Спорт — это красота” 2. “Культура — зеркало нации” 3. “Осветленная улица. Хорошее условие”	12:25–12:40 12:40–13:55 13:55–13:10	Лидеры инициативных групп: ЭМИЛБЕКОВ Тынчтык, МАТИЕВА Чолпон, ЖАПАРКУЛОВА Бактыгуль
11	Мнения исполнительного органа МСУ о каждом проекте	13:10 – 13:20	БОРОНЧИЕВ С. — глава АО Кок–Иримского АА
12	Процесс голосования согласно утвержденному порядку	13:20 – 13:35	Председатель счетной комиссии
13	Вопросы и предложения	13:35–13:50	Отвечает: БОРОНЧИЕВ С.
14	Завершение мероприятия (анкета, сбор предложений)	13:50–14:00	НАЙМАНОВА П. ЧОЛПОНКУЛОВА Б. КАНБОЛОТ кызы П.

**ПОВЕСТКА ДНЯ**  
**сельского схода по предоставлению информации**  
**о проделанной работе органом МСУ на территории Бостеринского айылного аймака в 2014 г.**  
**и разработке Плана совместных действий на 2015–2017 гг.**

*28 января 2015 г.*

**Село Бостери, актовй зал школы–гимназии им. Х. Жээнбаева, время: 10:00.**

Участники схода: представители инициативных групп, местного сообщества — представители с каждого села айылного аймака, депутаты айылного кенеша, специалисты айыл окмоту, представители общественных и неправительственных организаций.

Модератор: АЙЫЛЧИЕВ Т.К. — глава Бостеринского АО.

Состав президиума: СООРОНБАЕВ А.Т. — председатель АК; ОРОЗОЕВ Э. — председатель суда аксакалов; ЧЫЛПАКОВА З. — председатель совета женщин.

№	Содержание	Время	Ответственный
1	Концертная программа для участников схода	9:30 – 10:00	ОМУРЗАКОВ К. ТОКТОБАЕВА Р.
2	Открытие. Приветственное и вводное слово	10:00 – 10:05	АЙЫЛЧИЕВ Т.К.
3	Информация от главы АО об итогах прошедшего года	10:05 – 10:20	АЙЫЛЧИЕВ Т.К.
4	Информация о проделанной работе по Плану совместных действий в 2012–2014 гг.	10:20 – 10:40	УСУПОВ А.
5	Информация о структуре плана ПСД на 2015–2017 гг.	10:40 – 11:00	ТОКТОБАЕВА Р.
6	Информация от группы Совместного мониторинга и оценки (СМиО)	11:00 – 11:10	ИСМАИЛОВ К.
7	Процесс голосования за приоритетный проект	11:10 – 11:35	ТОКТОБАЕВА Р. ЖУМАБЕКОВА А. АКМАТОВ Ф.
8	Вопросы и ответы	11:35 – 11:55	АЙЫЛЧИЕВ Т. и др.
9	Награждение активных представителей сообщества по итогам года	11:55 – 12:05	АЙЫЛЧИЕВ Т.
10	Завершение	12:05 – 12:20	АЙЫЛЧИЕВ Т.

## Приложение 3. Пример протокола сельского схода

### Протокол сельского схода села \_\_\_\_\_ айылного аймака

Дата проведения: 28.01.2015 г.

Количество участников: 201 человек, из них 125 женщин.

Место проведения: с. Бостери, средняя школа им. Х. Жээнбаева.

#### Повестка схода:

- Концертная программа, регистрация участников схода.
- Информация главы АО по деятельности АО за 2014 год. Докладчик – АЙЫЛЧИЕВ Т.
- Информация по результатам реализации Плана совместных действий за 2014 год. Докладчик – УСУПОВ А., начальник финансового отдела.
- Ознакомление с обновленным Планом совместных действий на 2015–2017 годы и согласование его с участниками схода. Докладчик – ТОКТОБАЕВА Р., заведующая клубом, координатор проекта.
- Отчет группы по совместному мониторингу и оценке (СМиО). Докладчик – ИСМАИЛОВ К., член группы СМиО.
- Вопросы и ответы.
- Презентации проектов по решению приоритетных проблем. Отбор приоритетного проекта на участие в грантовой программе проекта “Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс”, выполняемого Институтом политики развития.
- Подведение итогов.

ТОКТОБАЕВА Р., ведущая сельского схода, ознакомила участников с повесткой и регламентом проведения работы схода, обсудила с участниками и согласовала правила поведения на сходе.

#### По первому вопросу

Слово было предоставлено главе АО АЙЫЛЧИЕВУ Т., который ознакомил участников с социально-экономическими показателями развития аймака. В презентации глава обратил внимание участников на рост доходной части местного бюджета на 3 процента. Расходы местного бюджета в 2014 году составили 30154,1 тыс. сомов расходов, из них 5934,0 тыс. сомов составили расходы аппарата айыл окмоту (далее следует краткое изложение доклада).

#### По второму вопросу

Слово было предоставлено начальнику финансового отдела УСУПОВУ А., который ознакомил участников схода с результатами деятельности по реализации плана совместных действий (ПСД) по решению приоритетных проблем за 2014 год, разработанный в 2012 году. Начальник финансового отдела очень подробно остановился на освещении мероприятий по решению приоритетных проблем. Сначала было отмечено, что в 2012 году были проведены СИНС-мероприятия, на которых было выявлено 7 приоритетных проблем. Затем был разработан План совместных действий (ПСД), часть которого выполнена: было запланировано 48 мероприятий, из которых было выполнено 34 мероприятия, 5 мероприятий в процессе исполнения, а 7 мероприятий перешли в новый ПСД на 2015–2017 годы. В разрезе по проблемам были достигнуты следующие результаты:

Приоритетная проблема	Мероприятия, выполненные для решения проблемы
Недостаточность чистой питьевой воды в селах Бостери и Бактуу–Долоноту	Установлены 4 насоса, одна задвижка, тарифы за воду, и в настоящее время ведутся работы по ремонту водоснабжения участка “Байжигит”
Плохое состояние внутренних дорог и неосвещенность центральных улиц	Отремонтированы дороги на участках “Ак жолтой”, “Байжигит”, а в селе Бактуу–Долоноту дороги так и не отремонтированы, остались на следующий период
Недостаточность поливной воды	Организован и зарегистрирован АВП и по ул. Достоева села Бостери, была прочищена арычная система
Низкий уровень санитарно-экологического состояния двух сел Бостеринского АА	Был запланирован ряд мероприятий, связанных со строительством гаража для техники ЖКХ, огораживанием свалки ТБО и повышением оплаты труда работников ЖКХ. Не были осуществлены в связи с нехваткой финансовых средств в местном бюджете

Низкий уровень дошкольной и школьной подготовки детей и нехватка мест в детских садах	Отремонтирован детский сад “Чинар” при поддержке Правительства Швейцарии, установлено ограждение детского сада “Березка”, в настоящее время ведутся работы по ремонту самого здания и ведутся работы по ремонту здания средней школы им. Атаева. А ремонт здания средней школы им. Мамытова пока не ведется, эти работы отложены на следующие годы
Недостаточная организация досуга населения и молодежи, охраны здоровья населения	В селе Бактуу–Долоноту был отремонтирован спортивный зал, а на ремонт здания ГСВ средств не хватило
Низкая информированность населения о местном бюджете	Стали проводиться общественные слушания по бюджету, информация по бюджету вывешивается на информационный стенд возле здания АО

В завершении своего выступления начальник финансового отдела отметил, что на реализацию ПСД в 2014 году из местного бюджета было выделено 9 535 406 сомов, вклад сообщества наличными средствами составил 6 000 сомов, а трудом – 97 000 сомов.

### **По третьему вопросу**

ТОКТОБАЕВА Роза ознакомила участников с новым Планом совместных действий на 2015–2017 годы, разработанным рабочей группой и основанным на приоритетах граждан.

По четвертому вопросу, ИСМАИЛОВ К, член группы СМиО, ознакомил участников с составом, планом и результатами работы группы СМиО. Группа СМиО провела анкетирование 300 человек, чтобы оценить работу органов МСУ. Результаты опроса показали, что в селах стало чище, вывезены большие камни с улиц, появилась чистая вода.

### **Вопросы и ответы**

Вопрос ЖУМАКАНОВОЙ Б., заведующей детским садом “Келечек башаты”: “Можно ли сделать ограждение мусорной свалки сеткой”?

Ответ главы АО АЙЫЛЧИЕВА Т.: “В этом году постараемся оградить свалку, у нас есть свалка на территории села Бактуу –Долоноту, которая была отдана в аренду городу Чолпон–Ате. В этом году вместе с депутатами местного кенеша постараемся решить этот вопрос. Из фонда развития экологии также будем привлекать средства”.

Вопрос АЙТУВАРОВОЙ Ч., жительницы с. Бактуу–Долоноту: “В нашем селе 60 дворов, много молодых семей, у которых есть маленькие дети, было бы хорошо открыть детский сад. И клуб тоже нужен сельчанам”.

Ответ главы АО: “На ремонт детского сада “Березка” средства из УКС поздно были выделены, поэтому ремонтные работы затягиваются, планируем к осени закончить”.

Всего поступило около 15 вопросов. Рекомендуется внести в протокол все вопросы и ответы (прим. авторов пособия).

Далее ведущая схода объявила фамилии членов инициативных групп, которые были награждены грамотами за активное участие в жизни аймака (перечислить фамилии — прим. авторов). Грамоты вручили торага МК и глава АО.

### **По пятому вопросу**

ТОКТОБАЕВА Р. ознакомила участников с грантовой программой Проекта “Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс”, финансируемого Правительством Швейцарии, рассказала участникам о критериях, по которым необходимо вести выбор приоритетного проекта. Объявила фамилии членов инициативных групп, которые проведут презентации проектов, рекомендуемые на выбор участников схода. Затем ведущая предложила участникам схода выбрать среди участников счетную комиссию, которая проведет подсчет голосов. В состав счетной комиссии вошли:

ЖЫКЫБАЕВ Ч., депутат местного кенеша;

МУКАШОВА О., бухгалтер СООППВ “Шаркыратма суу”;

ЖЭЭНТАЕВ М., член молодежной организации.

Состав комиссии утвержден голосованием единогласно.

Далее члены инициативных групп представили свои проекты:

Проект “Жизнь или мусор?” (покупка 70 контейнеров);

Проект “Здоровье — залог успеха” (покупка большого мата для спортивного комплекса, в котором занимаются дети и молодежь Бостеринского АА, проходят соревнования);

Проект “Дети — это жизнь” (покупка 60 кроватей для детского сада “Березка”, который в настоящее время не работает, но АО ведет работу, чтобы восстановить детский сад).

После презентаций ведущая ТОКТОБАЕВА Р. попросила участников схода взять стикеры и прикрепить их на плакат с названием проекта, за который они отдадут свой голос.

Счетная комиссия провела подсчет голосов и в итоге получилось следующее:

- Проект “Жизнь или мусор?” получил 12 голосов.
- Проект “Здоровье – залог успеха” получил 69 голосов.
- Проект “Дети – это жизнь” получил 66 голосов.
- Испорченными оказались 5 стикеров.

#### **Итоги схода**

Сход решил:

- План совместных действий по решению выявленных через СИНС приоритетных проблем рассмотреть и рекомендовать к утверждению на сессии местного кенеша;
- членам инициативной группы доработать проект “Здоровье — залог успеха” и подать заявку в грантовую программу Проекта “Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс”, реализуемого Институтом политики развития, до 10.02.2015 г.

Секретарь схода

ЖОЛДОШЕВА Ч.

## **Приложение 4. Пример протокола общественных слушаний по бюджету**

### **Протокол бюджетных слушаний в Ивановском айылном аймаке**

Дата проведения: 26.01.2012 года. Место проведения: с. Ивановка, актовый зал средней школы.  
Количество участников: 112 человек, из них 67 женщин.

Бюджетные слушания открыл Юсупов И.Х., председатель кенеша Ивановского айылного аймака. Он приветствовал присутствующих и призвал всех к конструктивному диалогу. ИСМАИЛОВА Г.Ш., ответственный секретарь айыл окмоту, модератор бюджетных слушаний, также поприветствовала участников бюджетных слушаний, разъяснила, что такое общественные бюджетные слушания, и предложила тем, кто не успеет задать вопросы и озвучить на бюджетных слушаниях свои предложения и замечания, заполнить бланки для вопросов, предложений и замечаний.

Далее модератор напомнила участникам правила поведения на общественных бюджетных слушаниях и познакомила участников с программой бюджетных слушаний:

- общие сведения о доходах и расходах айылного аймака;
- расходы на образование;
- расходы на жилищно–коммунальную сферу;
- вопросы и ответы.

Участникам был предложен следующий регламент проведения бюджетных слушаний: выступления до 10 минут, на вопросы и ответы до двух минут, работу бюджетных слушаний завершить за 1 час 40 минут. Данное предложение было поддержано участниками.

#### **По первому вопросу**

Слово было предоставлено начальнику ФЭО КАСИЯНОВОЙ Р.Б., которая познакомила участников с доходной и расходной частями местного бюджета и отметила в своем выступлении следующее: «На первый взгляд может показаться, что Ивановский айылный аймак имеет очень большие доходы, а жизнь в селе улучшается медленно. Но нужно понимать, что большая часть этих доходов поступает из республиканского бюджета на конкретные цели (гранты)». В ходе презентации начальник ФЭО продемонстрировала слайды, содержащие основную информацию о местном бюджете и отраженную в Кратком описании бюджета (КОБ, см. Приложение 9).

Было отмечено, что доходы, которые аймак обязан направить на зарплату учителей, составляют более 70 процентов всех доходов местного бюджета. На оставшиеся 30 процентов нужно содержать штат айыл окмоту и решать все остальные вопросы жизнеобеспечения.

Такой большой объем средств, потраченный в 2011 году на образование, вызывает интерес у жителей села. Поэтому айыл окмоту решил подробнее рассказать о том, как расходовались 25,5 миллионов сомов из местного бюджета.

#### **По второму вопросу**

Второе направление расходов местного бюджета в 2011 году, которое стоит рассмотреть подробно, — коммунальное хозяйство — выбрано не случайно, так как именно коммунальными условиями жизни в селе в наибольшей степени недовольны жители аймака — водой, уборкой мусора, освещением, ремонтом дорог. Чтобы разобраться, насколько айыл окмоту в силах справиться с этими проблемами, надо разобраться с финансами. Глава и сотрудники айыл окмоту не могут распоряжаться деньгами бюджета самостоятельно. Доходы и расходы Ивановского айылного аймака на 2011 год только рассчитываются

сотрудниками сельской управы, а утверждаются депутатами Ивановского айылного кенеша<sup>1</sup>. Утвержденный бюджет является местным законом, и все бюджетные организации обязаны его выполнять. Как и у всех айылных аймаков Кыргызстана, у Ивановского айылного аймака есть следующие виды расходов.

Расходы на образование (школы, детские сады) (далее описываются подробно).

Расходы на коммунальное хозяйство (дороги, мусор, благоустройство и т. д.) (далее описываются подробно).

Расходы на культуру (культурные и спортивные мероприятия) — 386, 1 тыс. сомов.

Расходы на социальную защиту (материальная помощь малоимущим) — 142, 8 тыс. сомов.

Расходы на общественный порядок (зарплата, отпускные участковых милиционеров и др.) — 308, 9 тыс. сомов.

Расходы на управление аппарата айыл окмоту — 4 млн. 462, 4 тыс. сомов.

Важнее всего для людей знать, на что уходит большая часть средств местного бюджета и почему не в полной мере решаются вопросы благоустройства. Для понимания проблемы местного бюджета полезно сопоставить динамику расходов на эти две важные сферы: образование и коммунальное хозяйство.

Заметно, что чем выше затраты на образование, тем меньше денег остается на коммунальное хозяйство. Это не значит, что мы должны ухудшать качество образования и снижать затраты на него, это значит, что государство должно больше средств выделять на заработную плату учителей из республиканского бюджета, так как местный бюджет не может одновременно финансировать школы и решать все остальные проблемы села эффективно и в полной мере.

По расходам на образование выступила САКЫЕВА М., главный специалист АО: «На территории Ивановского айылного аймака есть две средние школы, 3 начальные школы и 2 детских сада. Важно знать, что в 2011 году на основании Постановления Кыргызской Республики за № 270 от 31 мая 2011 года изменилась система оплаты труда педагогических работников общеобразовательных организаций. Увеличилась заработная плата работников образования, которая финансируется республиканским и местным бюджетами». Приводится детальная расшифровка расходов на образование (примечание авторов).

#### **По третьему вопросу**

По расходам коммунального хозяйства слово было предоставлено ТОКТОМУШЕВУ Б.Б.: «Быт и внешний вид села оставляют нас недовольными. Нам не нравится грязь, разбитые дороги, темные улицы, отсутствие воды. И все мы в первую очередь смотрим в сторону айыл окмоту – когда они решат все эти проблемы? Что они сделали в прошлом году, чтобы жизнь в селе стала удобнее, чище, безопаснее? Расскажут цифры». Жители Ивановского айылного аймака сами могут оценить объем и эффективность расходов на коммунальное хозяйство, если внимательно изучат приведенную ниже детальную информацию.

Приводится детальная расшифровка расходов на коммунальное хозяйство (примечание авторов).

#### **Вопросы и ответы**

Вопрос РАСУЛОВА В., жителя с. Ивановка: «Сколько процентов составило исполнение бюджета?»

Ответ КАСИЯНОВОЙ Р. Б., начальника ФЭО: «Исполнение бюджета составило 114%».

Вопрос МАМБЕТАЛИЕВОЙ Ы. М., главного специалиста районного финансового отдела: «Сколько средств не поступило в доходную часть местного бюджета?»

Ответ БАЙСЕИТОВОЙ Ж., зав. сектором доходов в АО: «Налог на земли несельскохозяйственного назначения недополучен в размере 84,4 тыс. сомов».

Вопрос ХАЛМУРЗАЕВА Э. жителя с. Ивановка: «Сколько мест в детском саду «Малыш»? Принимаем ли мы в сад детей из других сел?»

Ответ ФРАНЦОВОЙ Л.В., заведующей детским садом «Малыш»: «Всего 117 мест. Из села Кен–Булун — 6 человек, Красная речка — 1 ребенок, остальные — ивановские». Модератор пояснила, что этот вопрос задан с целью узнать, не расходуют ли мы наши бюджетные средства на «чужих» детей. Местный кенеш айылного округа принял решение, согласно которому в случае, если в детском саду имеются места, то разрешается принимать детей из других муниципалитетов со спонсорской помощью 5 тысяч сомов и оплатой 1500 сомов за питание (оплата за питание местных малышей составляет 1,0 тысяч сомов).

Всего поступило около 20 вопросов. В протоколе приводятся все вопросы и ответы, включая вопросы, поступившие из зала в письменном виде (прим. авторов).

Модератор подвела итоги слушаний: «Мы надеемся, что в этом году участие жителей Ивановского АА в решении вопросов местного значения будет более активным. Через открытое обсуждение мнений и интересов различных социальных групп нашего сообщества, специалисты айыл окмоту и депутаты айылного кенеша стремятся помочь всем понять бюджетный процесс. Обмен мнениями и информацией поможет использовать бюджет как основу для совместного принятия решений, сломать ложное мнение о непричастности жителей села к бюджетному процессу».

Секретарь бюджетных слушаний ИВАНОВА А.

<sup>1</sup> Постановление Ивановского АК от 30.03.2011 № 84/XV–25.

## Приложение 5. Форма обратной связи – ответы на вопросы и предложения граждан, поступившие во время общественных слушаний по бюджету

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫ  
ЫСЫК-КӨЛ ОБЛАСТЫ  
ЫСЫК-КӨЛ РАЙОНУ  
КУМБЕЛ АЙЫЛ АЙМАГЫНЫН  
АЙЫЛ ӨКМӨТҮ



КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА  
ИССЫК-КУЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ  
ИССЫК-КУЛЬСКИЙ РАЙОН  
АЙЫЛ ОКМОТУ  
КУМБЕЛЬСКОГО АЙЫЛНОГО  
АЙМАКА

«Утверждаю»

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2014–жыл

Глава Кумбельского АО АРТЫКБАЕВ М.Т.

Ответы на вопросы и предложения граждан, поступившие во время общественных слушаний по проекту бюджета на 2014 год

№	Вопрос или предложение	Ответы
1	СУРАНАЛИЕВ Бакыт, ул. К.Орозова № 62, тел. XXX XXX XXX. Предложение: Трансформируйте земли яблоневого сада.	Этот вопрос был согласован с соответствующими органами и введен в генеральный план.
2	ИЯЗБАЕВ Тууганбай, ул. им. Усеина № 7, тел. XXX XXX XXX. Предложение: Необходимо расставить контейнеры по сбору ТБО на перекрестках аймака, а также отслеживать бродячих собак.	В местный бюджет на 2015 год запланированы средства для покупки контейнеров в сумме 150 000 сомов, а также в этом году постараемся решить вопрос с бродячими собаками.
3	МОЛДОБАЕВА Бактыгул, ул. Садатканова № 20, тел. XXX XXX XXX. Предложение: В селе Корумду срочно нужен детский сад, у меня 5 внуков, сама за ними смотрю, сын и невестка работают. Если бы был детский сад, я бы тоже работал, мне тоже нужно на пенсию зарабатывать, и в семью тоже копейку бы заработала.	В здании детского сада расположен ФАП, чтобы заново в этом здании открыть детский сад, необходимо переселить ФАП, а для этого нужно новое здание. А на строительство нового здания в местном бюджете средств нет. Если бы проект привлекли с инвестициями, то из местного бюджета можно было средства выделить на софинансирование.
4	ШАМЕНОВ Каныбек, ул. им. Осмон агая № 30, тел. XXX XXX XXX. Предложение: Если бы АО свою деятельность планировали стратегически и каждый год и исполняли свои планы, то наш аймак бы расцвел. Вы, пожалуйста, вывешивайте свои планы, чтобы люди знали, чем занимается АО, какие есть планы, как они исполняются.	Мы, участвуя в Проекте «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», разработали план совместных действий по решению выявленных приоритетных проблем на 2015–2017 годы. В настоящее время готовятся информационные стенды, на которые будут вывешены наши планы и информация по их исполнению.
5	САДЫКОВ Кымбат, новостройки, тел. XXX XXX XXX. Вопрос: На участке Беш–Мойнок проживает 1400 человек, они могли бы сами собрать на софинансирование проекта на проведение воды, чем 150 0000 сомов выделять из местного бюджета?	Да вы правы, можно переговорить и согласовать этот вопрос на сходе жителей участка «Беш–Мойнок» и членов инициативной группы.
6	МОЛОДОБАЕВ Нурболот, ул. им. Д. Сыдыкова № 33, тел. XXX XXX XXX. Вопрос: Когда будут отремонтированы дороги и когда будет техника, точнее, комбайн?	На этот год в местном бюджете запланированы средства на ремонт дорог в сумме 301 000 сомов. На прокладку мостов над арыками также заложены средства в сумме 200 000 сомов, на которые будут приобретены трубы и проложены в качестве мостиков на арыках. В Плане совместных действий также запланированы мероприятия, согласно которым будут произведены ремонтные работы дорог, а что касается покупки техники, то по закону органы МСУ не могут приобретать комбайн на оказание услуги.

7	<p>САГЫНТАЕВА Гүлнара, ул. им. Д. Сыдыкова № 31, тел. XXX XXX XXX.</p> <p>Предложение–просьба: В селе Корумду улицу имени Д. Сыдыкова необходимо расширить, а также столбы с электропроводами передвинуть на край дороги.</p>	<p>Когда мы до конца доведем генеральный план, тогда мы можем взяться за расширение улиц. Но столбы с электропроводами мы не можем передвигать, у нас на это нет разрешения.</p>
8	<p>ОРОЗАКУНОВ Б.А., ул.им. Осмон ага № 9, тел. XXX XXX XXX.</p> <p>Вопрос: Почему не привлекаете средства из Иссyk–Кульского фонда?</p> <p>Предложение: По вывозу ТБО ежегодно в местном бюджете средства планируются, но результатов нет. На самые отдаленные участки можно лотки установить, а то поливную воду не можем довести до этих участков. Купите комбайн.</p>	<p>В 2014 году мы в Иссyk–Кульский фонд подавали проект по озеленению улиц на 300,0 тыс.сомов, но нас не поддержали; в 2012–м на ремонт средней школы им. К. Орозова из Иссyk–Кульского фонда были привлечены 2 млн. 300 тысяч сомов.</p> <p>По благоустройству территории аймака в этом году 3 месяца велись работы: по главной дороге Бишкек–Каракол были побелены деревья, почищена территория свалки; возле школы, ФАПа и на центральной улице были установлены контейнеры для сбора ТБО, налажен вывоз ТБО. Во время изучения приоритетных проблем аймака на СИНС–мероприятиях, проблема недостатка поливной воды была выявлена как приоритетная, и по решению данной проблемы создана инициативная группа.</p> <p>На установку лотков требуется много средств, но мы этот вопрос будем обсуждать на сессии кенеша, и будем вести работу по подготовке проекта и привлечения инвестиций, а что касается покупки сельскохозяйственной техники, то согласно закону о МСУ, она не допускается.</p>

## Приложение 6. Информационный бюллетень силами органа МСУ

**Бюллетень** (лат. *bulla* — документ с печатью; итал. *bulletino* — записка, листок; фр. *bulletin*)

**Информационный бюллетень (далее– Бюллетень)** — печатное издание, выпускаемое для информирования целевой группы людей по определенным вопросам. Например, в деловой практике Бюллетень является одним из основных средств информирования целевой аудитории о новых продуктах, товарах или услугах, программах, аспектах сотрудничества.

**Бюллетень** — периодическое или продолжающееся издание, выпускаемое оперативно, содержащее краткие официальные материалы по вопросам, входящим в круг ведения выпускающей его организации. Классифицируются бюллетени таким образом:

- Бюллетень–таблица.
- Статистический бюллетень.
- Бюллетень–хроника.
- Нормативный бюллетень.
- Рекламный бюллетень.
- Справочный бюллетень.

Бюллетени выходят как в печатном, так и в электронном виде. В Интернете можно встретить великое множество различных информационных бюллетеней по самым разнообразным темам.

### Секрет успеха Бюллетеня

Наличие востребованного содержимого и лаконичность — залог успеха информационного бюллетеня.

Частая рассылка коротких бюллетеней, содержащих актуальную информацию, предпочтительна по сравнению с более редкой рассылкой длинных бюллетеней. Информационный бюллетень должен содержать ровно столько информации, сколько необходимо, чтобы стимулировать читателя обратиться в организацию для получения дополнительных сведений.

Цели могут включать:

- предоставление информации (например, предстоящее проведение общественных слушаний по вопросу изменения тарифа за сбор и вывоз мусора, проведение сессии АК, отчет по реализации ПСД, информация главы о проделанной работе за год и др.);

- распространение важных новостей (например, об изменениях в стратегии по экономическому развитию АА);
- учреждение нового муниципального предприятия по вопросам ЖКХ или др.;
- реализация проекта по решению вопросов местного значения (строительство новой школы/ детского сада/ ФАПа и др.);
- и многое другое.

Бюллетень, как правило, состоит из подборки актуальной тематической информации. При подготовке каждого выпуска следует подумать об организации содержания в виде категорий. Составить список тем, представляющих наибольший интерес и пользу для читателя, включить в каждый выпуск по одной статье из каждой категории.

#### ПРИМЕРЫ:

- Годовой отчет или информация о выполненной работе за год (АО, АК, ЖКХ и т.п.).
- Планы АО и АК.
- Отчет по реализации проекта (включая грантовый проект и т.п.).
- Принятие важного для сообщества решения (продажа объекта муниципальной собственности: земля, сооружение и др.).
- Общественные слушания (бюджет, тарифы, условия предоставления местных услуг).
- Отчет по реализации ПСД.

### С чего начать издание информационного бюллетеня?

Предлагается два варианта решения: во–первых, можно возложить обязанности на одного специалиста АО, который имеет навыки работы на компьютере. Данный сотрудник может собирать информацию от других заинтересованных сторон. Во–вторых, можно распоряжением главы создать рабочую группу по подготовке и изданию информационного бюллетеня. Членом рабочей группы могут быть специалисты АО и лидеры местного сообщества, изъявившее желание. Основными требованиями могут быть творческие и коммуникабельные лица, владеющие организационными навыками, а также работы на компьютере. Четко должны быть определены роль и обязанности каждого члена рабочей группы. Рабочая группа определяет периодичность выпуска информационного бюллетеня. Органам МСУ необходимо создавать условия для работы данной группы, в частности, выделить кабинет и необходимую организационную и другую технику. До того, как определять содержание бюллетеня, нужно учесть целевые аудитории. Целевыми аудиториями могут быть: жители села (домохозяйки); фермеры; учителя и старше школьники; работники государственных органов; соседние айыл окмоту; районный акимат; районная газета; международные проекты. Именно от них зависит содержание, рубрики. Нужно дать ответы на вопросы: что интересно о работе МСУ домохозяйкам? фермерам? учителям? И так далее...

### Формирование содержания

Определение рубрики в зависимости от целевой аудитории:

- обращение руководителя/редактора/уважаемой персоны к читателям;
- новости АА;
- важные события АА;
- новости законодательства;
- итоги реализации ПСД;
- отчеты и планы органов МСУ (АО и АК);
- инициативы населения;
- жизнь села;
- партнеры;
- объявления, поздравления, обращения и др.;
- анонсы — фрагменты новостей, которые будут подробно освещены в следующем выпуске бюллетеня.

### Источники информации:

- органы МСУ (АО и АК);
- комитеты (женсовет, комитет молодежи, суд аксакалов и др.);
- айыл башчы, квартальные, лидеры сообщества;
- АВП, СООППВ, общественные организации, фонды;
- партнеры, коллеги;
- проекты, доноры, инвесторы, спонсоры;
- интернет–портал района;
- государственные органы;

- бизнес–сектор (предприниматели);
- информационно–правовая система «Токтом»;
- СМИ (печатные издания, ТВ, радио).

### Структура описания одной темы в бюллетене

Приветствие от АО/МК/руководства соответствующей структуры (обращение по теме) – должна быть главная мысль, сообщение!!!! Не просто «здравствуйте!».

Краткое описание ситуации (что послужило поводом для поиска решения: проведения схода, собрания и т.п.).

Описание предпринятых мер (ВСЁ, что сделано ОМСУ по вопросу, вкл. мобилизацию, организацию и т.п.) в ДЕТАЛЯХ:

- что сделали (сколько – в количестве мероприятий/участников, километрах, ямах, метрах проводов, кв.м. и т.п.);
- кто делал (ФИО, названия исполнителей/подрядчиков, участников, тех, кто координировал, мониторинг, принимал объекты/решения);
- для кого это было сделано (указать число прямых и косвенных бенефициаров);
- фото: а) объектов (ДО и ПОСЛЕ); б) людей (кто делает и кто получает выгоду).

### Информационный бюллетень по реализации плана совместных действий (ПСД):

План и итоги реализации плана совместных действий – ПСД (выполненные мероприятия/вклады сторон и др., причины невыполнения запланированных мероприятий и дальнейшие пути решения и др.).

Истории успехов по решению приоритетных проблем, например, как улучшилась ситуация по организации досуга молодежи, как обеспечивается сбор и вывоз твердых бытовых отходов и т.д.

Итоги мониторинга и оценки реализации ПСД группы совместного мониторинга и оценки (СМИО).

Отзывы населения по итогам реализации ПСД.

### Кому и где демонстрировать/распространять бюллетень?

- среди депутатов МК;
- на мероприятиях (общественные слушания, сходы, курултай и т.д.);
- обнародование информации (размещение отчетов на информационных стендах);
- предоставление в государственные органы;
- раздать по дворам;
- потенциальным донорам, проектам, инвесторам, спонсорам;
- при обмене опытом;
- партнерам и коллегам (соседним АА);
- участие в конкурсах.

### Рассылка бюллетеня и обратная связь

Подготовка к рассылке информационного бюллетеня и отслеживанию отзывов читателей.

Независимо от информативности бюллетеня, его публикация имеет смысл только при условии правильного выбора целевой аудитории. Почему это важно?

- Тщательный отбор читателя в списке рассылки для создания, управления и хранения единого списка читателей;
- рассылка бюллетеня именно тем читателям, которых интересует ваша деятельность, обеспечит максимальный успех информационной кампании (семья, соседи, родственники, улица, коллектив и т. д.).

Отслеживать и анализировать отклики читателей бюллетеня, чтобы можно было определить, какие статьи, предложения и тактика являются наиболее успешными для дальнейшего улучшения деятельности организации.

### Практики практикам

*Рабочая группа в Кок–Иримском айылном аймаке разработал бюллетень по итогам года и для обеспечения информацией населения стал распространять среди домохозяйств. Один из членов семьи брал бюллетени и приглашал под роспись. Это было сделано для охвата большего количества людей информацией, так как не все могут присутствовать на сходе. Информационный бюллетень состоял из следующих моментов: информация главы о проделанной работе за 2014 год и результаты по реализации ПСД. А в Бостеринском айылном аймаке бюллетени были распространены среди населения и размещены на столе в здании АО. Каждый желающий мог ознакомиться с информацией.*

В бюллетене была размещена следующая информация: обращение главы АО, информация по оказанию социальной помощи малообеспеченным семьям, техническая помощь со стороны доноров, о реализации проекта по обеспечению питьевой водой и объявления.

В результате такой работы участие граждан в сходе было высоким по сравнению с предыдущими годами. Люди были информированы и менее критично относились к работе айыл окмоту. Кроме этого, вопросы были по теме.

*Как организована работа по разработке и выпуску бюллетеней в Кок-Иримском АО:*

*Почему было принято такое решение:*

Раньше для населения не проводились организованные собрания (сходы) и открытое бюджетное слушание, люди не знали, куда расходуются или тратится бюджет АО, население не участвовало в решении местных проблем и в бюджетном процессе. Сельчане относились к работе айыл окмоту с недоверием. Информация о работе АО не доходила до населения. Было принято решение наладить отношения между органами МСУ и населением. Одним из решений было разработка и выпуск информационного бюллетеня каждый месяц тиражом 120 штук.

*Цели выпуска информационного бюллетеня:*

- Обеспечение прозрачности деятельности ОМСУ и местного бюджета.
- Распространение лучших примеров по местным инициативам.
- Информировать население о новостях в селе.
- Информировать население о привлеченных инвестициях в АА.

Для выпуска и обеспечения устойчивости (надежности) информационного бюллетеня создали редколлегию в составе 11 человек. Состав утвержден приказом главы АО, куда вошли специалисты АО, депутат МК, библиотекарь и учительница. Выпущено уже 9 номеров.

## Приложение 7.

### Правила проведения публичных мероприятий: разработка, содержание и распространение

Правила должны помочь организаторам схода четко провести мероприятие, а всем участникам, включая рядовых граждан, дать возможность высказаться.

Организаторы в лице рабочей группы должны самостоятельно разработать правила, которые могут быть различными для каждого муниципалитета.

Но любые правила поведения должны включать:

- правила поведения присутствующих;
- процедуры для желающих выступить (регламент);
- ограничения проявлений одобрения или неодобрения;
- требование соблюдения регламента.

**Разработайте правила, которые более всего соответствуют вашей ситуации**

Помните, что правила необходимы вам прежде всего для того, чтобы в конструктивной форме и доброжелательной обстановке выслушать мнения и пожелания населения.

Чтобы ситуация не выходила из-под контроля, учтите при разработке правил настроения в сообществе, болезненность и остроту вопроса, выносимого на обсуждение.

**Обязательно учитывайте местные традиции публичного обсуждения проблем сообщества.**

Это не значит, что вы обязаны строго следовать им, но игнорирование каких-либо существенных моментов может привести к непониманию между вами и аудиторией и даже к конфронтации.

**Убедитесь в том, что правила достаточно просты**

Чтобы сходы прошли организованно и дали желаемый результат, правила их проведения должны быть понятны и доступны всем участникам.

Учтите при разработке правил уровень знаний и восприятия всех участников схода. Также правила должны быть просты для исполнения, не требуйте абсолютной тишины и хождения строем!

**Опубликуйте и распространите правила**

Опубликовать и распространить правила нужно среди представителей местного самоуправления, средств массовой информации и населения.

Можно разместить их в газете, на уличном стенде, в школе, в других публичных местах.

Чтобы качественно организовать и провести слушания, вам необходимо быть уверенным, что правила известны и понятны большинству будущих участников и не вызывают у них принципиальных возражений. Иначе в процессе слушаний могут возникнуть непредвиденные ситуации, с которыми будет трудно справиться.

**Огласите правила и разместите на видном месте в зале, где проходит собрание (сход)**

В начале схода еще раз напомните участникам мероприятия о существовании правил, необходимости их соблюдения, и примите их посредством голосования. А также укажите место в зале, где эти правила размещены.

**Дополнительно имейте запасные копии**

Вы не можете быть застрахованы от того, что кто-то из участников собрания/схода не будет знаком с правилами, поэтому предусмотрите эту ситуацию заранее.

**Неукоснительно следуйте правилам сами!**

После утверждения правил неукоснительно следуйте им! Вы не сможете требовать от участников собрания/схода соблюдения порядка, и вам не удастся контролировать ситуацию в процессе собрания/схода, если вы сами будете игнорировать разработанные вами же правила!

Срок подготовки данных материалов – одна неделя.

## ПРИМЕР ПРАВИЛ ПОВЕДЕНИЯ

**ПРАВИЛА ПОВЕДЕНИЯ  
в селе ХХХ во время схода \_\_\_\_\_**

**Уважаемые жители села!**  
**Правила разработаны для того, чтобы на собрании (сходе)  
мы могли конструктивно обсудить проблему и сообща найти  
ее решение.**

**Внимательно прочтите правила и соблюдайте их во время схода!**

1. Регистрация в 10 часов 00 минут. Придите вовремя и получите до начала схода раздаточные материалы. Пройдите в зал и занимайте свободные места в первых рядах.
2. Начало в 10 часов 30 минут. Если вы опоздали, не шумите. Спокойно пройдите в зал и займите свободные места в последних рядах. Но лучше всего прийти вовремя.
3. Тишина во время выступления. Уважайте своих земляков, которые выступают во время схода. Тема сложная, и они волнуются.
4. Соблюдайте регламент. Если в начале схода село решило давать выступающим не больше трёх минут, не занимайте дополнительное время, ведь желающих выступить много.
5. Говорите по существу. Время схода ограничено, и чтобы решить проблему, нужно говорить только о ней, не отвлекаясь на другие темы. Задавайте вопросы и выступайте, строго придерживаясь темы.
6. О предложениях предупредите заранее. Если у вас есть представление о том, как нужно решить данную проблему, предупредите организаторов заранее, чтобы они предоставили вам слово.
7. Напишите предложение. Если у вас есть конкретное предложение, не поленитесь написать его заранее и передать человеку, который ведет протокол схода.
8. Возьмите с собой ручку. Если предложение возникло в процессе схода, ручка пригодится вам, чтобы записать его и передать протоколисту – вы поможете ему и будете уверены, что ваше предложение обязательно попадет в протокол.
9. Сдерживайтесь в проявлениях одобрения или неодобрения.

**Дополните правила в соответствии с обычаями в вашем айылном аймаке!**

## Приложение 8. Подготовка устного выступления (памятка оратору)

### Подготовка речи

Подготовка речи является важнейшим секретом ораторского искусства. Однако процесс подготовки речи – это не только хороший содержательный материал, но и набор определенных этапов его оформления, структурирования, подачи, позволяющий избежать стандартных ошибок.

Естественно, каждая речь неповторима и, следовательно, требует индивидуальной подготовки. Для каждого выступления необходимо подобрать оригинальный материал, сформировать собственную структуру, сориентировать все этапы работы над речью на определенную зрительскую аудиторию.

### Этапы подготовки презентации

Необходимо выделить достаточно времени для того, чтобы собрать необходимый материал, продумать структуру и подготовиться к выступлению перед населением. При этом важно обратить внимание на следующие детали:

Выделите достаточно времени (несколько дней или даже неделю). В течение этого времени старайтесь подготовить все тезисы вашего выступления и сформировать его структуру. Ваша речь должна созревать постепенно. Невероятно сложно за полчаса до выступления внести в речь все существенные факты. Также велика вероятность, что вы можете что-то забыть.

Учтите интерес граждан/слушателей. Несомненно, успех вашей речи напрямую зависит от того, как воспримет ее население. Как бы вы красиво ни говорили и какие бы важные вопросы вы ни рассматривали, важно чтобы слушателям было интересно и понятно, о чем вы говорите. Поставьте цель, найдите нерешенную проблему. Важно, чтобы ваша речь непременно была направлена на решение какой-либо задачи, проблемы, на достижение определенной цели или даже миссии. Если вы просто будете публично высказывать свои мысли на определенную тему, то людям будет неинтересно вас слушать. Постарайтесь рассказать о решении определенной актуальной проблемы, которая волнует жителей – это вызовет неподдельный интерес к вашему выступлению.

Собирайте и записывайте весь материал, который вы сможете найти по вашей тематике. Хорошее выступление во многом зависит от вашего хорошего понимания темы повествования. Слушатель сразу чувствует и распознает, насколько вы компетентны в том, о чем говорите, и даже если вы не очень умело подаете материал, но говорите об интересных и редких вещах — это часто может спасти ситуацию. Наличие хороших знаний в области вашего выступления — уже половина успеха.

Используйте собственные мысли. Истинная подготовка к выступлению заключается в том, что весь собранный материал (мнения, тезисы) нужно пропустить через себя и сформировать собственную позицию. В этом случае ваша речь будет звучать более естественно, кроме того, собственные мысли проще запомнить, но для этого сначала их нужно толково сформулировать. Лучше заняться этим во время подготовки, а не формулировать мысли спонтанно во время выступления.

Получите резервные знания. Изучите несколько больше материала, чем вам необходимо для выступления. Это поможет вам чувствовать себя уверенно, а также позволит вам с легкостью отвечать на все вопросы и парировать замечания слушателей после или по ходу выступления.

Создайте структуру (план) выступления. Если вы потратили достаточно времени и усилий на то, чтобы собрать необходимые материалы, то, скорее всего, все они не смогут уместиться в вашей речи. Поэтому следующим этапом подготовки вашей речи должно стать структурирование полученной информации. Чтобы создать хорошую речь, нужно выбрать наиболее важные тезисы и на их основе создать план вашего выступления.

### Шаги успешного выступления

Определите для себя цель презентации. Что бы вы хотели, чтобы сделали слушатели после завершения презентации.

**Сформируйте вступление.** Именно в начале выступления выступающий испытывает наибольшее волнение перед публикой, а также создает первое впечатление о себе у зрителей. Кроме того, перед выступлением проявляются все организационные огрехи, такие, как ненастроенный микрофон, появление опоздавших слушателей и многое другое. Будьте готовы к этому. Не стоит сразу начинать вашу речь с темы выступления, лучше для начала поприветствовать публику, поблагодарить собравшихся людей, может быть, пошутить или слегка затронуть уместную известную всем новость, событие. Дайте слушателям тоже приготовиться к слушанию.

**Постройте заключение.** Проработайте и выучите концовку, как известно, обычно первые и последние слова выступления запоминаются зрителями лучше всего. Именно в финальную часть вашей речи

лучше всего внести главные мысли и ключевые выводы. Заключение – важный стратегический элемент, который долго помнится.

Примеры:

- Резюмировать, изложить основные положения.
- Призвать к действию.
- Сделать слушающим комплимент.
- Вызвать смех.
- Цитаты.
- Начало и конец связаны друг с другом.

**Очертите основную часть.** В выступлении «наполнителем» является основная часть, которая должна занимать 60% от вашего выступления, введение – 20% и заключение – 20%. В основной части, необходимо рассказать о важных фактах, привести в своей речи даты, имена, названия, цифры. Выступающий, без бумажки оперирующий важными фактами, всегда создает хорошее впечатление.

**Держите внимание слушателей.** Для удержания внимания и сохранения интереса к вашему выступлению, необходимо: научиться бороться со страхом, при выступлении говорить только правду, думать о слушателе, готовиться к выступлениям и быть опрятным.

**Разработайте демонстрационные средства.** Использование демонстрационных средств повышает на 43% вероятность убедить слушателей: схемы, диаграммы, фотоматериалы.

**Приспособьте презентацию к слушателям.** Создайте у слушателей ощущение, что Ваша презентация подготовлена специально для них. Они должны быть абсолютно уверены, что их цель полностью совпадает с Вашей. Говорите доступно и понятно.

**Подготовьте подсказки.** Если у вас есть достаточно времени и сил, постарайтесь так подготовиться к выступлению, чтобы вам не потребовались вспомогательные записи. Однако, если вы не чувствуете уверенности в себе, лучше иметь перед собой план или ключевые мысли выступления, собственно подсказки. Часто бывает так, что от волнения из головы вылетает самая важная информация, забыв которую, оратор, как правило, теряется, сбивается с подготовленного плана. В этом случае стоит иметь при себе записи, быстро заглянув в которые вы сможете моментально вернуться к потерянной мысли. Но возьмите за правило пользоваться записями только в случае крайней необходимости, так как читаемый по бумажке текст убивает все впечатление от публичной речи.

**Репетируйте.** Не давайте себе поблажек. Даже профессионал никогда не позволит себе выйти к аудитории без репетиции. Вы тоже должны выполнить свой долг. Уделите внимание репетициям.

**Выучите важные части текста.** Выучите начало и концовку выступления, и другие важные места в вашей речи. Постарайтесь хотя бы раз отрепетировать произнесение текста, чтобы понять, какие части вызывают у вас наибольшие трудности.

**Приготовьте все необходимое.** Придите заранее, проследите, подготовлен ли зал для проведения собрания. Микрофон, аудитория, вода, время выступления, регистрация участников – все это не должно вызывать у вас вопросов. Подумайте, что вам необходимо, поговорите с людьми, которые отвечают за организационные моменты выступления. Чтобы избежать излишнего волнения, постарайтесь позаботиться обо всех мелочах заранее: встречайте участников, излучайте энергию, улыбайтесь, распланируйте время.

Пройдя все этапы подготовки, уяснив необходимые правила, вы непременно сможете выступить успешно. Хорошая подготовка публичной речи придаст вам уверенности и поможет избавиться от волнения перед выступлением.

Во время выступления очень важно учитывать не только содержание речи, но и поведение в процессе ее произнесения, поскольку именно поведение позволяет вам наладить контакт со слушателями и правильно преподнести им подготовленный материал. Для слушателей и зрителей важна не только сама информация, которую они получают, но и живой человек, который, в отличие от автора книги, предлагает аудитории живое общение, позволяет внести некую интерактивность в происходящий процесс.

Есть несколько рекомендаций относительно позы выступающего во время произнесения речи:

- Не держать руки в карманах (большинство ораторов успешно нарушают это правило).
- Не скрещивать руки на груди.
- Не держать руки за спиной.
- Не сутулиться и, наоборот, не слишком выпячиваться.

Также лучше попытаться избавиться от некоторых вредных привычек, если они сильно выделяются на фоне вашего выступления. Некоторые люди часто пожимают плечами, качают ногой, кивают головой, снимают и надевают очки, поглаживают воображаемую бороду, дергают себя за ухо или вертят в руках различные предметы и т.д. Это не такая уж помеха, как может показаться на первый взгляд, но если вам кажется, что это мешает выступлению, отвлекает вас и слушателей от содержательного компонента речи, постарайтесь избежать этих навязчивых действий или переключиться на другие жесты.

**Жестикуляция.** Оживленная жестикуляция помогает нам ярче выразить свои мысли, подчеркнуть важные моменты, поддержать эмоциональный порыв. Некоторые жесты можно также использовать для визуализации: показать число на пальцах, продемонстрировать примерный размер предмета, указать на доску или иллюстрацию. Многие из вас могут без труда выразить приглашение, отказ, побуждение, вопрос, сомнение и другие коммуникативные интенции с помощью жестов.

**Мимика.** Мимика оратора тоже передает часть информации зрителям. Важно чтобы мимика была естественна и соответствовала ситуации, тогда она сыграет вам на пользу. В ином случае лучше не пытаться нарочно изобразить мимический жест и увлечься импровизацией, если у вас нет профессиональных актерских навыков.

Кроме всего прочего, обратите внимание на ваши глаза. Взгляд выдает вашу заинтересованность в общении с людьми, пришедшими на выступление. Если вы смотрите поверх голов слушателей или, наоборот, в пол, то не трудно сделать вывод, что вам интересно не столько донести информацию до людей, сколько просто правильно произнести заготовленную речь. Важно постараться наладить визуальный контакт с лицами в зале, периодически переводя взгляд с одного человека на другого. Скорее всего, вы найдете тех, кто с вами солидарен, поддерживающе следит за вами взглядом или кивает. Если же от волнения вы начнете слишком быстро и часто переводить взгляд, такое поведение может выдать ваши переживания и неуверенность. Также можно передвигаться перед аудиторией, делать шаг вперед или назад, но не вправо и влево.

Важно уделять внимание тембру голоса, делать паузы, при необходимости привлечения внимания участников, акцентировать внимание аудитории на важных моментах преподносимой информации. Необходимо быть искренним перед участниками, вести себя уверенно, но и не допускать манерности в движениях, которые могут отвлекать внимание аудитории от вашей речи, и ни в коем случае не допускать использование в речи слов-паразитов.

Общие рекомендации к поведению во время выступления: быть естественным и вести себя адекватно ситуации. Например, рука в кармане не будет сильной помехой при деловой беседе внутри коллектива, но на презентации продукта для инвесторов она может выглядеть немного вульгарно. Попробуйте интуитивно представить себе позу человека, выступление которого вы сами захотели бы наблюдать и слушать, ваши внутренние ориентиры обязательно помогут вам подобрать уместную модель поведения на публике.

## Приложение 9. Пример краткого описания бюджета (КОБ)

### Х АЙЫЛ ОКМОТУ

ПРОЕКТ БЮДЖЕТА НА 2015 ФИНАНСОВЫЙ ГОД – 11 588,5 тыс. сомов.

#### ПРИНЦИПЫ И ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА

Подготовка бюджета – это ежегодное мероприятие, которое ставит задачи перед руководителями органов местного самоуправления и гражданами для определения приоритетов по расходам и инвестициям айыл окмоту на будущее.

Этот процесс должен позволить айыл окмоту, айылному кенешу и гражданам планировать свои расходы открыто и демократично. Результатом процесса планирования бюджета должен стать документ, который может рассматриваться в качестве:

- финансового плана;
- правовой основы принятия решений;
- отчета перед гражданами.

Каждую весну Министерство финансов через районный финансовый отдел предоставляет айыл окмоту инструкцию по составлению бюджета и необходимые данные, такие, как предполагаемые суммы выравнивающих грантов, выделяемых айыл окмоту из республиканского бюджета; нормативы отчислений от общегосударственных налогов. Совместно с бюджетными учреждениями айыл окмоту составляет проект бюджета, включающий прогнозируемые доходы и расходы на следующий год. Этот бюджет должен учитывать приоритеты, выраженные айылным кенешем. Проект бюджета затем представляется гражданам для обсуждения на открытых общественных слушаниях. После включения поправок, отражающих высказанные на слушаниях мнения, проект бюджета предоставляется айылному кенешу на рассмотрение, обсуждение и одобрение.



**Граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов. А также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета.**

*Конституция Кыргызской Республики, глава третья, Статья 52, п.3.*

После этого проект бюджета направляется в районный финансовый отдел для последующей передачи в Министерство финансов, которое консолидирует местные бюджеты по всей республике. Министерство финансов составляет проект консолидированного бюджета, состоящий из консолидированных проектов местных бюджетов и проекта республиканского бюджета, отражающего интересы всей страны. Затем проект республиканского бюджета направляется в Жогорку Кенеш на рассмотрение и одобрение. После одобрения республиканского бюджета Жогорку Кенешем, Министерство финансов через свои районные финансовые отделы доводит до айыл окмоту окончательные данные для уточнения бюджета. После внесения уточнений и изменений бюджет предоставляется айылному кенешу на окончательное рассмотрение, обсуждение и одобрение. Утвержденный кенешем бюджет исполняется айыл окмоту и бюджетными учреждениями.

#### ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ Х АЙЫЛ ОКМОТУ

Население айыл окмоту составляет 5 343 человека. В муниципальной собственности айыл окмоту состоит 7 объектов недвижимости и инфраструктуры с суммарной балансовой остаточной стоимостью, составляющей 20 832,5 тыс. сомов. В состав муниципальной собственности входят такие важные для жизни сообщества объекты, как здания школ, детских садов, поликлиник, административные здания, дороги, коммуникации и многие другие.

#### ПРИОРИТЕТЫ СООБЩЕСТВА

После проведенных мероприятий по выявлению приоритетов населения и встреч с депутатами местного кенеша выяснилось, что следующие вопросы для нашего айылного аймака являются самыми приоритетными. При формировании проекта бюджета на следующий год мы с депутатами местного кенеша обратили особое внимание на эти вопросы и предлагаем выделить из местного бюджета 2 070,0 тыс. сомов на решение этих задач:

- Техника для вывоза мусора — 500 000 тыс. сомов;

- Ремонт сельских дорог – 250,0 тыс. сомов;
- Распространение бюджетной информации – 50,0 тыс. сомов;
- Вывоз мусора – 470,0 тыс. сомов;
- Ремонт оросительных сетей – 250,0 тыс. сомов;
- Освещение улиц – 150,0 тыс. сомов;
- Яма Беккера – 100,0 тыс. сомов;
- Питьевая вода – 300,0 тыс. сомов.

**Уважаемые жители, давайте посмотрим и обсудим проект бюджета на 2015 год.**

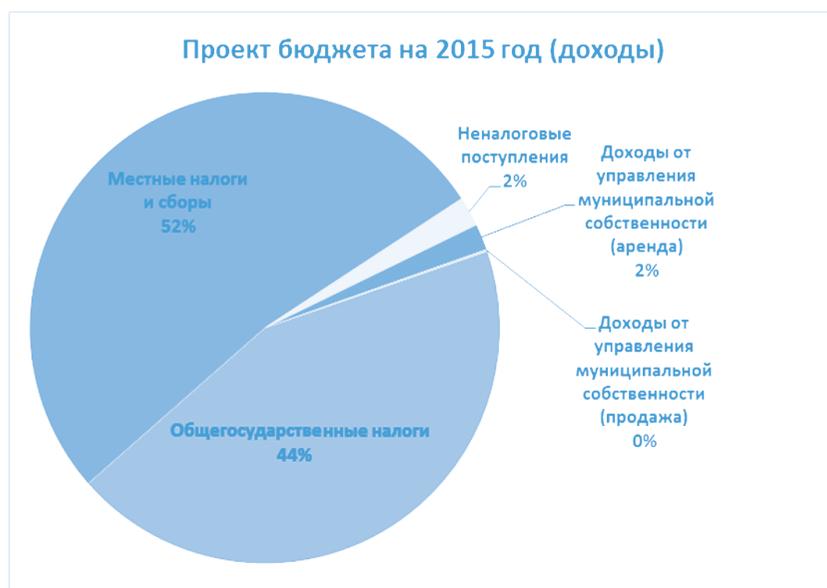
### **БЮДЖЕТ, ПЛАНИРУЕМЫЙ НА 2015 ФИНАНСОВЫЙ ГОД**

#### **ДОХОДЫ**

Согласно законодательству, доходы бюджетов органов МСУ состоят из:

- долей общегосударственных налогов, распределяемых согласно нормативу, установленному в законе о республиканском бюджете на 2015 год;
- местных налогов и сборов;
- неналоговых доходов;
- выравнивающих грантов;
- средств, передаваемых из республиканского бюджета.

**Диаграмма 1. Проект доходной части бюджета X айыл окмоту на 2015 г. (пример)**



Проект доходной части бюджета на 2015 финансовый год рассчитан на базе данных по доходам, имеющимся в айыл окмоту, а также данных, полученных от государственных ведомств, таких, как районная налоговая инспекция, районное отделение Казначейства, Госрегистр, Госавтоинспекция.

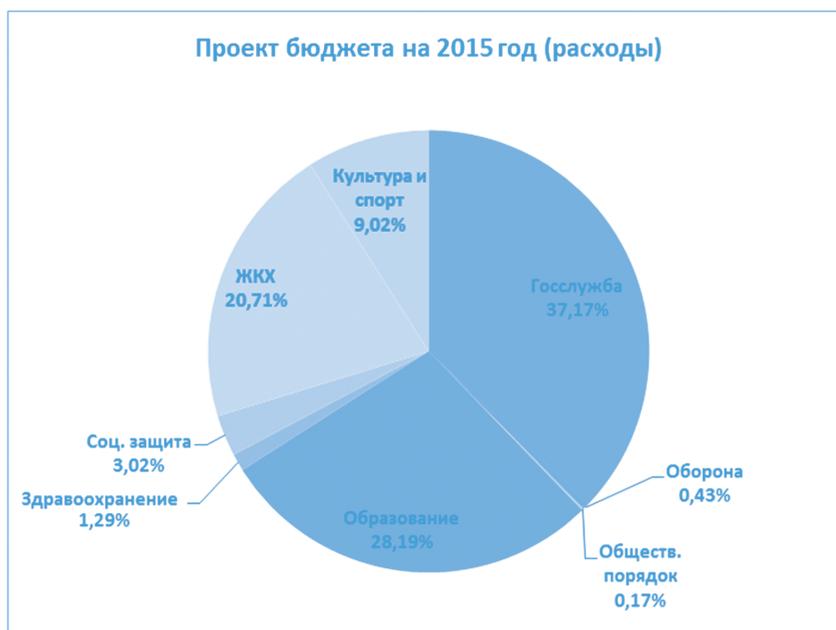
Прогноз поступлений по доходам на 2015 год по айыл окмоту составляет 11 588,5 тыс. сомов: подоходный налог – 2 230,0 тыс. сомов, налог с продаж – 1 850,0 тыс. сомов, добровольное патентирование – 768,0 тыс. сом, обязательное патентирование – 183,4 тыс. сомов, налог за пользование недрами – 45,0 тыс. сомов, налог с приусадебных участков – 245,0 тыс. сом, налог с земель сельскохозяйственного назначения – 288,0 тыс. сомов, налог с земель несельскохозяйственного назначения – 4 652,5 тыс. сомов, налог на движимое имущество – 365,0 тыс. сомов, налог на недвижимое имущество – 504,0 тыс. сомов. Основным видом неналоговых доходов являются государственный фонд сельхозугодий (ГФСУ) – 63,0 тыс. сомов, сбор за вывоз мусора – 105,5 тыс. сомов и другие неналоговые доходы.

#### **РАСХОДЫ**

При определении расходов бюджета за основу взяты расходы предыдущих лет, откорректированные в зависимости от экономической ситуации, инфляционных процессов и приоритетов населения. Проект расходной части бюджета на 2015 год определен в объеме 11 588,5 тыс. сомов.

Расходы в основном идут в сферу образования – 3 266,6 тыс. сомов (28% от общих расходов), на содержание органов управления айыл окмоту – 4 307,3 тыс. сомов (37% от общих расходов), социальное обеспечение – 350,0 тыс. сомов (3% от общих расходов), культуру и спорт – 1 044,9 тыс. сомов (9% от общих расходов) и благоустройство – 2 399,7 тыс. сомов (20 % от общих расходов).

**Диаграмма 2. Проект расходной части бюджета X айыл окмоту на 2015 г.**



Более детальное раскрытие отдельных статей показано ниже.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ ОБЩЕГО НАЗНАЧЕНИЯ** – 4 307,3 тыс. сомов.

На 2015 год расходы на содержание органов управления определены в сумме 4 307,3 тыс. сомов. Фонд заработной платы запланирован в сумме 2 043,9 тыс. сомов на 20 штатных единиц. Отчисления в Соцфонд определены в сумме 323,4 тыс. сомов. Средняя ежемесячная зарплата служащих, занятых в айыл окмоту, составляет 9 351,0 тыс. сомов.

Расходы на капитальный ремонт здания айыл окмоту определены в сумме 300,0 тыс. сомов. Приобретение оборудования – компьютеры, принтеры, экран, мебель для работников айыл окмоту – определено в сумме 700,0 тыс. сомов. Расходы на содержание служебного легкового автотранспорта определены в сумме 160,0 тыс. сомов, расходы на командировочные расходы – 200,0 тыс. сомов, расходы на коммунальные услуги – 280,0 тыс. сомов, текущие расходы аппарата айыл окмоту – 200,0 тыс. сомов, а также сумма резервного фонда – 100,0 тыс. сомов.

**ОБОРОНА** – 50,0 тыс. сомов.

В 2015 г. на финансирование расходов сотрудника по ВУС предполагается направить 50,0 тыс. сомов.

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК** – 20,0 тыс. сомов.

Общие расходы на поддержание общественного порядка в X айыл окмоту запланированы в сумме 20,0 тыс. сомов – на финансирование расходов участкового инспектора.

**ОБРАЗОВАНИЕ** – 3 266,6 тыс. сомов.

В состав учреждений образования входит 3 бюджетных учреждений, в том числе 2 средние школы, 1 детский сад. На финансирование данных учреждений в 2015 году предполагается направить 3 266,6 тыс. сомов. Необходимо отметить, что финансирование заработной платы работников, занятых в сфере образования, передано районному отделению образования.

Расходы на питание определены в сумме 813,6 тыс. сомов. Расчет исходил из фактических показателей дней функционирования учреждений образования и количества детей.

Расходы на воду, электроэнергию, отопление рассчитаны по фактической потребности в тепло- и электроэнергии, воды и составляют 2 153,0 тыс.сомов. При этом предполагается проводить мероприятия по экономному и целевому потреблению этих услуг.

Сумма расходов на капитальный ремонт планируется в размере 300,0 тыс. сомов на текущий ремонт средней школы им. К. Орозова и Ч. Иманкулова и ремонт здания детского сада.

**ЗДРАВООХРАНЕНИЕ** – 150,0 тыс. сом.

Несмотря на перевод здравоохранения на полное финансирование из республиканского бюджета, фельдшерско–акушерский пункт находится в муниципальной собственности. Понимая важность и необходимость поддержания его деятельности, в проекте бюджета заложено 150,0 тыс. сомов на ремонт здания ФАП.

**СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ** – 350,0 тыс. сомов.

Расходы по статье «льготы населению» определены в сумме 350,0 тыс. сомов. По этой статье выплачивается пособие на погребение умерших неработающих – 50,0 тыс. сомов, для реальной поддержки потребностей ветеранов войны и труда – 100,0 тыс. сомов, социальной помощи на дому одиноким престарелым, нетрудоспособным гражданам – 150,0 тыс. сомов и на улучшение социального обеспечения инвалидов – 30,0 тыс. сомов. Расходы по этой статье также направлены на улучшение условий жизни инвалидов по зрению и слуху, которые получают ежемесячную компенсацию в сумме 20,0 тыс. сомов.

**ЖИЛИЩНО–КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО** – 2 399,7 тыс. сомов.

При определении расходов по разделу ЖКХ за основу взяты расходы предыдущих лет, откорректированные в зависимости от экономической ситуации и инфляции. Расходы по разделу составляют 2 399,7 тыс. сомов. Эти средства идут на благоустройство и озеленение аймака: на вывоз мусора – 470,0 тыс. сомов, на освещение – 150,0 тыс. сомов, ремонт системы питьевой воды – 300,0 тыс. сомов, строительство ямы Беккера – 100,0 тыс. сомов, ремонт сельских дорог – 250,0 тыс. сомов, технику для вывоза мусора – 500,0 тыс. сомов, озеленение – 600,0 тыс. сомов и на другие мероприятия по благоустройству определены в сумме 29,7 тыс. сомов.

**КУЛЬТУРА И СПОРТ** – 1 044,9 тыс. сомов.

Проектом бюджета на 2015 год предусмотрены расходы на содержание учреждений культуры и проведение культурных и спортивных мероприятий. К учреждениям культуры относятся: Дом культуры и библиотека. Фонд заработной платы рассчитан в сумме 234,9 тыс. сомов.

На капитальный ремонт Дома культуры предусмотрены 300,0 тыс. сомов. В проекте бюджета на 2015 год заложено финансирование в сумме 500,0 тыс. сомов на проведение праздничных мероприятий и приобретение музыкальных инструментов: “Ямаха”, барабан, комуз, гитара, кылкыяк и другие необходимые инструменты.

**РЕЗЕРВНЫЙ ФОНД** – 100,0 тыс. сомов.

**Уважаемые жители, каждый из вас может вносить предложения по оптимизации расходов для более эффективного использования ограниченных средств местного бюджета.**

#### ДОХОДЫ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА Х АЙЫЛ ОКМОТУ

Наименование доходов	2014 г.		2015 г.		4 мес. 2014 г.	
	Утв. план	% от всего	Проект	% от всего	Факт	% от плана
<b>Общегосударственные налоги</b>	<b>4 915,4</b>	<b>46,7%</b>	<b>5 076,4</b>	<b>43,8%</b>	<b>1 093,7</b>	<b>22,3%</b>
Подоходный налог, взимаемый налоговыми органами	2 230,0	21,2%	2 230,0	19,2%	599,1	27%
Налог на основе добровольного патентирования	668,0	6,3%	768,0	6,6%	103,9	16%
Налог на основе обязательного патентирования	132,4	1,3%	183,4	1,6%	4,0	3%
Единый налог для субъектов малого предпринимательства		0,0%		0,0%		
Налог с розничных продаж	1 850,0	17,6%	1 850,0	16,0%	376,8	20%
Налог за пользование недрами (роялти)	35,0	0,3%	45,0	0,4%	9,9	28%
<b>Местные налоги и сборы</b>	<b>5 212,0</b>	<b>49,5%</b>	<b>6 054,5</b>	<b>52,2%</b>	<b>2 075,7</b>	<b>39,8%</b>
Земельный налог с приусадебных участков	235,0	2,2%	245,0	2,1%	40,3	17,1%

Земельный налог с земель сельскохозяйственного назначения	288,0	2,7%	288,0	2,5%	55,6	19,3%
Земельный налог с земель несельскохозяйственного назначения	3 840,0	36,4%	4 652,5	40,1%	1 512,1	39,4%
Налог на движимое имущество	355,0	3,4%	365,0	3,1%	82,5	23,2%
Налог на недвижимое имущество	494,0	4,7%	504,0	4,3%	385,2	78,0%
<b>Неналоговые поступления</b>	<b>407,6</b>	<b>3,9%</b>	<b>457,6</b>	<b>3,9%</b>	<b>164,8</b>	<b>40,4%</b>
Госпошлина	65,0	0,6%	65,0	0,6%		0,0%
Административные штрафы и санкции		0,0%		0,0%	3,6	
Доходы от управления муниципальной собственностью (аренда)	210,0	2,0%	210,0	1,8%	130,7	62,2%
Доходы от управления муниципальной собственностью (продажа)	14,0	0,1%	14,0	0,1%		0,0%
Аренда от ГФСУ (государственный фонд сельскохозяйственных угодий)	63,0	0,6%	63,0	0,5%	2,6	4,1%
Сбор за вывоз мусора	55,6	0,5%	105,6	0,9%	27,9	50,2%
Сбор за парковку автотранспорта		0,0%		0,0%		
Прочие неналоговые поступления		0,0%		0,0%		
<b>Гранты и трансферты</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0</b>	
Категориальный грант		0,0%		0,0%		
Выравнивающий грант		0,0%		0,0%		
Стимулирующий грант		0,0%		0,0%		
Средства, передаваемые из республиканского бюджета		0,0%		0,0%		
<b>ИТОГО:</b>	<b>10 535,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>11 588,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 334,2</b>	<b>31,65%</b>

### РАСХОДЫ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА Х АЙЫЛ ОКМОТУ

Наименование расходов	2014 г.		2015 г.		4 мес. 2014 г.	
	Утв. план	% от всего	Проект	% от всего	Факт	% от плана
<b>Расходы по разделам</b>						
Госслужба	4 734,5	44,9%	4 307,3	37,2%	2 246,4	47,4%
Оборона		0,0%	50,0	0,4%		
Обществ. порядок		0,0%	20,0	0,2%		
Образование	3 653,0	34,7%	3 266,6	28,2%	390,5	10,7%
Здравоохранение		0,0%	150,0	1,3%		
Соцзащита	420,0	4,0%	350,0	3,0%	109,9	26,2%
ЖКХ	927,6	8,8%	2 399,7	20,7%	436,4	47,0%
Культура и спорт	799,9	7,6%	1 044,9	9,0%	151,0	18,9%
Экономические вопросы		0,0%	0,0	0,0%		
Охрана окружающей среды		0,0%	0,0	0,0%		
Прочие услуги		0,0%	0,0	0,0%		
<b>Всего по разделам:</b>	<b>10 535,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>11 588,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 334,2</b>	<b>31,6%</b>
<b>Расходы по статьям</b>						
Заработная плата	2 244,3	21,3%	2 244,3	19,4%	2 278,3	101,5%
Отчисления в Социальный фонд	357,9	3,4%	357,9	3,1%	43,3	12,1%
Командировочные расходы внутри страны	151,6	1,4%	210,0	1,8%	35,0	23,1%
Коммунальные услуги:		0,0%	0,0	0,0%		
плата за воду	70,0	0,7%	90,0	0,8%	38,0	54,3%

плата за электроэнергию	593,0	5,6%	490,0	4,2%	160,0	27,0%
плата за теплоэнергию		0,0%	817,0	7,1%		
плата за газ		0,0%	11,0	0,1%		
плата за услуги связи	146,6	1,4%	145,0	1,3%	21,8	14,9%
прочие коммунальные услуги	884,0	8,4%	0,0	0,0%		0,0%
Транспортные услуги	468,3	4,4%	390,0	3,4%	172,3	36,8%
Арендная плата		0,0%	0,0	0,0%		
Текущий ремонт имущества	1 060,0	10,1%	1 020,0	8,8%		0,0%
Приобретение оборудования	1 316,4	12,5%	735,0	6,3%	35,8	2,7%
Приобретение материалов	2 799,0	26,6%	2 169,7	18,7%	19,1	0,7%
Приобретение продуктов питания	711,4	6,8%	813,6	7,0%	177,6	25,0%
Прочие приобретения материалов	926,1	8,8%	395,0	3,4%	462,9	50,0%
Субсидии предприятиям		0,0%	0,0	0,0%		
Льготы населению	420,0	4,0%	1 600,0	13,8%	109,9	26,2%
Прочие капитальные расходы		0,0%	0,0	0,0%		
Резервный фонд	80,0	0,8%	100,0	0,9%		0,0%
<b>Всего по статьям:</b>	<b>10 535,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>11 588,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 334,2</b>	<b>31,6%</b>

## Приложение 10. Список электронных документов, размещенных на диске, приложенном к данной публикации

### Папка "Пособие"

1. ЖӨБ органдарынын жергиликтүү маанидеги маселелер боюнча чечим кабыл алуу процессинде жергиликтүү жамааттын артыкчылыктарын эсепке алуусу / Практикалык окуу китеби / “Жарандардын Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкарууга катышуусу” окуу материалдарынын топтому. Үчүнчү бөлүк. / Добрецова Н., Балакунова А., Мусаева А., Градваль С. — Б.: Өнүктүрүү саясат институту, 2015. — 74 б.
2. **Публичные мероприятия (собрания, сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении / Практическое пособие / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». Часть третья. / Добрецова Н., Балакунова А., Мусаева А., Градваль С. — Б.: Институт политики развития, 2015. — 74 с.**

### Папка "Законодательство"

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2011–жылдын 15–июлу № 101.
2. **Закон Кыргызской Республики о местном самоуправлении, г.Бишкек, от 15 июля 2011 года № 101.**
3. Жергиликтүү кеңештердин депутаттарын шайлоо жөнүндө Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек ш., 2011–жылдын 14–июлу № 98.
4. **Закон Кыргызской Республики о выборах депутатов местных кенешей, г.Бишкек, от 14 июля 2011 года № 98.**
5. Кыргыз Республикасынын Мыйзамы Мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр жөнүндө 2014–жылдын 17–июлу № 139.
6. **Закон Кыргызской Республики О государственных и муниципальных услугах от 17 июля 2014 года № 139.**
7. Муниципалдык кызмат жөнүндө Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2004–жылдын 21–августу № 165.
8. **Закон Кыргызской Республики о муниципальной службе, г.Бишкек, от 21 августа 2004 года № 165.**
9. Мүлккө муниципалдык менчик жөнүндө Кыргыз Республикасынын мыйзамы. Бишкек шаары, 2002–жылдын 15–марты № 37.
10. **Закон Кыргызской Республики о муниципальной собственности на имущество, г.Бишкек, от 15 марта 2002 года № 37.**
11. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүүнүн тартиби жөнүндө Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2013–жылдын 9–июлу № 127.
12. **Закон Кыргызской Республики о порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, г.Бишкек, от 9 июля 2013 года № 127.**
13. Жергиликтүү кеңештердин депутаттарынын статусу жөнүндө Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2000–жылдын 13–январы № 3.
14. **Закон Кыргызской Республики о статусе депутатов местных кенешей, г.Бишкек, от 13 января 2000 года № 3.**
15. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансы–экономикалык негиздери жөнүндө Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2003–жылдын 25–сентябры № 215.
16. **Закон Кыргызской Республики о финансово–экономических основах местного самоуправления, г.Бишкек, от 25 сентября 2003 года № 215.**
17. Кыргыз Республикасынын Мыйзамы Кыргыз Республикасындагы бюджеттик укуктун негизги принциптери жөнүндө Бишкек шаары, 1998–жылдын 11–июну № 78.

18. **Закон Кыргызской Республики Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике, г. Бишкек, от 11 июня 1998 года № 78.**
19. Кыргыз Республикасынын Мыйзамы Кыргыз Республикасынын мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өзалдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматтарга жетүү жөнүндө 2006–жылдын 28–декабры № 213.
20. **Закон Кыргызской Республики О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики от 28 декабря 2006 года № 213.**
21. Кыргыз Республикасынын Мыйзамы Жарандардын кайрылууларын кароо тартиби жөнүндө Бишкек шаары, 2007–жылдын 4–майы № 67.
22. **Закон Кыргызской Республики О порядке рассмотрения обращений граждан, г. Бишкек, от 4 мая 2007 года № 67.**
23. Берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды ишке ашыруу үчүн республикалык бюджеттен жергиликтүү бюджеттерге берилүүчү трансферттердин көлөмүн эсептөөнүн убактылуу методикасын бекитүү жөнүндө Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтому, Бишкек шаары, 2014–жылдын 19–декабры № 715.
24. **Постановление Правительства Кыргызской Республики об утверждении Временной методики расчета объема трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета для осуществления отдельных делегированных государственных полномочий, г. Бишкек, от 19 декабря 2014 года № 715.**
25. **Токтом Постановление от 21 апреля, 2015 года, № 230 (на русском и кыргызском языках).**
26. Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлигинин мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишинин натыйжалуулугун баалоо жөнүндө Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтому, Бишкек шаары, 2012–жылдын 17–февралы № 105.
27. **Постановление Правительства Кыргызской Республики об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, г. Бишкек, от 17 февраля 2012 года № 105.**
28. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому, Бишкек шаары, 2014–жылдын 17–марты № 145.
29. **Постановление Правительства Кыргызской Республики о делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, г. Бишкек, от 17 марта 2014 года № 145.**
30. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтому Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан көрсөтүлүүчү муниципалдык кызматтардын базалык реестрин бекитүү жөнүндө Бишкек шаары, 2015–жылдын 14–январы № 6.
31. **Постановление Правительства Кыргызской Республики Об утверждении Базового реестра муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления Кыргызской Республики, г. Бишкек, от 14 января 2015 года № 6.**
32. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому Муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр тутумун оптималдаштыруу боюнча чаралар жөнүндө Бишкек шаары, 2014–жылдын 3–июну № 302.
33. **Постановление Правительства Кыргызской Республики О мерах по оптимизации системы предоставления муниципальных услуг, г. Бишкек, от 3 июня 2014 года № 302.**
34. Кыргыз Республикасындагы администрациялык–аймактык реформанын концепциясы жөнүндө Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому, Бишкек шаары, 2012–жылдын 23–марты № 198.
35. **Постановление Правительства Кыргызской Республики о Концепции административно–территориальной реформы в Кыргызской Республике, г. Бишкек, от 23 марта 2012 года № 198.**
36. Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүүнүн 2013–2017–жылдарга карата программасы жөнүндө Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтому, Бишкек шаары, 2013–жылдын 18–декабры № 678.
37. **Постановление Правительства Кыргызской Республики о Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013–2017 годы, г. Бишкек, от 18 декабря 2013 года № 678.**

38. Региондорду өнүктүрүү фонддорун түзүүнүн тартиби жөнүндө типтүү жобону бекитүү тууралуу Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому, Бишкек шаары, 2014–жылдын 10–ноябры № 633.
- 39. Постановление Правительства Кыргызской Республики об утверждении Типового положения о порядке формирования фондов развития регионов, г.Бишкек, от 10 ноября 2014 года № 633.**
40. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актыларын расмий жарыялоо булактары жөнүндө 2010–жылдын 26–февралы № 117.
- 41. Постановление Правительства Кыргызской Республики Об источниках официального опубликования нормативных правовых актов Кыргызской Республики от 26 февраля 2010 года № 117.**
42. Айылдык кеңештин Типтүү регламентин бекитүү тууралуу буйрук, 25–ноябрь, 2013 – ж., Бишкек ш., № 01–24/65.
- 43. Приказ об утверждении Типового регламента айылного кеңеша от 25 ноября 2013 года, Бишкек, № 01–24/65.**
44. Жергиликтүү жамааттын Типтүү Уставын бекитүү тууралуу буйрук, 4–март, 2014–ж, Бишкек ш., №01–24/19.
- 45. Приказ об утверждении Типового устава местного сообщества от 4 марта 2014 года, г. Бишкек, № 01–24/19.**
46. Айылдык кеңештин Типтүү Регламенти.
- 47. Типовой Регламент айылного кеңеша.**
48. Жергиликтүү жамааттын Уставын талкуулоо жана кабыл алуу боюнча Колдонмо.
- 49. Руководство по обсуждению и принятию Устава местного сообщества.**
50. Айылдык аймактын жергиликтүү жамаатынын Типтүү уставы.
- 51. Типовой Устав местного сообщества айылного аймака.**