

МУНИЦИПАЛИТЕТ

Научно-популярный журнал. Выпуск № 3. Февраль 2012 г.

Муниципалитет - это триединство территории, населения и органа местного самоуправления

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

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Адиль Абдраимов

Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымышова

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

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

Материалы журнала не обязательно отражают точку зрения издателя и партнеров издателя.

Ответственность за содержание материалов несут авторы.

**По всем вопросам
обращаться по адресам:**

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

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

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

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

Регистрационный номер Свидетельства о регистрации средства массовой информации 1785.

Новости законодательства

Указ Президента КР «О некоторых вопросах реализации государственной политики в сфере МСУ»	2
Политический контекст и комментарий ИПР к Указу Президента КР «О некоторых вопросах реализации государственной политики в сфере местного самоуправления»	3
Постановление Правительства КР «О государственном агентстве по строительству и региональному развитию при Правительстве КР»	5
Назначены выборы	8

Горячая тема

«Невкусную кашу» мы варим в районах, или Предчувствие выборной кампании 2012-го	6
---	---

Новости Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс»

Национальная планировочная сессия: определены планы на I фазу Проекта на период с 2012-го по 2014 год	9
Расширение участия граждан: больше, чем слушания	10
Общественные слушания по жилищно-коммунальному хозяйству в Ленинском айылном аймаке	10
Общественные слушания по исполнению бюджета в Торт-Кульском айылном аймаке	11
Общественные слушания по образованию и жилищно-коммунальному хозяйству в Ивановском АА	12

Ресурсы

Как вернуть землю в муниципальную собственность: правовые основы изъятия земельных участков для общественных нужд	13
Комментарии к постановлению Правительства о новых правилах продажи и аренды муниципальных земель	21
Муниципальная собственность: проекты ИПР в 2011 году	23
Муниципальная собственность: проекты ИПР в 2012 году	25

Юридическая консультация

На вопросы муниципалитетов про дорогу, дела местного значения, мечеть, воду и ГСВ, и вмешательство райфинотдела отвечают юристы ИПР	26
---	----

Кадры МСУ

Кадровый потенциал МСУ: провалы и возможности. Взгляд экспертов и граждан	29
---	----

Гражданская журналистика:

Шарлотт – Нью-Йорк – Бердск – далее везде, или В поисках точного названия того, что делают простые люди, когда их не устраивают традиционные масс-медиа	33
---	----

Указ Президента Кыргызской Республики от 17 февраля 2012 года УП № 44 “О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ”

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики местному самоуправлению гарантируются право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно, в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения, а государственная власть основывается на принципе разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

В целях реализации указанного принципа и обеспечения единых основ формирования устойчивого и профессионального кадрового корпуса служащих государственного и муниципального управления, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О муниципальной службе» и в связи с реорганизацией органов государственного управления при Правительстве Кыргызской Республики, а также других государственных органов, учреждений и организаций, находившихся в ведении Правительства Кыргызской Республики, руководствуясь статьями 60, 65 Конституции Кыргызской Республики, постановляю:

1. Передать в ведение Государственной кадровой службы Кыргызской Республики следующие функции в сфере муниципальной службы, ранее осуществляемые Национальным агентством Кыргызской Республики по делам местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления» от 28 октября 2005 года N 503:

- разработка нормативных правовых актов в сфере муниципальной службы и принятие мер по проведению единой кадровой политики;
- присвоение классных чинов муниципальным служащим в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- организация работы по созданию системы подготовки кадров для муниципальной службы, осуществление методического руководства в вопросах реализации Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе», осуществление функций по реализации положений данного Закона в пределах установленных полномочий.

2. Аппарату Президента Кыргызской Республики совместно с Аппаратом Правительства Кыргызской Республики в месячный срок, исходя из конституционных принципов разграничения функций и полно-

мочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, провести работу по распределению ранее осуществляемых Национальным агентством Кыргызской Республики по делам местного самоуправления, в соответствии с вышеназванным Указом, следующих функций:

- разработка и внесение на рассмотрение Президенту Кыргызской Республики и Правительству Кыргызской Республики проектов законов и иных нормативных правовых актов, а также других материалов в сфере развития местного самоуправления, включая вопросы децентрализации государственного управления, разграничения функций государственной власти и местного самоуправления;
- принятие мер по обеспечению гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления, установленных Конституцией Кыргызской Республики и законодательством Кыргызской Республики;
- принятие мер по обеспечению и защите прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- организация работы по проведению реформы системы местного самоуправления путем разработки и реализации государственных и национальных программ и комплекса иных мер по укреплению организационно-правовых и финансово-экономических основ местного самоуправления;
- взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, международными организациями, общественными объединениями и обеспечение координации их деятельности по вопросам местного самоуправления;
- проведение анализа и мониторинга развития взаимоотношений центральных и местных органов государственной власти с органами местного самоуправления и их совместной деятельности;
- оказание органам местного самоуправления организационной, методической и консультативной помощи, в том числе в вопросах повышения действенности уставов местных сообществ, вовлечения населения в деятельность по развитию территорий, содействие повы-

шению потенциала гражданского общества;

- формирование банка данных по вопросам деятельности органов местного самоуправления;
- проведение работы по изучению состояния дел в органах местного самоуправления, исполнения ими требований Конституции и законов Кыргызской Республики, решений Президента Кыргызской Республики;
- координация работы по своевременной организации выборов глав местного самоуправления сел, поселков и городов и депутатов местных кенешей, а также представлению отчетов глав местного самоуправления на курултае местных сообществ по выполнению своих полномочий в пределах законодательства Кыргызской Республики;
- рассмотрение возникших спорных ситуаций между органами местного самоуправления и органами государственного управления, между представительными и исполнительными органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления различного территориального уровня в пределах своей компетенции;
- рассмотрение и проверка жалоб и заявлений членов местных сообществ на неправомерные действия органов местного самоуправления и местных государственных администраций и их руководителей.

3. Государственной кадровой службе Кыргызской Республики в месячный срок принять необходимые организационные меры и внести соответствующие проекты нормативных правовых актов Президента Кыргызской Республики, вытекающие из настоящего

Указа, в Аппарат Президента Кыргызской Республики.

4. Внести в Указ Президента Кыргызской Республики «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике» от 28 июня 2006 года N 327 следующие изменения:

- по всему тексту приложений 2, 3 и 4 к вышеназванному Указу слова «Национальное агентство Кыргызской Республики по делам местного самоуправления» и «Нацагентство» в соответствующих падежах заменить соответственно словами «Государственная кадровая служба Кыргызской Республики» и «Госкадровая служба» в соответствующих падежах.

5. Признать утратившими силу:

- Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления» от 28 октября 2005 года N 503;
- Указ Президента Кыргызской Республики «О вопросах обеспечения деятельности Национального агентства Кыргызской Республики по делам местного самоуправления» от 23 января 2006 года N 27;
- пункт 2 Указа Президента Кыргызской Республики «О дополнительных мерах, направленных на обеспечение сельского населения чистой питьевой водой» от 27 декабря 2008 года N 468.

6. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Руководителя Аппарата Президента Кыргызской Республики.

**Президент Кыргызской Республики
А. Атамбаев**

ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ И КОММЕНТАРИИ ИНСТИТУТА ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ к Указу Президента Кыргызской Республики «О некоторых вопросах реализации государственной политики в сфере местного самоуправления» от 17 февраля 2012 года № 44

Данный Указ Президента КР можно рассматривать не только как меру по упорядочению и дальнейшему разграничению функций государственной власти и системы местного самоуправления, но и как первый шаг от развилки, перед которой политики страны стояли в течение последних лет, решая, каким быть местному самоуправлению в Кыргызской Республике. Очень хочется надеяться, что данным Указом Президент сделал шаг в сторону дальнейшей децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления.

История развития местного самоуправления и результаты многочисленных и многолетних исследований, а также сопоставление фактов с мировым опытом дают основание для того, чтобы сделать однозначные выводы.

1. Местное самоуправление как самая приближенная к простому человеку управленческая система является крайне необходимым условием гармоничного человеческого развития.

2. Само местное самоуправление требует большого внимания государства и общества, и это вни-

вание не должно ограничиваться краткосрочными партийно-политическими или сугубо экономическими интересами.

Настоящее время – уникальный шанс для того, чтобы придать местному самоуправлению реальные возможности для:

1) укрепления политической, административной и финансово-экономической самостоятельности местных сообществ;

2) повышения эффективности предоставления услуг, направленных на всестороннее человеческое развитие.

Для этого есть все предпосылки, в частности:

1) новая Конституция, которая дает широкий простор для установления подлинно демократической политико-правовой базы местного самоуправления;

2) наличие многопартийной системы, активного гражданского общества и партийного парламента, которые способны поставить заслон для попыток централизации власти и ограничения местного самоуправления;

3) накопленный в течение 20 лет государственной независимости опыт в сфере развития местного самоуправления;

4) определенное, пусть и не гармонизированное законодательство;

5) желание народа видеть систему управления, которая обеспечит ему возможность доносить до власти его предпочтения, учесть его интересы;

6) наличие экспертного потенциала и большого корпуса муниципальных служащих, имеющих возможность и желание совершенствовать систему местного самоуправления.

Что особенно важно в сложившейся ситуации? Самое главное – действовать последовательно и осознанно, избавиться от метаний и непоследовательности, в результате которых государство то давало МСУ политическую автономию, не обеспечив финансовую, то предоставляло финансовую самостоятельность, отобрал политическую. Необходимо разработать всеобъемлющую стратегию развития местного самоуправления, как минимум до 2020 года, ориентиром которой должно стать Видение МСУ-2020. Основными задачами этой стратегии должны стать: обеспечение политической, административной и финансовой автономии местных сообществ и их органов управления с четким определением вопросов, за которые должно отвечать местное самоуправление.

Важно осознание того, что развитое местное самоуправление – это как минимум:

– ожидание, предмет стремления людей на местах и реальная возможность их участия в управлении с принятием на себя части ответственности за принятые на местах решения;

– способ «разгрузить» государство от несвой-

ственных ему функций;

– способ компенсации издержек межпартийной борьбы за власть, при которой партия, не достигшая победы на парламентских выборах, способна за счет работы и победы на уровне МСУ компенсировать недостаток своего положения в центре и тем самым влиять на государственную политику;

– способ силами и за счет местных сообществ развивать экономику, поддерживать культуру и социальное благосостояние.

Очевидно, что плюсов гораздо больше, чем минусов. Поэтому, несмотря на риски и минимальные затраты, государство обязано предпринять планомерные и комплексные шаги для дальнейшей децентрализации государственной власти и развития местного самоуправления. При этом если государство оставит без внимания вопросы укрепления местного самоуправления либо отдаст их в сферу ведения второстепенного государственного органа, то не следует ожидать улучшения ситуации. И эти вопросы необходимо решать на самом высоком уровне, ответственном за выработку политики в сфере местного самоуправления, а также за вопросы комплексного развития местных сообществ.

Если ранее эти функции решались Национальным Агентством Кыргызской Республики по делам местного самоуправления, то в связи с изменениями в структуре Правительства и всей системы государственных органов исполнительной власти многие из них рискуют быть оставлены без внимания в ходе реорганизации государственных органов.

Особенно это опасно для большого корпуса муниципальных служащих, который за все время со дня зарождения органов местного самоуправления и до настоящего времени стал во многом действенной силой, носителем и хранителем принципов местного самоуправления, набрал большой опыт функционирования. Корпус муниципальной службы является естественным резервом государственной службы, его основой. Сохранить приобретенный опыт управления, приумножить его и творчески развить в совокупности с опытом государственной службы – обязанность государства.

В связи с этим Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых вопросах реализации государственной политики в сфере местного самоуправления» от 17 февраля 2012 года № 44 может стать отправным пунктом нового этапа развития местного самоуправления. Но только в том случае, если после него будут рождены стратегические документы, указанные выше, а прямым следствием Указа станет формирование четкой и реалистичной политики государства в отношении местного самоуправления, учитывающей баланс интересов между ветвями государственной власти и местным самоуправлением.

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 126

О Государственном агентстве по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики

В соответствии с постановлениями Правительства Кыргызской Республики «Об органах государственного управления при Правительстве Кыргызской Республики и других организациях в ведении Правительства Кыргызской Республики» от 12 января 2012 года № 12 и «Об организационных мерах в связи с реформой исполнительной власти Кыргызской Республики» от 10 февраля 2012 года № 87 Правительство Кыргызской Республики постановляет:

1. Утвердить:

- Положение о Государственном агентстве по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики согласно приложению 1;
- схему управления Государственного агентства по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики согласно приложению 2.

2. Установить, что Государственное агентство по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики является правопреемником Государственного агентства архитектуры и строительства при Правительстве Кыргызской Республики и Национального агентства Кыргызской Республики по делам местного самоуправления, за исключением функций по государственному архитектурно-строительному надзору.

3. Министерству финансов Кыргызской Республики обеспечить финансирование Государственного агентства по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики в пределах средств, предусмотренных республиканским бюджетом на текущий финансовый год.

4. Государственному агентству по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики в двухмесячный срок:

- привести свои решения в соответствие с настоящим постановлением;
- внести на утверждение Правительства Кыргызской Республики положения о подведомственных подразделениях;

- внести на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики предложение по приведению нормативных правовых актов в соответствие с настоящим постановлением.

5. Признать утратившими силу:

- постановление Правительства Кыргызской Республики «О создании Департамента сельского водоснабжения при Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления» от 19 сентября 2000 года № 578;
- постановление Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» от 27 августа 2009 года № 542;
- постановление Правительства Кыргызской Республики «О Государственном агентстве архитектуры и строительства при Правительстве Кыргызской Республики от 8 декабря 2009 года № 751;
- пункт 2 постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении положений о подведомственных подразделениях Государственного агентства архитектуры и строительства при Правительстве Кыргызской Республики» от 19 марта 2010 года № 164;
- пункт 5 постановления Правительства Кыргызской Республики «О Кыргызском научно-исследовательском и проектном институте по курортно-рекреационным и туристическим комплексам Государственного агентства архитектуры и строительства при Правительстве Кыргызской Республики» от 9 ноября 2010 года № 274.

6. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на отдел реального сектора и инфраструктуры Аппарата Правительства Кыргызской Республики.

7. Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

Премьер-министр О. Бабанов

«Невкусную кашу» мы варим в районах, или Предчувствие выборной кампании 2012-го



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

Страна стоит на пороге местной выборной кампании, которая готовит нам небывалую активность граждан и уже отличается накалом страстей, спровоцированным отсутствием у государства четкой политики в отношении региональных уровней управления правительства и органов местного самоуправления. Сегодня на уровне районов варится весьма «невкусная каша» из полномочий, ветвей власти, интересов правительства и политических партий, и эта «каша» может отравить только-только стабилизирующееся общество. Перца добавили выборные страсти по акимам, и похоже, что послевкусие будет иметь далеко идущие последствия, если мы, наконец, не разберемся с разграничением полномочий и государственной политикой в отношении местного самоуправления и регионального развития.

Кто кому подотчетен?

Ныне действующая Конституция КР от 27 июня 2010 года внесла изменения и поправки в Раздел «Местное самоуправление», определив в статье 111, что систему органов местного самоуправления образуют: местные кенешы - представительные органы местного самоуправления и айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления. Конституция также установила, что исполнительные органы местного самоуправления и их должностные лица в своей деятельности подотчетны местным кенешам. В остальном Конституция отсылала к закону. Это был уникальный для республики шанс создать новую правовую базу местного самоуправления, учитывающую весь национальный и международный опыт децентрализации. Новая правовая база могла бы создать широчайшие условия для политической, административной и финансовой автономии местного самоуправления. Могла бы. Но не создала.

Принятый 15 июля 2011 года Закон «О местном самоуправлении» во многом сохранил жесткое наблюдение государства за органами местного самоуправления. Очевидно, что правительство озабочено стабилизацией социально-политической обстановки в стране и намерено активно влиять на процессы

самоуправления на постреволюционном этапе. Но новый закон сохранил, по существу, прежний принцип формирования исполнительной власти местного самоуправления, оставив право выдвигать кандидатуры глав исполнительных органов местного самоуправления государственным чиновникам (премьер-министру – кандидатуры мэров городов и главам государственных администраций – кандидатуры глав исполнительных органов местного самоуправления айылных аймаков).

Часть экспертов считает, что ситуация вполне демократична и соответствует принципу политической автономии местного самоуправления, так как право выдвижения кандидатов на пост главы исполнительного органа МСУ принадлежит также депутатам местных кенешей. Но выборы руководителей исполнительных органов МСУ, проходившие в стране в течение 2011-2012 годов, не оправдали надежды на то, что практика применения закона окажется либеральной, что позиция местных кенешей окажется сильнее, чем позиция местных государственных администраций. Действительно, государственные администрации не всегда пользовались своим правом выдвижения, во многих случаях кандидатуры глав выдвигали местные кенешы, однако в результате большинство выбранных глав оказались ставленниками местных государственных администраций. Например, по данным Центризбиркома, в результате выборов 20 января 2012 года в 16 айылных аймаках главами стали 11 кандидатов, выдвинутые местными государственными администрациями. При этом всего от имени райгосадминистраций был выдвинут 21 кандидат, прошли – 9, то есть фактически каждый второй. От имени кенеша было выдвинуто 20 кандидатов, прошли только 5 или – каждый четвертый. Такая ситуация свидетельствует о сохраняющейся проблеме подотчетности органов местного самоуправления. Ведь понятно, что выдвигенец государственной администрации будет в первую очередь оглядываться на того, кто его выдвинул. А народ? Ну что народ, народ потом. Реальная же подотчетность лидеров местного самоуправления перед народом требует, чтобы они и выдвигались, и выбирались населением. Если сегодня перед главой айыл окмоту встанет вопрос –

ехать ли ему на сход граждан или откликнуться на настойчивое приглашение районного акима, решение в пользу местной государственной администрации предугадать не трудно. А вот если бы он выбирался жителями села или депутатами местного кенеша, решение, вероятнее всего, изменилось бы. Другой вопрос в том, кто все-таки должен выбирать исполнительного руководителя МСУ – депутаты местного кенеша или все граждане через прямые выборы? И в том, и в другом варианте есть как плюсы, так и минусы. Определиться нелегко, но здесь можно выбрать новый, неожиданный путь решения проблемы.

Регионы решают сами?

Примечательно, что само население нашей страны по-разному относится к механизму выборов. Граждане страны однозначно высказываются за выборы – в целом почти 76 процентов, из них 60 процентов считают, что выборы должны быть прямыми, 16 процентов – косвенными, через депутатов местных кенешей. Но в региональном разрезе картина намного более противоречивая. Например, жители Баткенской области уверены, что выборы должны быть косвенными, через депутатов местного кенеша, а жители Нарына и Таласа считают, что они сами способны выбрать лучших руководителей МСУ через прямые выборы. Юристы готовы дать ответ на такой разброс мнений – ввести в закон норму, согласно которой сообщество вправе само решать, каким образом выбрать руководителей МСУ – выбирать кенешем, выбирать всем населением, нанимать управляющего по конкурсу. И это вполне в духе новой Конституции и демократических настроений общества и соответствует сути местного самоуправления.

Смешались роли, лица, интересы...

Другой проблемой стало то, действующий Закон «О местном самоуправлении» сохранил районные кенешы, назвав их органами МСУ. Это создало абсурдную ситуацию – районные кенешы являются некими представительными органами при территориальных подразделениях правительства – местных государственных администрациях (МГА). Но МГА подотчетны только правительству и не могут выступать в качестве исполнительного органа районных кенешей. Да и районные кенешы не являются органами местного самоуправления, поскольку на районном уровне, в соответствии с Конституцией и иными нормативными правовыми актами, отсутствует местное самоуправление. Наоборот, район управляется на принципах государственного управления, поэтому на этом уровне создаются местные государственные администрации, которые являются самым низовым уровнем в системе государственных органов исполнительной власти. В этой связи, выборы районных акимов депутатами районных кенешей внесли еще большую путаницу

в ситуацию. Главы районных администраций – суть чиновники правительства, его региональные представители. Они не должны избираться районными кенешами, а должны назначаться, поскольку в системе государственных органов исполнительной власти существует (и так должно быть!) вертикаль власти, подчиненность нижестоящих государственных органов вышестоящему. В противном случае правительству сложно будет реализовывать свои программы и выполнять свои функции, за которые оно ответственно по Конституции. Выборный подход неприменим в отношении ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ власти, которая по определению должна ИСПОЛНЯТЬ решения/законы. Правительство – это рабочие руки Жогорку Кенеша. Районные акимы – рабочие руки правительства в регионах. Как можно их выбирать? Ведь вопрос выборов – это вопрос подотчетности. Кто выбирает, тот и спрашивает. Получается, что премьер больше не имеет права спрашивать с акимов, они подотчетны кенешу? А по факту не так – они все равно подотчетны правительству – зачем тогда выборы?

Вообще районные кенешы капитально «повисли» в законодательстве. Так, если говорить о конституционной норме, предусматривающей право премьер-министра КР назначать и освобождать глав местных государственных администраций по предложению местных кенешей (пункт 7 статьи 89 Конституции), то, если буквально толковать данную норму (без относительно правильности или нет данной нормы), в ней речь идет о конституционном полномочии местных кенешей, под которыми, согласно статье 111 Конституции, понимаются представительные органы местного самоуправления. Таковыми являются местные кенешы айылов и городов, расположенные на территории соответствующего района, которые и вправе вносить предложение по кандидатуре главы местной государственной администрации, а не искусственно созданный для этого районный кенеш, который, как было выше указано, органом местного самоуправления не является.

Необходимо также отметить, что районные кенешы не имеют круга собственных вопросов. Раньше они хотя бы утверждали районный бюджет. В 2012 году районного бюджета, судя по всему, не будет. Видимо, чтобы чем-то их занять, и придуманы эти выборы. Но это искусственное «надувание» полномочий, которое преследует особую цель – помочь партийному строительству. Ничего не имею против партийного строительства в принципе, однако, по моему глубокому убеждению, партии надо строить не в ущерб и не за счет развития местного самоуправления. У партийного строительства и местного самоуправления абсолютно разные цели и задачи. Партийное строительство на уровне местного самоуправления приводит к возникновению крена в сторону партийных интересов, делению людей по партийному принципу, тогда как основная суть местного

самоуправления заключается в том, что местное сообщество определенной территории общается через формируемые ими органы самоуправления решает свои непосредственные вопросы жизнеобеспечения (вода, канализация, мусор, уличное освещение, общественный транспорт и т.д.). Партийное строительство мешает развитию местного самоуправления, объединению людей для совместного решения указанных жизненно важных вопросов.

Кроме того, выборы районных акимов не добавляют устойчивости и авторитета правительству. Вертикаль управления должна кончатся на уровне района и быть действительно вертикалью – жестко контролируемой и прекрасно управляемой. Зачем же наносить удар по подотчетности, соответственно, по управляемости, от которой зависит успех работы правительства в регионах?

* * *

Таким образом, Закон «О местном самоуправлении» носит промежуточный, временный характер, о чем неоднократно заявляло инициировавшее его принятие правительство. В то же время хаос из понятий, полномочий, ответственности и подотчетности на районном уровне наносит ущерб эффективности государственной власти. Все это вызывает не удивление, изумление – неужели двух политических кризисов было недостаточно, чтобы осознать опасность, недалекость, вредность отсутствия политики в сфере местного самоуправления и регионального правительства? Не три построенных завода спасут нынешнюю власть, и даже не десять заводов. А только пристальное, эксклюзивное внимание к во-

просам регионов, прежде всего, приведение в порядок управления, реальное улучшение условий существования людей, их вовлеченность в процесс управления и принятия решений является основной стабильности и успешности работы правительства.

Если государственная власть стремится избежать участи своих предшественников, то иного решения, кроме принятия содержательно нового Закона «О местном самоуправлении», просто не может быть. А еще вернее было бы вернуться к вопросу о разработке Кодекса о местном самоуправлении, где можно было кодифицировать законодательство в сфере МСУ и комплексно урегулировать все общественные отношения в данной сфере. Проблема в том, что вся 20-летняя история развития местного самоуправления в Кыргызской Республике свидетельствует о том, что система МСУ (так же, как и вся система государственного управления) подвергалась постоянным, резким, часто неоправданным и непоследовательным изменениям. Основной задачей этих перманентных изменений оставалось лишь обеспечение управляемости в условиях острых кризисных явлений в экономике и социальных отношений, которые неуклонно приобретали политический характер. Первоочередной задачей лиц, которые управляли страной в соответствующие периоды, оставалось удержание власти в руках любой ценой, в том числе за счет ее чрезмерной и неоправданной централизации, отказа от реформ в сфере МСУ. Стратегические же вопросы управления практически не рассматривались и оставались на заднем плане. Неужели история все же ничему не учит?

Назначены выборы

Президент Алмазбек Атамбаев подписал Указ «О назначении выборов депутатов местных кенешей Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Ошской и Чуйской областей Кыргызской Республики»

В соответствии с частью 6 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», руководствуясь пунктом 2 части 1 статьи 64 Конституции Кыргызской Республики, Президент Кыргызской Республики Алмазбек Атамбаев назначил на воскресенье, 25 марта 2012 года выборы депутатов в айылный кенеш Авлетимского айылного аймака Аксыянского района Джалал-Абадской области, айылный кенеш Оргочорского айылного аймака Джети-Огузского района и Балыкчинский городской кенеш Иссык-Кульской области, айылный кенеш Будалыкского айылного аймака Алайского района Ошской области, айылный кенеш Арашанского айылного аймака Аламудунского района, айылный кенеш Милянфанского айылного аймака Ысык-Атинского района и поселковый кенеш поселка городского типа Кемин Кеминского района Чуйской области Кыргызской Республики.

Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики поручено организовать проведение выборов в вышеназванные представительные органы местного самоуправления в соот-

ветствии с законодательством Кыргызской Республики.

Правительству Кыргызской Республики - выделить необходимые финансовые средства для проведения выборов согласно смете расходов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, в период подготовки и проведения выборов принять меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка.

Другим Указом главы государства «О роспуске местных кенешей Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Ошской и Чуйской областей Кыргызской Республики» постановлено распустить айылный кенеш Авлетимского айылного аймака Аксыянского района Джалал-Абадской области, айылный кенеш Оргочорского айылного аймака Джети-Огузского района и Балыкчинский городской кенеш Иссык-Кульской области, айылный кенеш Будалыкского айылного аймака Алайского района Ошской области, айылный кенеш Арашанского айылного аймака Аламудунского района, айылный кенеш Милянфанского айылного аймака Ысык-Атинского района и поселковый кенеш поселка городского типа Кемин Кеминского района Чуйской области Кыргызской Республики.

Указы вступают в силу со дня официального опубликования.

**Пресс-служба Президента
Кыргызской Республики**

Новости Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс»

Национальная планировочная сессия: определены планы на I фазу Проекта на период с 2012-го по 2014 год

31 января 2012 года Проект провел Национальную планировочную сессию, где при участии всех заинтересованных лиц обсудил планы проекта на I фазу на период с 2012-го по 2014 год. В сессии приняли участие около 60 человек – представители органов местного самоуправления, государственных органов, неправительственных и донорских организаций. Начало проекта приветствовали депутаты Жогорку Кенеша, представители Аппаратов Правительства и Президента. Руководители проекта рассказали об основных фактах и результатах работы в пилотных аймаках, достигнутых в течение вводного периода. Проект начался 1 ноября 2011 года. Пилотными муниципалитетами были выбраны Ивановский АА (Чуйская область), Ленинский АА (Джалал-Абадская область) и Торт-Кульский АА (Иссык-Кульская область). За четыре месяца работы

проекта проведено более 90 мероприятий с участием более 2700 человек.

Многие участники встречи отметили, что они первый раз сталкиваются с практикой предварительного обсуждения планов крупного проекта в сфере местного самоуправления до начала его деятельности. Обычно, проекты информируют свое целевые аудитории о планах работы лишь тогда, когда они сформулированы и утверждены финансирующей стороной. Однако превентивное вовлечение заинтересованных лиц в процесс планирования предоставляет возможности для лучшей координации, учета намерений друг друга и, в конечном итоге, достижения лучших результатов. Подробнее план деятельности проекта, его география и количество целевых муниципалитетов-партнеров будут представлены в мартовском номере журнала «Муниципалитет».



Проект "Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс" финансируется Правительством Швейцарии в партнерстве с Британским Министерством по международному развитию. Выполняется Институтом политики на территории Кыргызской Республики.

Расширение участия граждан: больше, чем слушания

Проект предлагает своим партнерам рассматривать участие в бюджетном процессе несколько шире, чем это было принято в Кыргызстане. Обычно участие граждан в бюджетном процессе ограничивается проведением общественных слушаний по проекту бюджета. На опыте работы с пилотными айылными аймаками Проект стремится отработать и описать механизмы участия сообщества в бюджетном процессе, разбитом на более мелкие этапы, чем бюджетный календарь и официальный бюджетный процесс. Задача – выйти за рамки официального бюджетного процесса на местном уровне с тем, чтобы более широко и подробнее привить сообществу навыки бюджетного анализа и участия. Проще говоря, Проект стремится не

только рассматривать бюджет айылного аймака в целом, но и уделить более пристальное внимание его детальному содержанию в рамках разнообразных бюджетных мероприятий. Принципы бюджетных мероприятий в понимании Проекта – это охват всего бюджетного цикла, разнообразие форм участия граждан, вовлечение различных целевых групп (например, слушания по тарифам, исполнению, классные часы в школах, слушания по бюджету школ). Следование этим принципам ведет к росту навыков органов МСУ по вовлечению граждан в бюджетный процесс. В рамках апробации различных вариантов бюджетных мероприятий Проект помог пилотным муниципалитетам провести ряд бюджетных мероприятий.

Общественные слушания по жилищно-коммунальному хозяйству в Ленинском айылном аймаке: граждане одобрили установление тарифа на мусор в сумме 25 сомов



Основной темой общественных слушаний по исполнению бюджета, которые состоялись 27 января в Ленинском Айылном аймаке Джалал-Абадской области стали вопросы организации жилищно-коммунального хозяйства. Главным достижением слушаний стало то, что жители села одобрили создание в аймаке собственного коммунального предприятия. По словам главы сельской управы Чолпонбека Мурзаканова, в течение 20 лет санитарное состояние оставалось одной

из острейших проблем для сельских округов, так как в большинстве сел отсутствуют услуги по вывозу мусора, проведению ремонтных работ дорог, озеленению и благоустройству сел. Ленинский АА всерьез решил заняться данной проблемой, для чего на основании по решению сессии местного кенеша от 14 декабря 2011 года для организации мусорного полигона (свалки) выделено 1,1 га земли. На общественные слушания органы местного самоуправления вынесли очень важный вопрос о

том, каков должен быть тариф на сбор мусора? Сколько жители села должны платить за данную услугу? Принципиальным моментом стало то, что размер тарифа решили обсудить с населением, так как именно от участия населения, его желания

платить за данную услугу будет зависеть уровень собираемости и, в конечном счете, успех будущего предприятия. В результате обсуждения жители аймака поддержали предложение установить тариф на вывоз мусора в сумме 25 сомов с каждого двора.



Общественные слушания по исполнению бюджета в Торт-Кульском айылном аймаке: новый взгляд населения на бюджет



Общественные слушания на по исполнению бюджета за 2011 год состоялись 27 января 2012 года в актовом зале средней школы с. Торт-Куль. В мероприятии приняли участие более 150 человек: представители различных государственных и общественных организаций, депутаты местного кенеша, фермеры и предприниматели, молодежь, представители местного сообщества Торт-Кульского АА. В ходе слушаний жители Торт-Кульского айыльного аймака получили подробную информацию о расходах (детальные статьи бюджета). Для многих участников стало новостью то, что из всего бюджет-

та Торт-Кульского АА в сумме 19421,7 млн. сомов, только небольшую часть составляют собственные доходы ОМСУ в сумме 917 тыс. сомов (около 5%), а основная часть доходов образуется за счет грантов республиканского бюджета. Кроме того, для многих жителей стало неожиданностью, что от общих расходов бюджета, 84% расходов приходится только на образование. Теперь, в планах органа МСУ проведение общественных слушаний по одному из самых наболевших вопросов – уборке твердых бытовых отходов, где накопилось столько же нерешенных задач, как и самого мусора.

Общественные слушания по образованию и жилищно-коммунальному хозяйству в Ивановском АА



26 января 2012 г. в актовом зале средней школы с. Ивановка органы МСУ провели общественные слушания по исполнению бюджета 2011 года. В мероприятии приняли участие свыше ста человек. Среди присутствующих были также 18 работников айыл окмоту, 7 депутатов и председатель местного кенеша, 22 работника образования, представители инициативных групп, организаций гражданского общества и местное сообщество из трех сел Ивановского АА. Общественные слушания вел ответственный секретарь АО Гульнара Исмаилова.

В отличие от общего и малопонятного отчета об исполнении бюджета, которые часто приходится слышать в селах, органы МСУ Ивановки решили сделать свое выступление конкретным и сфокусированным на самых болезненных темах аймака – образовании и жилищно-коммунальном хозяйстве. Айыл окмоту подготовил стенды с наглядной информацией, заказал специальный выпуск номер газеты «Знамя Победы», где был напечатан детальный отчет по каждой статье.

У жителей аймака возникло множество вопросов в отношении эффективности предоставления услуги и расходования средств, например:

- Почему мы платим 14000 сомов в год за уборку мусора на нашей улице, а вывозят только один раз?
- Почему маршрутка не доходит до конца маршрута?

- Почему сектор «образование» «забирает» деньги у ЖКХ?

После слушаний органы МСУ намерены ответить населению по данным сотрым вопросам, готовятся ответные шаги: реформа управления ТБО, пересмотр договора с транспортным предприятием.

Житель села Ивановка Токтобек Курманов так оценил слушания: «Мне много лет, но я никогда раньше не был на мероприятии такого масштаба в нашем селе. Спасибо большое аппарату айыл окмоту: каждый смог задать самый волнующий вопрос. Но у меня есть замечание – почему зал заполнен только на треть? Сами граждане должны быть более активными, больше спрашивать с айыл окмоту, тогда и местное самоуправление станет лучше отчитываться. Также у меня есть предложение: создать общественный совет, состоящий из пяти или трех образованных человек, которые помогут развеять сомнения в отношении бюджета, будут контролировать его исполнение. Как может быть устроена его работа? Например, сельская управа отремонтировала дорогу, а совет может оценить эффективность использования бюджетных средств, участвовать в принятии объекта. При этом на информационные доски нужно вывешивать, что сделано, на какую сумму, и обнародовать мнения жителей о качестве и нужности работ.

КАК ВЕРНУТЬ ЗЕМЛЮ В МУНИЦИПАЛЬНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ:

правовые основы изъятия земельных участков для общественных нужд¹

Бекболот Бекиев,
Институт политики развития
по заказу
Университета Центральной Азии

В чем актуальность вопроса?

В сфере муниципального управления много говорится о том, что свободные муниципальные земли должны как можно активнее вовлекаться в экономический оборот – продаваться, сдаваться в аренду, чтобы приносить доход пользователям и пополнять местный бюджет. Однако в жизни возникают и обратные ситуации – муниципалитетам необходимо развивать инфраструктуру, в том числе транспортную, и потому могут возникать ситуации, при которых органы местного самоуправления, особенно в больших городах, сталкиваются с необходимостью изъятия уже проданных земель обратно в муниципальную собственность. Так происходит, например, при строительстве транспортных развязок, когда будущая магистраль или мост должны пройти по месту, где сейчас расположен объект, уже находящийся в чьей-то собственности.

С ростом деловой активности, автомобильного трафика и возникновением иной общественной потребности, с одной стороны, и сокращением площадей свободных незастроенных муниципальных земель, с другой стороны, актуальность данной проблемы (особенно в городах Бишкеке и Оше) будет расти. Это будет подталкивать органы власти к разработке соответствующих нормативных правовых актов, позволяющих им осуществлять изъятие земельных участков для общественных нужд.

В то же время анализ законодательства КР показывает, что отношения, связанные с порядком и условиями изъятия земельных участков для публичных нужд, регулируются нормами конституционного, земельного, гражданского и иного законодательства КР, которые между собой не в полной мере

согласованы и гармонизированы. Применение законодательства усложняется также наличием в нем множества пробелов и отсылочных норм к нормативным правовым актам, которые еще не приняты. В целом механизм изъятия земельных участков для общественных нужд в действующем законодательстве не урегулирован.

Это не только препятствует единообразному и точному применению норм законодательства, но и создает условия для принятия незаконных решений и нарушения законных прав и интересов лиц, у которых изымаются земельные участки.

Результаты настоящего исследования позволят выявить в определенной мере проблемы в законодательстве Кыргызской Республики, и на их базе, а также на основе изучения опыта других стран по данному вопросу, выработать основные направления по совершенствованию законодательства, регулирующего порядок и условия изъятия земельных участков для общественных нужд.

Общественная нужда – основание для изъятия земельного участка

Изъятие земельных участков для публичных нужд – давно существующий механизм, направленный на удовлетворение публичных интересов государства, позволяющий перераспределять земельные участки в интересах сообщества. В странах континентальной Европы данный процесс известен как экспроприация частной собственности в интересах общественной пользы, а странах общего права – как право государства на принудительное отчуждение частной собственности.

¹ Настоящее исследование ограничивается вопросами изъятия земельных участков населенных пунктов для общественных нужд и не касается вопросов, связанных с изъятием других земельных участков для указанных целей. Исследование проводилось по заказу Университета Центральной Азии.

Путем изъятия земельных участков для общественных нужд прекращается в принудительном порядке право на земельный участок у добросовестного, законного правообладателя, вне зависимости от правомерности его поведения по отношению к земельному участку. Уполномоченный орган, принимающий решение об изъятии земельного участка для общественных нужд, действует как субъект публичной власти и в публичных интересах. При этом изъятие земельных участков для общественных нужд должно производиться строго по основаниям, предусмотренным в законодательстве. Они ограничивают право субъекта публичной власти изымать земельные участки для общественных нужд и придают таким случаям исключительный характер.

Согласно статье 12 Конституции КР, изъятие имущества помимо воли собственника возможно только для общественных нужд. Наличие общественной нужды является основанием для принудительного прекращения прав и изъятия земельного участка. Конституция других видов «нужд», кроме общественных, не предусматривает.

Земельный кодекс применительно к изъятию земельных участков употребляет понятия «государственных», «муниципальных» и «общественных» нужд. При этом использует их не последовательно, бессистемно. Так, в одних нормах Земельного кодекса используется сочетание понятий «государственные» и «муниципальные» нужды (статья 20), в других – сочетание понятий «государственные» и «общественные» нужды (статьи 29, 66, 68, 111), а в остальных случаях – сочетание всех трех понятий одновременно (статьи 32, 46). Причины такого подхода законодателя не вполне ясны. Каких-либо различий между указанными понятиями в законодательстве не проводится.

Гражданский кодекс по вопросу принудительного изъятия земельного участка использует понятие «государственные и общественные нужды» (статьи 233-9, 233-17, 284).

Следует отметить, что земельное и гражданское законодательство в этой части должно быть приведено в соответствие с Конституцией, и в нем должны быть исключены ссылки на «государственные» и «муниципальные» нужды. Общественные нужды должны быть предусмотрены в качестве единственного основания для изъятия земельных участков.

К сожалению, ни в Конституции, ни в ином законодательном акте КР не раскрывается понятие «общественные нужды». Конституция предусматривает только отсылку на то, что общественные

нужды должны быть определены в законе (статья 12). Из данной конституционной нормы следует, что только в законе могут быть определены виды общественных нужд. Урегулирование данного вопроса в каком-либо ином нормативном правовом акте не допускается. Учитывая исключительность случаев изъятия земельных участков для общественных нужд, очень важно четко установить в законе само понятие «общественные нужды» и случаи в качестве оснований для изъятия земельных участков для указанных целей. На наш взгляд, эти вопросы следует урегулировать в Земельном кодексе КР.

В настоящее время осуществить изъятие земельного участка не представляется возможным, поскольку в действующих законах не определены понятие и виды общественных нужд.

В то же время в Земельном кодексе уже установлены некоторые рамки для определения указанного понятия и его видов. В частности, Земельным кодексом предусматриваются случаи, когда изъятие земельных участков для общественных нужд не допускается, а именно: изъятие земельного участка, предназначенного для обслуживания жилого дома

и ведения личного подсобного хозяйства (статья 32), и земельного участка, находящегося в общей долевой собственности владельцев помещений в многоквартирном доме (статья 46). Эти случаи касаются исключительно земельных участков, связанных с жильем чело-

Иногда масштабы и значимость общественных нужд, за которыми стоят интересы всего или значительного количества населения, несравнимы с интересами собственника на отдельный земельный участок. В таких случаях, при условии обеспечения полной (!) защиты законных прав и интересов собственника земельного участка, изъятие его для общественных нужд является обоснованным.

века. Установление запрета на изъятия земельных участков в указанных случаях можно рассматривать в качестве особенностей законодательства КР. Обоснованность установления указанных запретов является спорной. С одной стороны, позиция законодателя, защищающего посредством установления указанного запрета не только право собственности, но и право на жилье человека одновременно, понятна. С другой стороны, нельзя исключать случаи, когда масштабы и значимость общественных нужд, за которыми будут стоять интересы всего или значительного количества населения, будут несравнимы с интересами собственника на указанный земельный участок. В таких случаях, при условии обеспечения полной (!) защиты законных прав и интересов собственника указанного земельного участка, полагаем, изъятие земельного участка для общественных нужд является обоснованным.

Необходимо также отметить, что, согласно статье 42 Конституции, каждый имеет право на владение, пользование и распоряжение своим имуществом, результатами своей деятельности. Каждый имеет право на экономическую свободу, свободное

использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом.

В статье 12 Конституции также предусматривается, что пределы и порядок осуществления собственниками своих прав и гарантии их защиты определяются законом.

Итак, право частной собственности не является абсолютным. Оно может быть ограничено в той мере, в которой устанавливается законом. При определении видов общественной нужды, установлении пределов осуществления собственниками своих прав на земельный участок и гарантий на их защиту, следует точно и правильно определить баланс интересов собственника и государства (муниципалитета). Возможные ограничения прав собственности, устанавливаемые законом, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей (например, основ конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности, выполнения международных обязательств и т.д.). Названные

ограничения не должны затрагивать существо указанных конституционных прав. Государство не должно произвольно лишать права собственности либо не соразмерно ограничивать его. В противном случае это приведет к доминированию публичных интересов, нарушению прав лиц, у которых изымается земельный участок. Поэтому очень важно установить четкий и исчерпывающий перечень видов общественных нужд, выступающих в качестве исключительных оснований для изъятия земельных участков для указанных целей. Это позволит исключить произвол со стороны властных органов и придаст большую стабильность и предсказуемость правовым отношениям, касающимся прав на земельный участок.

Законодательство разных стран формулирует по-разному понятие «общественные нужды» в качестве основания для принудительного изъятия земельного участка со стороны государства. В Германии данное понятие сформулировано как «общественное благо», в Швеции – «важные общественные интересы», в Португалии и Турции – «общественные интересы», в Италии – «общие интересы», в Испании – «общественная целесообразность и социальные интересы»¹, в США – «общественно-полезные цели»², в Белоруссии – «общественная необходимость»³, в

¹ Конституция государств Европы. М., 2001. Т. 1 С. 306, 585, Т.2. С. 111, 767, Т.3. С. 602.

² Галатин М.Ю. США: Правовое регулирование использования земли. М., 1991. С.40.

³ Конституция Республики Беларусь, Ст.44.

Таджикистане – «общественные нужды»⁴, в Украине – «общественная необходимость»⁵. Согласно Протоколу от 20 марта 1952 года № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, изъятие имущества допустимо только в «интересах общества» (статья 1).

В основе указанных понятий лежит общественный интерес, а не государственный или муниципальный. Смешивать и отождествлять указанные понятия неверно, поскольку не всегда понятия «государственные» и «муниципальные» нужды совпадают с понятием «общественные нужды», а в некоторых случаях они могут даже противоречить друг другу, в особенности в тех случаях, когда субъекты публичной власти, как обычные собственники, преследуют свои какие-либо интересы в качестве собственников. В то же время в каких-то случаях может иметь место совпадение указанных интересов. Общественный интерес, как правило, означает пользу для относительно широкого круга населения, большинства жителей страны или определенной территории, не всегда для всех жителей страны или муниципалитета.

Итак, право частной собственности не является абсолютным. Оно может быть ограничено в той мере, в которой устанавливается законом. При определении видов общественной нужды, установлении пределов осуществления собственниками своих прав на земельный участок и гарантий на их защиту, следует точно и правильно определить баланс интересов собственника и государства (муниципалитета).

В любом случае, в соответствии с новой редакцией Конституции, изъятие земельного участка допускается только для общественных нужд. В этой связи определение понятия «общественные нужды» в законе является наиболее актуальным в настоящее время. Бла-

годаря данному правовому институту разрешается конфликт между государственным/муниципальным интересом и интересом частных собственников. В противном случае право частной собственности, в случае, если бы оно имело абсолютный характер, стало бы выступать непреодолимым препятствием в выполнении государством/муниципалитетом некоторых своих социально значимых функций. В то же время точное и правильное определение указанного понятия позволяет ограничить правовыми рамками вмешательство государства/муниципалитета в частную собственность, защищает права частных собственников на земельный участок и делает эти отношения более предсказуемыми и стабильными. В этих же целях, как было указано выше, также очень важно законодательно четко определить основания изъятия земельных участков. Основания изъятия земельных участков должны быть исключительными, обоснованными и перечислены в законе.

Примерно по такому пути пошло российское законодательство в данном вопросе. Так, с одной стороны, в статье 49 Земельного кодекса РФ пере-

⁴ Конституция Республики Таджикистан, Ст.32.

⁵ Конституция Республики Украина, Ст.41.

числяются случаи, когда допускается изъятие земельного участка для публичных нужд. В частности, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с:

- выполнением международных обязательств Российской Федерации;
- размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии;
- объекты обороны и безопасности;
- объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
- объекты, обеспечивающие статус и защиту государственной границы России;
- линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
- объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;
- автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения).

С другой стороны, данный перечень в Земельном кодексе РФ является не закрытым. Согласно указанной норме, изъятие земельного участка может быть и по иным обстоятельствам в случаях, установленных федеральными законами либо законами субъектов Российской Федерации.

Такой подход позволяет четко установить в законодательстве основания для изъятия земельных участков для публичных нужд и в то же время оставляет определенную свободу государству, позволяющую ему действовать гибко, и какие-то случаи дополнительно признавать в качестве оснований для изъятия земельных участков для публичных нужд, но посредством принятия отдельного закона об этом (например, Федеральный закон РФ от 1 декабря 2007 года N 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Требование Земельного кодекса РФ о том, что такие случаи должны определяться законом, ограничивает свободу государства при определении дополнительных оснований для изъятия земельных участков и выступает своеобразной гарантией соблюдения прав частной собственности.

Примерно по такому же пути определения в законодательстве исключительных случаев изъятия земельных участков для публичных нужд пошли Германия⁶, Польша, Хорватия, Чехия⁷, Украина⁸ и другие. Европейский суд по правам человека признал право органов власти на определенную свободу при определении оснований для изъятия земельного участка из частной собственности. В частности, по делу «Прессос Компания Навьера и другие против Бельгии», в своем решении данный суд указал, что национальные власти обладают определенной свободой усмотрения в вопросе, что является «общественно полезным», поскольку они первыми выявляют наличие проблемы, оправдывающей в интересах общества лишение собственности⁹.

Таким образом, очень важно в законодательстве четко установить перечень оснований для изъятия земельного участка для общественных нужд, что позволяет исключить расширительное толкование этих случаев и точное применение норм законодательства. При этом по данному перечню допускается оставление определенной (ограниченной законодательством) свободы усмотрения государства при условии четкой правовой регламентации порядка принятия решения по данному вопросу, исключающего произвольное лишение прав частной собственности со стороны государства/муниципалитета, что будет являться дополнительной гарантией соблюдения прав частной собственности в таких случаях.

При этом изымаемые земельные участки должны использоваться исключительно для общественных нужд, а не в коммерческих и иных интересах других лиц. Передача изъятых земельных участков в частную собственность другому лицу следует рассматривать как нарушение установленного порядка изъятия земельных участков для общественных нужд, поскольку законодательство допускает изъятие земельных участков исключительно при наличии общественных, а не частных нужд. Данный подход должен соблюдаться во всех случаях, иначе институт изъятия земельных участков для общественных нужд превратится в руках власти в коррупционный инструмент перераспределения привлекательных земельных участков.

При разрешении вопроса о том, имеется ли общественная нужда или нет, следует основываться на целевой направленности дальнейшего использования изъятых земельных участков, а не

⁶ Герасин С.И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии // Государство и право. 2005. №2. С.60-62.

⁷ Земельный участок: собственность, аренда и иные права в Российской Федерации и иностранных государствах / Под ред. В.В. Залесского. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2006. С.184-185.

⁸ Земельный кодекс Республики Украина, Ст.146.

⁹ Решение Европейского суда по правам человека от 20 ноября 1995 г. «Прессос Компания Навьера А. (Pressos Compania Naviera S.A.) и другие против Бельгии // Европейский суд по правам человека. Избранные решения: 2 т. М.: Издательство «НОРМА», 2000. С. 154.

на информации об источниках финансирования дальнейшего использования указанного участка, поскольку освоение изъятого участка в общественных интересах может быть и за счет привлеченных средств (например, строительство дорог или иного публичного объекта за счет средств инвесторов или доноров).

Также важным условием определения обоснованности изъятия земельных участков, которое требуется законодательно закрепить, является отсутствие других возможностей для достижения публичных целей, ради которых осуществляется изъятие земельных участков для общественных нужд. При этом должны быть рассмотрены и исключены все варианты «других возможностей» - от варианта размещения объекта в другом месте вплоть до возможности отказа от размещения публичного объекта на земельном участке, который планируется изъять для публичных целей. Изъятие земельного участка должно производиться только в тех случаях, когда отсутствуют другие варианты решения данной проблемы. При наличии любой альтернативы и несогласия обладателя права с изъятием у него земельного участка изъятие недопустимо.

Лицо, у которого изымается земельный участок, вправе не согласиться с решением об отсутствии указанной альтернативы. В таких случаях необходимо предусмотреть механизмы проверки решения об изъятии земельного участка на предмет наличия или отсутствия

Изъятие земельного участка возможно только в тех случаях, когда отсутствуют другие варианты решения данной проблемы. При наличии любой альтернативы и несогласия обладателя права с изъятием у него земельного участка изъятие является недопустимым. Более того, лицо, у которого изымается земельный участок, вправе не согласиться с решением об отсутствии указанной альтернативы.

другой возможности размещения публичного объекта на изымаемом земельном участке, например, через проведение независимой оценки (экспертизы) обоснованности принятого решения, которая может проводиться, в том числе, по инициативе лица, у которого изымается земельный участок.

В любом случае обязанность доказывания наличия «исключительности» в конкретном случае должно лежать на уполномоченных органах, принимающих решение об изъятии земельного участка. Их решение об изъятии земельного участка должно соответствовать нормативным правовым актам, предусматривающим развитие соответствующей территории (генеральному плану, правилам землепользования и застройки, документам территориального планирования, иной градостроительной документации). В противном случае возникают законные сомнения относительно обоснованности изъятия земельного участка. Такой подход будет стимулировать органы власти разрабатывать и принимать нормативные правовые акты, предусматривающие развитие соответствующих территорий,

определять в них «общественные нужды», которые возникают при их реализации, и основывать на них свои решения об изъятии земельных участков.

В то же время следует отметить, что само по себе принятие решения об изъятии земельного участка на основании указанных нормативных правовых актов не является полной гарантией обоснованности принимаемого решения об изъятии, поскольку генеральный план и иные градостроительные документы могут также нарушать права лиц, у которых изымается земельный участок. Вследствие этого заинтересованные лица могут также оспорить их в установленном порядке.

Порядок изъятия земельных участков для общественных нужд

Согласно статье 12 Конституции, пределы и порядок осуществления собственниками своих прав и гарантии их защиты определяются законом.

В соответствии со статьей 233-17 Гражданского кодекса, порядок изъятия (выкупа) земельного участка для общественных нужд определяется Земельным кодексом.

Подпункт 11 части 1 статьи 20 Земельного кодекса - определение порядка изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и общественных нужд - относит к компетенции правительства. Данная норма Земельного кодекса должна быть приведена в соответствие со статьей 12 Конституции, предусматривающей, что пределы

и порядок осуществления собственником своих прав определяются законом, а не правительством, и статье 233-17 Гражданского кодекса, предусматривающей, что порядок изъятия земельного участка для общественных нужд должен быть определен непосредственно в Земельном кодексе, а не в акте правительства.

Следует отметить, что Земельный и Гражданский кодексы предусматривают общий порядок изъятия земельного участка для общественных нужд. Соответствующие положения указанных кодексов необходимо привести в соответствие друг с другом, поскольку порядок принудительного изъятия имущества, предусмотренный указанными кодексами, отличаются друг от друга. Так, если Гражданский кодекс предусматривает, что для изъятия земельного участка для общественных нужд требуется решение уполномоченного органа (статья 233-17), то Земельный кодекс устанавливает, что изъятие земельного участка для указанных целей может производиться на основании договора между упол-

номоченным органом и собственником земельного участка или землепользователем (статья 68).

Кроме того, необходимо в законодательстве четко определить круг уполномоченных органов, которые вправе принимать решение об изъятии земельного участка, предусмотреть порядок принятия ими такого рода решения, определить порядок и срок предварительного уведомления собственника земельного участка или землепользователя о принятом решении об изъятии земельного участка, право указанных лиц на ознакомление с документами, которые явились основанием для принятия решения об изъятии у них земельного участка, сроки, до и после истечения которых не допускается изъятие земельного участка (за исключением случаев, когда имеется согласие лица, у которого изымается земельный участок, на досрочное прекращение его прав на земельный участок), обязанность уполномоченных органов доказывать наличие общественной нужды и обоснованность изъятия земельного участка для указанных целей, а также отсутствие других возможностей удовлетворения возникшей общественной нужды в случае возникновения спора.

На примере законодательств Российской Федерации и Германии предлагается установить обязательность государственной регистрации решения об изъятии и вступление его в силу только с момента регистрации в установленном порядке, поскольку по своему содержанию такие решения являются ограничениями права на земельный участок, который планируется изъять для общественных нужд.

В указанном законодательстве следует учесть особенности, связанные с прекращением разных прав на земельный участок (собственности, пользования, аренды), а также особенности, связанные с изъятием земельных участков, права на которые не зарегистрированы в установленном порядке в регистрационных органах.

Возмещение стоимости земельного участка и убытков, возникающих в результате изъятия земельного участка

Как было указано выше, в соответствии с Конституцией, изъятие имущества для общественных нужд может быть произведено по решению суда со справедливым и предварительным обеспечением возмещения стоимости этого имущества и других убытков, причиняемых в результате отчуждения.

Анализ данной конституционной нормы показывает, что в данной конституционной норме заложены принципы возмездного изъятия земельного участка и полного возмещения - возмещению подлежит стоимость изымаемого имущества и убытки, причиненные в результате изъятия имущества. При этом возмещение стоимости имущества и убытков, причиненных в результате изъятия имущества, должно быть справедливым и предварительным. Под «справедливым» возмещением следует понимать возмещение рыночной стоимости имущества и любых убытков, причиненных в результате изъятия имущества, а под «предварительным» - возможность изъятия имущества только после возмещения стоимости имущества и всех убытков, причиненных в результате изъятия имущества.

Такой же подход заложен в Земельном и Гражданском кодексах. Так, в статьях 20, 66 и 68 Земельного кодекса и статьях 233-17 и 233-18 Гражданского кодекса предусматривается принцип возмездного изъятия земельного участка. В указанных статьях Земельного и Гражданского кодексов понятия

Возмещению подлежит стоимость изымаемого имущества и убытки, причиненные в результате изъятия имущества.

При этом возмещение должно быть справедливым и предварительным. «Справедливое» возмещение означает возмещение рыночной стоимости имущества и любых убытков, «предварительное» возмещение означает возможность изъятия имущества только после возмещения его стоимости и всех убытков.

«изъятие» и «выкуп» земельного участка для общественных нужд используются неразрывно, как синонимы. При этом в Гражданском кодексе прямо предусматривается, что земельный участок может быть изъят у собственника для государственных и общественных нужд путем выкупа (статья 233-17).

Земельным кодексом же безвозмездное изъятие земельного участка для указанных целей не предусматривается.

Более того, пунктом 4 статьи 66 Земельного кодекса предусматривается, что изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд производится после выплаты стоимости права на земельный участок и возмещения убытков (принцип предварительности возмещения). В противном случае изъятие земельного участка будет признаваться незаконным.

В соответствии с пунктом 3 статьи 67 Земельного кодекса, при определении выкупной цены земельного участка в него включаются рыночная стоимость права на земельный участок и находящихся на нем зданий и сооружений, а также убытки, причиненные собственнику или землепользователю в связи с прекращением права на земельный участок, включая убытки, связанные с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами (принцип полного возмещения). Более того, согласно пункту 4 указанной статьи, при изъятии земельного участка для государственных или общественных

нужд с согласия собственника земельного участка или землепользователя ему может быть предоставлен другой земельный участок с зачетом стоимости права на него в выкупную цену.

Итак, Земельным кодексом КР предусматривается, что форма возмещения стоимости земельного участка и убытков, причиненных в связи с изъятием земельного участка, допускается как в денежной, так и в натуральной форме. При этом основной формой возмещения стоимости земельного участка и убытков, причиненных в связи с изъятием земельного участка, является денежная форма. Возмещение в натуральной форме осуществляется только при наличии согласия земельного собственника или землепользователя на это. Анализ норм законодательства, предусматривающих порядок предоставления другого участка взамен изымаемого, показывает, что указанные нормы не в полной мере регулируют указанные отношения. Законодательство в этой части требует своего дополнения и совершенствования. В частности, в законодательстве необходимо предусмотреть четкий порядок предоставления «другого» участка, сроки подбора и предоставления «другого» участка, порядок и сроки рассмотрения внесенного предложения, процедуры зачета стоимости земельного участка в выкупную цену и проведения иных взаиморасчетов между сторонами и т.д.

Предоставление «другого» участка должно осуществляться на тех же правах, какие были на изымаемый участок, за исключением случаев, когда лицо, у которого изъяли земельный участок, согласно получить другой земельный участок на иных правах. Указанный порядок следует согласовать со статьей 29 Земельного кодекса, устанавливающего общий порядок предоставления прав на земельный участок путем проведения торгов, и который должен предусматривать возможность предоставления «другого» участка взамен изымаемого без проведения торгов.

Следует отметить, что одной из основных проблем, возникающих при изъятии земельных участков для общественных нужд, является определение размера справедливой компенсации/рыночной стоимости земельного участка и убытков, возникающих в связи с изъятием земельного участка. К сожалению, законодательство КР не предусматривает порядок проведения объективной оценки и определения реальной рыночной стоимости земельного участка и убытков, возникающих в связи с изъятием земельного участка. В Земельном кодексе имеются лишь отдельные нормы, касающие-

ся данного вопроса. В частности, в пункте 2 статьи 111 Земельного кодекса предусматривается, что «стоимостная оценка (нормативная цена) земли различного целевого назначения производится для установления: уровня эффективности использования земли, исчисления ставок земельного налога, возмещения потерь и убытков при изъятии земель для государственных и общественных нужд»; в пункте 2 статьи 116 Земельного кодекса – сведения государственного земельного кадастра подлежат «обязательному применению при использовании, восстановлении и охране земель, предоставлении и изъятии земельных участков, определении размеров платы за землю...».

Отсутствие законодательства об оценочной деятельности и четкого механизма (методики) проведения оценки и определения реальной рыночной стоимости земельного участка и убытков, возникающих в связи с изъятием земельного участка, могут привести к неправильному определению рыночной стоимости земельного участка и убытков, возникающих в связи с изъятием земельного участка, воз-

Земельный кодекс Кыргызской Республики предусматривает денежную и натуральную формы возмещения стоимости земельного участка и убытков, причиненных в связи с изъятием земельного участка. При этом основной формой возмещения является денежная. Возмещение в натуральной форме осуществляется только при наличии согласия земельного собственника или землепользователя на это.

никновению конфликтной ситуации либо ее усилению и нарушению прав собственника или землепользователя, у которых изымается земельный участок. В этой связи, полагаем необходимым разработать и принять соответствующее законодательство, предусматривающее порядок

осуществления оценочной деятельности, механизм (методику) проведения оценки и определения реальной рыночной стоимости земельного участка и убытков, возникающих в связи с изъятием земельного участка.

Указанное законодательство должно предусматривать возможность оценки не только со стороны уполномоченного органа, принявшего решение об изъятии, но и со стороны собственника/землепользователя, а в случае недостижения согласия по данному вопросу между указанными субъектами, судом – на основании указанного законодательства и указанных вариантов произведенной оценки размера компенсации.

При этом необходимо пересмотреть «очередность» проведения оценки. Сначала оценить свои потери должно лицо, у которого изымается земельный участок, поскольку только оно может максимально точно оценить справедливую цену своих потерь (конечно, при условии добросовестной оценки с его стороны). Лишь в случае несогласия с его ценой, уполномоченный орган вправе проводить свою оценку стоимости земельного участка и убытков

правообладателя указанного земельного участка. В конце – в случае недостижения согласия в данном вопросе между указанными сторонами, оценка должна проводиться судом. Такая последовательность позволяет максимально учесть интересы и защитить права лица, у которого изымается земельный участок, в конечном итоге – достичь справедливости в таком чувствительном вопросе, как принудительное прекращение прав на имущество и изъятие земельного участка.

Общий вывод

Законодательство КР, регулирующее порядок и условия изъятия земельных участков для общественных нужд, основывается на общепризнанных принципах права, существующих в законодательствах других стран (ограничение целей изъятия только общественными нуждами, справедливого и предварительного возмещения стоимости земельного участка и убытков, возникающих в связи с изъятием земельного участка, судебный порядок изъятия земельных участков и др.). Вместе с тем оно требует дальнейшего своего совершенствования, в том числе по направлениям, установленным в настоящем исследовании, что позволит максимально гармонизировать интересы государства и частных лиц, создаст условия для выполнения государством своих социально значимых функций, а также обеспечит защиту законных прав и интересов лиц, у которых изымаются земельные участки. В указанных

целях предлагается следующее:

- Создать рабочую группу по совершенствованию законодательства, предусматривающего порядок и условия изъятия земельных участков для общественных нужд. В состав рабочей группы необходимо включить представителей государственных органов (Министерства юстиции, Государственной регистрационной службы, Государственного агентства по строительству и региональному развитию, Министерства финансов и др.), органов местного самоуправления, бизнес-сообщества, общественности, организаций, представляющих независимых оценщиков, и других заинтересованных организаций и лиц.
- В установленном порядке разработать необходимые законопроекты, направленные на совершенствование законодательства, предусматривающего порядок и условия изъятия земельных участков для общественных нужд.
- Опубликовать и обеспечить обсуждение указанных законопроектов с участием всех заинтересованных сторон, в том числе путем проведения общественных слушаний.
- После принятия законов провести широкую информационную кампанию по разъяснению его основных норм и положений.



В соответствии с Конституцией, изъятие земельного участка допускается только для общественных нужд. Благодаря данному правовому институту разрешается конфликт между государственным или муниципальным интересом и интересом частных собственников. В противном случае право частной собственности, в случае, если бы оно имело абсолютный характер, стало бы выступать непреодолимым препятствием в выполнении государством или муниципалитетом некоторых своих социально значимых функций. В то же время точное и правильное определение указанного понятия позволяет ограничить правовыми рамками вмешательство государства или муниципалитета в частную собственность, защищает права частников на земельный участок и делает эти отношения более предсказуемыми и стабильными. В этих же целях также очень важно законодательно четко определить основания изъятия земельных участков - исключительные, обоснованные и перечисленные в законе. Но прежде всего необходимо срочно определить понятие «общественные нужды», которые могут требовать изъятия земельного участка.

КОММЕНТАРИИ

к постановлению Правительства «Об утверждении Типового положения о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности» от 23 сентября 2011 года № 571

Бекболот Бекиев

Данное постановление разработано и принято в рамках реформирования лицензионно-разрешительной системы в сфере. Одновременно указанным постановлением признано утратившим силу постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении положений, регламентирующих порядок предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах и реализации инвестиционно-строительных намерений» от 5 февраля 2004 года N 57, которым было утверждено Типовое положение о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах.

Новизна постановления Правительства КР от 23 сентября 2011 года №571 заключается в следующем:

1. Названным постановлением утверждено Типовое положение о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, предмет регулирования которого уточнен – в отличие от предыдущего аналогичного Типового положения оно теперь касается порядка и условий предоставления только муниципальных земель.

2. Принятым постановлением Правительства Кыргызской Республики определена четкая и прозрачная процедура формирования и предоставления в собственность или в пользование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. А именно:

- Сокращены сроки формирования земельного участка – 25 рабочих дней, за счет оптимизации данной процедуры и сокращения оборота документов между органами местного самоуправления и другими уполномоченными органами, взаимодействующими с органом МСУ по вопросу предоставления земельного участка. При этом предусмотрено, что если проект детальной планировки, где расположен запрашиваемый земельный участок, ранее согласовывался с органами

пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического, экологического надзора, дополнительного согласования при формировании отдельного участка не требуется.

- Четко определены требования и формат сформированного земельного участка в виде Плана земельного участка, который является также исходным документом для проектирования объектов строительства. В плане земельного участка будут обозначены все основные и дополнительные градостроительные регламенты, необходимые для проектирования, включая решение вопросов о судьбе зеленых насаждений. Инвестору при наличии данного плана не требуется получать АПУ (архитектурно-планировочные условия) при оформлении разрешительных документов на строительство и получать другие разрешительные документы относительно сноса или перемещения зеленых насаждений с зоны застройки земельного участка.
- Затраты на формирование земельного участка осуществляются только за счет уполномоченного органа, то есть местного бюджета.
- Введен институт общественных слушаний при предоставлении земельных участков в наиболее проблемных на сегодняшний день зонах: охраны памятников и существующей жилой застройки. Это позволит снять существующие проблемы с предоставляемым земельным участком и планируемым на нем строительством заранее, на этапе формирования земельного участка, а не перекладывать их на плечи инвесторов.
- Приведен в соответствие с Земельным кодексом предмет прямых продаж, а именно: предметом прямых продаж теперь может быть только право на заключение договора срочного (временного) пользования (аренды) земельного участка. Право собствен-

ности на земельный участок исключен из предмета прямых продаж.

- Перечень случаев предоставления земельных участков без проведения торгов путем прямых продаж дополнен рядом особых случаев, таких, как предоставление земельных участков под строительство входных групп, пристройки с целью расширения существующих площадей, осуществления благоустройства или организации парковки к зданиям заявителей при условии, что предоставляемый участок не может быть сформирован в качестве самостоятельной единицы недвижимости, и предоставление прав на такой участок на торгах третьим лицам повлечет нарушение интересов собственников указанных зданий. При этом формирование участков предлагается осуществлять в упрощенном порядке в срок 10 рабочих дней ввиду отсутствия необходимости получения предварительных технических условий и заключений отдельных уполномоченных органов. Необходимо особо отметить, что речь опять же идет исключительно о земельных участках, которые находятся в муниципальной собственности, и не распространяется на другие земельные участки, которые находятся в частной, государственной или иной форме собственности.
- Уточнена процедура проведения конкурса с целью исключения коррупционных моментов, предусматривающая подачу и вскрытие конкурсных предложений в день проведения конкурса (а не заранее) и только в присутствии участников или их уполномоченных представителей. Комиссия поочередно вскрывает поступившие конкурсные

предложения, оглашает номер участника конкурса, его фамилию, имя и отчество или наименование, основные конкурсные условия (включая стоимость земельного участка или размер арендной платы), предлагаемые участником конкурса, фиксирует в протоколе результаты вскрытия конкурсных предложений и приступает к оценке поступивших конкурсных предложений.

- Сокращены излишние документы и сроки оформления прав на земельные участки после проведения торгов или прямых продаж. Так, исключено обязательное оформление постановления органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка, т.к. основным правоустанавливающим документом является договор купли-продажи либо аренды земельного участка, заключаемый на основании протокола о результатах торгов и прямых продаж в течение трех рабочих дней со дня его подписания.

В целом, весь процесс получения земельных участков стал прозрачным, обозначены четкие сроки прохождения каждой процедуры, начиная с подачи заявления и завершая подписанием договора по результатам торгов или прямых продаж. Инвестор, приобретая земельный участок, будет владеть полной информацией о возможностях его использования, включая полную информацию о подключении к инженерно-техническим сетям, что ускорит дальнейшее оформление разрешительных документов на строительство и реализацию инвестиционно-строительных намерений. При этом максимально сокращены контакты заявителей на стадии формирования земельного участка и минимизированы финансовые и коррупционные риски на стадии получения земельного участка.



МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ: проекты Института политики развития в 2011 году

Проект «Равноправный доступ к ресурсам как инструмент управления этническим многообразием в муниципалитетах Чуйской области Кыргызстана»

Финансирование: Институт открытого общества (Будапешт).

Исполнители: Институт политики развития совместно с Общественным объединением «Центр социальной интеграции».

Цель: предотвращение межэтнических конфликтов с помощью открытого, справедливого и прозрачного управления муниципальными землями. Сбалансирование земельных интересов различных групп и поколений, усиление социальной справедливости; снижение уровня трений на экономической основе между этническими и социальными группами. Учет и инвентаризация, а также последующая регистрация муниципальной собственности в четырех пилотных муниципалитетах Чуйской области: Джаны-Пахтинский АО (Сокулукский район); Ново-Павловский АО (Сокулукский район); Гавриловский АО (Сокулукский район); Петровский АО (Московский район).

Результаты: органы МСУ обучены принципам открытого доступа к природным ресурсам (участвовало более 100 человек); в четырех муниципалитетах проведен процесс учета и инвентаризации муниципальных земель; разработаны Планы управления муниципальными землями; в четырех муниципалитетах проведены сессии местного кенеша по рассмотрению и утверждению нормативно-правовых актов (местных инструкций, правил предоставления прав объектов муниципальной собственности); в Петровском айылном аймаке состоялись общественные слушания по результатам учета и инвентаризации муниципальных земель, и составлен план проекта по управлению муниципальными землями. Отдельного внимания заслуживают результаты по учету и инвентаризации муниципальных земель.

Петровский айылный аймак получил следующие результаты:

- обследованы 3 села айылного аймака (Петровка, Заводское, Кызыл-Туу);
- выявлено 142 свободных муниципальных земельных участка;
- общая площадь выявленных свободных муниципальных земель составила 65,27 гектара.

Наименование сел	Выявленные свободные участки	
	Количество участков	Гектары
Петровка	117	44,99
Заводское	10	13,34
Кызыл-Туу	15	6,94
ИТОГО:	142	65,27

Джаны-Пахтинский айылный аймак получил следующие результаты:

- обследовано 5 сел айылного аймака (Джаны-Пахта, Мирный, Майский, Ак-Кашат, Заря);
- найдено 60 земельных участков;
- общая площадь вновь найденных свободных муниципальных земель составила 57 гектаров.

бодных муниципальных земель составила 57 гектаров.

Наименование сел	Выявленные свободные участки	
	Количество участков	Гектары
Джаны-Пахта	24	31
Мирный	9	13
Майский	4	1
Ак-Кашат	13	9
Заря	10	3
ИТОГО:	60	57

Ново-Павловский айылный аймак получил следующие результаты:

- обследовано 2 села айылного аймака (Ново-Павловка, Учкун);
- найдено 32 земельных участка;
- общая площадь вновь найденных свободных муниципальных земель составила 3,7 гектара.

Наименование сел	Выявленные свободные участки	
	Количество участков	Гектары
Ново-Павловка	22	1,6
Учкун	10	2,1
ИТОГО:	32	3,7

Гавриловский айылный аймак получил следующие результаты:

- обследованы 3 села айыльного округа (Гавриловка, Романовка, Жыламыш);
- выявлен 21 земельный участок;
- общая площадь выявленных свободных муниципальных земель составила 15,84 гектара.

Наименование сел	Выявленные свободные участки	
	Количество участков	Гектары
Гавриловка	6	4,0
Романовка	12	11,0
Жыламыш	3	0,143
ИТОГО:	21	15,84

Проект «Усиление потенциала органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в целях снижения конфликтного потенциала за счет эффективного управления ресурсами»

Исполнитель: Институт политики развития.

Финансирование: Центр ОБСЕ в Бишкеке.

Особенности и результаты: проект масштабный по количественному и качественному охвату. Первый этап проекта предусматривал участие 30 пилотных сельских муниципалитетов, которые прошли обучение по указанным темам и пытались применить полученные знания на практике в своих муниципалитетах. На втором этапе предусматривалось распространение опыта от каждого пилотного аймака к трем «подшефным»: 30 пилотных аймаков в качестве наставников-менторов обучали соседние три муниципалитета. Итоговое количество муниципалитетов, задействованных в данном проекте, достигло 102 айылных аймаков. В ходе проекта его участники – пилотные и подшефные айылные аймаки – решили ряд задач.

Задача I. Определение разницы между списком объектов, переданных из государственной собственности в муниципальную, и списком объектов, принятых реально. Выяснение причин выявленных расхождений. Суть этой задачи сводилась к тому, чтобы муниципалитеты попытались, наконец, разобраться, что им было передано при формировании муниципальной собственности, а что они по каким-либо причинам утратили, и какова должна быть политика муниципалитета в отношении утраченной собственности. С этим заданием справились 15 айылных аймаков, что составляет 50% от общего числа пилотов.

Задача II. Оценка состояния государственной регистрации прав муниципальной собственности. Смысл задачи – побудить муниципалитеты обратить внимание на одну из острейших проблем управления муниципальной собственностью: проблему низкого уровня регистрации права муниципальной собственности. С этим заданием справились 18 айылных аймаков, что составляет 60% от общего числа пилотов.

Задача III. Инвентаризация объектов айыльного аймака. Цель – точно знать, какие объекты есть в собственности муниципалитета, сколько их, где и в каком состоянии они находятся. Проблема в том, что до сих пор многие айылные аймаки не владеют такой информацией, особенно в отношении безхозных зданий и сооружений, в том числе жилых домов, недостроенных объектов с земельными участками, свободных земельных участков. С данным

заданием справилось незначительное число муниципалитетов – пять.

Задача IV. Подготовка реестра объектов муниципальной собственности и обеспечение доступа к нему граждан. Поверхностное значение данного задания – составить подробную опись имущества, но его контекст – сделать информацию о муниципальной собственности прозрачной, доступной гражданам. Сельские муниципалитеты продемонстрировали открытость: 23 аймака или 76 % пилотов подготовили реестр и сделали его доступным для граждан. При этом заново реестры были составлены 17 муниципалитетами, 4 АА предоставили старые формы реестров, а 2 просто собрали сведения по объектам.

Задача V. Подготовка классификации объектов муниципальной собственности айыльного аймака, утверждение ее кенешем. Цель выполнения задания – сгруппировать объекты по степени обязательности: обязательные, дополнительные и избыточные – чтобы в дальнейшем определить политику по отношению к управлению каждой группой. С данной задачей справились 17 аймаков, что составляет около 60% от общего числа пилотов.

Задача VI. Разработка местных нормативных правовых актов, устанавливающих принципы и порядок предоставления прав на объекты муниципальной собственности. Только при наличии ясных и известных каждому правил, возможно достижение справедливого их использования. С данным заданием справилось более 50% айылных аймаков. 

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ: проекты Института политики развития в 2012 году

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (Центр в Бишкеке) приняла решение продолжить финансирование проекта в 2012 году. Это связано с тем, что многие сельские муниципалитеты сделали только первые шаги в улучшении управления ресурсами для снижения конфликтного потенциала. В частности, приступив к улучшению управления муниципальной собственностью, муниципалитеты осознали, как много им еще предстоит сделать, и в данном случае продолжение донорской поддержки ценно и оправданно. Например, относительно упорядочив управление объектами, айылные аймаки еще не приступили к управлению землями, в рамках которого также требуется проведение всего комплекса мероприятий, начиная инвентаризацией, заканчивая регистрацией и вовлечением земли в экономический оборот через продажу и передачу в аренду. Фонд «Сорос – Кыргызстан» поддержал подобный же проект в пяти айылных аймаках Чуйской области. Таким образом, два проекта Института политики развития охватят помощь в управлении муниципальной собственностью 35 айылных аймаков четырех областей Кыргызской Республики.

Работа в Чуйской области

Дальнейшее развитие и продвижение справедливого и прозрачного управления земельными ресурсами невозможно без улучшения сотрудничества между органами МСУ и Департаментом кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество (ДКРПНИ, в просторечии - Госрегистра). В связи с этим, Институт политики развития убежден, что первым этапом всех работ в отношении муниципальных земель должно стать открытое обсуждение и создание рабочей группы с максимальным подключением государственных структур (Госрегистра, Архитектуры, районных администраций). Иными словами, если раньше методы реализации проекта начинались «снизу вверх», то в предстоящем проекте будет опробован новый метод «сверху вниз», когда государственные структуры будут сами вовлечены и заинтересованы в результатах проекта.

Планируется, что работа данной рабочей группы и открытое обсуждение будут проведены в рамках реализации проекта с Фондом «Сорос – Кыргызстан». Результатом данного проекта должна стать пошаговая инструкция для местных регистраци-

онных органов ДКРПНИ (Госрегистра) по работе с местным самоуправлением и регистрацией муниципальной собственности.

Работа в Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областях

Учитывая результаты работы с ДКРПНИ, ИГР продолжит работать с 30 пилотными АА в южных областях КР. Планируется:

- Закончить учет и инвентаризацию муниципальных объектов (сооружения и здания) на территории 30 пилотных айылных аймаков.
- Продолжить учет и инвентаризацию муниципальных земель на территории 30 пилотных айылных аймаков.
- Оказать содействие органам МСУ в регистрации прав на объекты муниципальной собственности в местных регистрационных органах ДКРПНИ (Госрегистра).
- Обсудить результаты учета и инвентаризации муниципальных земель с населением на общественных слушаниях (открытых сессиях местных кенешей) как минимум в пяти айылных аймаках.
- Провести пилотные мероприятия по конкурсному предоставлению прав на объекты муниципальной собственности (продажи прав собственности и аренды) как минимум в трех айылных аймаках (продажи проводить исключительно как показательные мероприятия, не ставя целью увеличение объема продаж как таковых).
- Оказать консультативную помощь в разработке стратегии по управлению муниципальной собственностью в целях равного доступа к ресурсам и местного экономического развития в крупнейших по территории и численности населения сельских муниципалитетах, в которых будет в наличии политическая воля руководителей и достаточный технический потенциал. Обсудить стратегии на общественных слушаниях.
- Обобщить и распространить полученный опыт. Сформулировать его в виде рекомендаций в адрес правительства и других ответственных органов государственного управления.

По всем вопросам, связанным с реализацией проектов по управлению муниципальной собственностью, можно обращаться к специалистам Института политики развития Мээрган Карбозовой и Жылдыз Керимовой: по телефонам (0312) 97-01-05 (06, 07).

Консультируют юристы по муниципальному праву



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

Ответы дают
юристы Института
политики развития
Асель Мамбетова
и **Нурдин Кумушбеков**



Про дорогу

**Вопрос задают жители сел, входящих
в один айылный аймак**

- Мы много лет страдаем от очень плохого качества дорог, соединяющих наши села. Это большая проблема для всех жителей. Органы МСУ не могут нам помочь. К кому обращаться? Кто несет ответственность за состояние дорог между селами?

- Согласно статье 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах и муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов отнесено к вопро-

сам местного значения, находящихся в ведении органов местного самоуправления. В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об автомобильных дорогах», предусмотрена классификация автомобильных дорог, согласно которой внегородские автомобильные дороги относятся к автомобильным дорогам общего пользования. Статьи 16 и 32 данного Закона устанавливают, что дорожные органы Министерства транспорта и коммуникаций, в ведении которых находятся автомобильные дороги общего пользования, обязаны ремонтировать и содержать их в состоянии, отвечающем требованиям безопасности дорожного движения в соответствии с действующими стандартами и нормативами и потребностям народного хозяйства и населения в перевозках, обеспечивать их благоустройство, рациональное развитие их сетей, целевое использование выделяемых для этого финансовых ресурсов.



Следовательно, органы МСУ не отвечают за состояние дорог между селами. По данному вопросу ответственность несет Министерство транспорта и коммуникаций.

Про дела местного значения

Вопрос задают депутаты местного кенеша

- Может ли местный кенеш из 22-х дел местного значения выбрать только самые приоритетные, а от остальных отказать?

- Частью 1 статьи 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» установлено, что для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения: и перечислены 22 вопроса. Частью 2 данной статьи предусмотрено, что перечисленные в части 1 статьи 18 данного закона полномочия не являются исчерпывающими и не ограничивают местные сообщества и их органы в осуществлении иных полномочий, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики. Кроме того, часть 1 статьи 17 данного Закона, регулирующая порядок установления и решения вопросов местного значения, предусматривает, что вопросы местного значения устанавливаются, изменяются и прекращаются Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и уставом местного сообщества.

Следовательно, все 22 вопроса, перечисленные в части 1 статьи 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», являются обязательными, и ОМСУ не могут отказать от решения каких-то вопросов из них.

Про мечеть

Вопрос задает Ажы сельской мечети

- В 2001 г. решением местного кенеша здание детского садика было передано мечети, затем оформлено в частную собственность. В 2011 г. прокурор района возбудил дело по незаконному оформлению данного объекта в частную собственность и скоро состоится суд по возврату этого здания в муниципальную собственность. Если суд вынесет решение в пользу муниципалитета, куда денется мечеть?

- В соответствии с законами Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» (статья 1), «О



финансово-экономических основах местного самоуправления» (статья 1) и «О муниципальной собственности на имущество» (статья 1) 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.

В случае, если решением суда здание детского садика будет возвращено в муниципальную собственность, то в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», органы местного самоуправления по своему усмотрению будут владеть, пользоваться и распоряжаться данным объектом для решения вопросов местного значения (пункт 2 статьи 2). При этом необходимо отметить, что в соответствии со статьей 7 Конституции Кыргызской Республики в Кыргызстане религия и все культуры отделены от государства. Согласно статьей 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», обеспечение зданиями и иными объектами для организации мечети в функции органов местного самоуправления не входит. При принятии решения суд должен будет принять во внимание тот факт, было ли здание детского сада отчуждено в установленном законом порядке. А порядок гласит, что объект муниципальной собственности должен быть предварительно включен в Программу приватизации муниципальной собственности данного айылного аймака, утвержденную решением айылного кенеша (статья 13 Закона Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество»). Именно местный кенеш, являясь представителем интересов местного сообщества данного айылного аймака, и решает юридическую судьбу муниципальной собственности, которая является собственностью местного сообщества.

Про воду и ГСВ

Вопрос задает заведующий ГСВ

- С 1990 года мы хотим открыть аптеку и лабораторию, но не можем из-за отсутствия воды, обращения к органам МСУ результата не дают. При этом у нас нет транспорта для обслуживания населения, более 5000 человек, нет телефона для вызовов Скорой помощи. Что нам делать?

- Согласно пункта 8 статьи 10 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», обеспечение здравоохранения в соответствии с государственными стандартами относится к полномочиям органов государственной власти, а не органов местного самоуправления. В соответствии с пунктом 4 статьи 18 данного закона к вопросам местного значения, находящихся в ведении органов местного самоуправления, отнесено снабжение населения только питьевой водой, а в нашем случае, как мы поняли, речь идет не о питьевой воде, а воде, необходимой для обеспечения технических нужд медицинской лаборатории. Обеспечение транспортом и телефонной связью работы медицинского пункта является частью обеспечения здравоохранения и также относится к функциям государства.

Следовательно, обеспечение водой для технических нужд медицинской лаборатории, транспортом и телефонной связью работы медицинского пункта является обязанностью органов государственной власти, а не органов МСУ.

Про вмешательство райфинотдела

Вопрос задают сотрудники исполнительного органа МСУ

- Мы возмущены парадоксальностью своего положения: если законом органам МСУ дана политическая/финансовая/административная автономия, то почему до сих пор ОМСУ так зависят от государственных органов, в частности, от райфинотдела, который постоянно диктует свои условия?

- В настоящее время в соответствии с принципами, заявленными Правительством в рамках реформы в сфере децентрализации государственного управления и реформы МСУ (повышение самостоятельности ОМСУ в бюджетных вопросах, снижение уровня коррупции, улучшение взаимодействия ОМСУ с Министерством финансов и его территориальными органами), идет процесс внедрения нового формата межбюджетных отноше-



ний в связи с переходом на двухуровневую систему формирования государственного бюджета. Нормативная база, касающаяся вопросов формирования местных бюджетов, будет в ближайшее время приводиться в соответствие с заявленной схемой межбюджетных отношений. Пока процесс финансовой децентрализации еще не завершен, функции и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления не разграничены в полной мере. В то же время необходимо отметить, что законодательством урегулированы вопросы их взаимодействия. Например, статьей 3 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» установлено, что местное самоуправление осуществляется на принципах: разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции. Статья 10 данного закона к полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относит регулирование отношений между республиканским и местными бюджетами, обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности; обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления и т.д. Кроме того, в статье 13 Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» урегулирован порядок формирования и исполнения местного бюджета, согласно которому Министерство финансов доводит до айыл окмоту и их финансовых органов инструкции по составлению бюджета, календарного плана, целевых показателей по доходам и расходам, предполагаемых нормативов отчислений от общегосударственных налогов и предполагаемых размеров категориальных и выравнивающих грантов, распределяемых в местные бюджеты. Имеются другие законодательные акты, которые определяют пределы компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. Райфинотделы Министерства финансов (как и другие государственные органы) в отношениях с органами МСУ должны строго исполнять требования законодательства и не выходить за его пределы.

КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ МСУ: провалы и возможности. Взгляд экспертов и граждан



Кадры – это, наверное, самая важная составная часть административного потенциала органов местного самоуправления, без усиления которой невозможна реализация административной и политической автономии. При этом сотрудники органов местного самоуправления по праву считаются самым близким к населению корпусом представителей власти. Они принимают на себя основной поток проблем и обращений граждан, решают огромное количество вопросов местного значения, от которых во многом зависит качество жизни населения Кыргызской Республики.

Поэтому объективная оценка кадрового потенциала и определение главных направлений его усиления и развития – это важнейшая задача, которая стоит перед исследователями. По итогам 2011 года, общая численность муниципальных служащих¹ составляет 9 974 человека², тогда как численность государственных служащих составила около 35 000 человек, что более, чем в три раза больше. Напрасное дело – сравнивать эффективность государственных и муниципальных служащих при существующей в Кыргызской Республике системе оценки и учета труда, однако очевидно, что человеческие ресурсы системы местного самоуправления значительно уступают возможностям государственных органов управления.

В то же время заработная плата и уровень жизни самих представителей системы МСУ, особенно в сельских муниципалитетах, одни из самых низких, по сравнению с другими уровнями власти. Так, минимальная базовая ставка заработной платы главы сельского МСУ составляет 7000 сомов в месяц, ответ-

ственного секретаря – 7000 сомов, финансиста – 2100 сомов, специалиста – 2100 сомов в месяц. Для сравнения, например, работники государственных районных администраций имеют базовую ставку в 3000 сомов. Этот фактор имеет ключевое значение в вопросах комплектации органов местного самоуправления³.

Муниципальная служба не конкурентоспособна в отношении службы государственной

Определение муниципальной службы появилось одновременно с определением службы государственной, и изначально задумывалось, что обе службы будут совместимыми при переходе из одной в другую, то есть не будет прерываться стаж, будут сохраняться чины и все возможности карьерного роста. Однако со временем, в результате изменения законодательства, муниципальная служба стала носить характер «второго сорта», по сравнению с государственной. Это снизило привлекательность муниципальной службы для значительного числа людей.



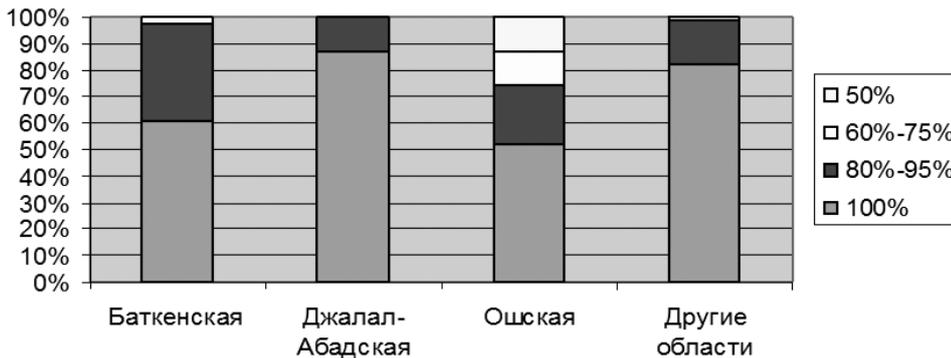
Толобек Омуралиев,
бывший министр Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития

¹ Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными, осуществляемая на оплачиваемой основе за счет средств местного бюджета.

² Академия управления при президенте КР дает другие данные о численности муниципальных служащих – 18 тысяч, депутатов местных кенешей – 8 103 человека, по данным НАМС.

³ Следует учитывать, что фактически на руки сотрудники МСУ и МГА получают большие суммы, так как почти в каждом случае при начислении заработной платы применяются повышающие коэффициенты.

Рисунок 1. Укомплектованность кадрами в органах МСУ в некоторых областях КР¹



¹ Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов МСУ. Комплексная оценка состояния и потребностей в технической поддержке органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в некоторых сферах деятельности. Институт политики развития по заказу Центра ОБСЕ в Бишкеке, 2011.

Органы МСУ как работодатели не выдерживают конкуренции с местными государственными администрациями, и в результате наблюдается отток самых квалифицированных муниципальных служащих на государственную службу. В силу сложившихся традиций районная государственная администрация рассматривает органы МСУ как подчиненные структуры, соответственно, сотрудники МСУ воспринимают переход в МГА как карьерный рост и стремятся к этому. Лишь единицы муниципальных служащих понимают самостоятельную природу местного самоуправления и способны противостоять давлению местной государственной администрации, еще меньше тех, кто рассматривает муниципальную службу как собственную долгосрочную карьерную перспективу (кроме глав, для

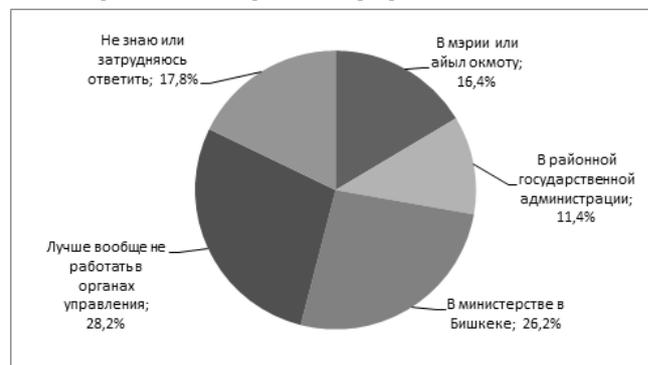
которых мотивацией является определенный объем власти).

Кроме того, роль «кадрового пылесоса» успешно выполняют обе столицы – успешные, образованные специалисты, ориентированные на карьеру, стремятся покинуть периферийные муниципалитеты и работу в органах местного самоуправления, чтобы реализовать себя на государственной службе в крупном городе, в идеале – в министерстве в Бишкеке – так считают 26 процентов опрошенных (см. Рисунок 2).

А еще большее число людей – около 29 процентов – вообще не хотят работать в органах управления. Меньше всего тех, кто хотел бы работать в органах местного самоуправления, среди жителей Иссык-Кульской области (7%), больше всего – в Нарынской (25%).

В целом же по стране только 16 процентов граждан готовы работать в органах местного самоуправления.

Рисунок 2. Предпочтения в отношении работы в органах управления, %



Очевидна четкая тенденция снижения интереса к работе на ответственной должности в местном самоуправлении с возрастом. Это можно объяснить, в частности, тем, что, приобретая профессиональный и жизненный опыт, люди все меньше верят в возможность самореализации на уровне местного самоуправления.

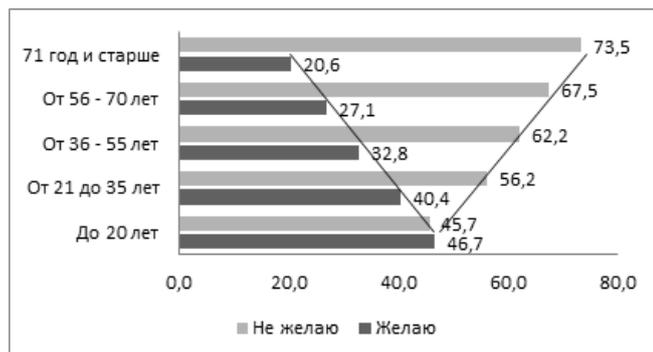
При этом самые веские причины, по которым люди хотят работать на ответственной должности в местном самоуправлении, следующие: желание принести пользу своему сообществу – у лиц в возрасте от 20 до 70 лет, стабильность работы – для группы старше 71 года.

Кадры - это самый больной вопрос

Самый больной вопрос – это кадры, особенно высокий уровень их текучести на уровне местного самоуправления. Зарплата маленькая, последние повышения коснулись только двух категорий - главы и ответственного секретаря. А низовым исполнителям, которые делают огромный объем работы, зарплату оставили на уровне двух-трех тысяч сомов. Сотрудники, остающиеся на работе в айыл окмоту, это чаще всего женщины, которые «привязаны» к дому, семье, хозяйству, они живут там или вышли туда замуж, им некуда уйти, и они тянут эту лямку, рассматривая зарплату как небольшой дополнительный приработок к доходам, например, от коровы. Местный налоговый инспектор сказал мне как-то, что он лучше еще двух коров купит, и от продажи молока получит больше, чем он получает на службе.

Глава айылного аймака

Рисунок 3. Желание работать на ответственной должности в МСУ, %



Относительно текучести кадров, исследования показывают, что в большей половине муниципалитетов кадры меняются не чаще, чем один раз в 2 – 5 лет, но 34% респондентов сказали, что кадры меняются 1 раз в год. Чаще всего с работы в АО уходят землеустроители, налоговые инспекторы, бухгалтеры/экономисты. Также руководители сетуют на текучесть среди старост сел (айыл башчысы), труд которых оплачивается незначительно, а объем работ постоянно растет⁴.

Граждане оценивают уровень подготовки кадров в органах МСУ как средний (см. Рисунок 4). Однако следует учитывать, что руководители органов МСУ привыкли работать с данным корпусом сотрудников, они сами не успевают за изменением функций и миссий местного самоуправления, а потому оценивают уровень сотрудников в сравнении с собственным.

Чтобы адекватно оценить общий уровень подготовки нужно проводить масштабное тестирование или другое исследование, основанное на объективных критериях. Кроме того, фокус-группы показали, что часто сами сотрудники МСУ оценивают общий уровень как «средний», но когда речь заходит о конкретных специалистах, они говорят, что их уровень подготовки «низкий».

Рисунок 4. Оценка гражданами уровня квалификации сотрудников мэрии или айыл окмоту, %



Многое в качестве состава как руководителей, так и муниципальных служащих в целом, зависит от требований, предъявляемых законом к кандидатам

⁴ Там же.

на замещение должностей. В отношении мэров и глав айыл окмоту закон устанавливает следующие требования: высшее образование и стаж работы на государственной либо муниципальной службе, либо стаж работы в государственных учреждениях образования или здравоохранения не менее пяти лет (для глав айыл окмоту - не менее трех лет).

В отношении других сотрудников законодательство о муниципальной службе устанавливает соответствующие критерии, в том числе обязательность высшего образования для определенных должностей. При этом некоторое время активно велась дискуссия о том, что высшее образование не должно быть критерием при определении главы муниципалитета.

Однако граждане считают (см. Рисунок 5), что в числе обязательных качеств, которыми должен обладать руководитель МСУ, на первом месте как раз высшее образование, на втором – честность, третьи разделили справедливость и опыт работы руководителем.

Рисунок 5. Мнение граждан о том, какими качествами должен обладать руководитель органа МСУ, %



Позиции кадрового голода

Больше всего МСУ не хватает следующих специалистов: юрист, финансист, соцработник, агроном, компьютерщик. В некоторых аймаках нет ветеринаров. Штатное расписание айыл окмоту, утвержденное правительством, ограничивает количество штатных специалистов сельской управы, но дает некоторую свободу выбора при наборе конкретных специалистов. Иными словами, какого специалиста принять – юриста или ветеринара – решает сам айыл окмоту. Поэтому жалобы на отсутствие юриста не совсем основательны. Однако совершенно справедливы жалобы на квалификацию юристов и других специалистов. Действительно, трудно привлечь квалифицированного специалиста на работу, базовая ставка оплаты которой составляет 2100 сомов в месяц.

Участники фокус-групп

В настоящее время компьютеры есть в каждом органе местного самоуправления. Фактически нет ни одного айылного аймака, не имеющего хотя бы двух компьютеров. Чаще всего компьютерами пользуются финансисты и ответственные секретари. Реже компьютерами пользуются главы органов местного самоуправления. Практически все участники исследования и фокус-групп считают, что им крайне необходимо улучшать свои навыки работы на компьютере, наращивать технический потенциал.

Компьютерные навыки лучше всего получать на практике, но некому учить, так как в большинстве айылных аймаков отсутствуют специалисты по компьютерам. Чаще всего эту работу выполняют молодые родственники кого-либо из ответственных сотрудников, часто они делают ее нерегулярно и не получают заработной платы. В результате органы местного самоуправления не могут использовать возможности компьютерной техники в полном объеме.

В отношении Интернета. В настоящее время нет технических препятствий тому, чтобы пользоваться беспроводным доступом к Интернету везде, где есть мобильная связь, а мобильная связь есть на 95% территории Кыргызской Республики. Таким образом, технически доступ к Интернету для органов местного самоуправления обеспечен, однако фактически это далеко не так, поскольку в силу все той же компьютерной безграмотности, представители органов МСУ, включая руководителей, не имеют достаточных навыков для использования сети.

В то же время остаются актуальными другие причины: в отношении мобильного Интернета – услуга слишком дорога даже для городских органов МСУ, не говоря про сельские; в отношении проводного Интернета – часто телефонная связь просто отсутствует либо очень низкого качества, которая не позволяет быстрое соединение и передачу данных.

Опираясь на данные опроса и результаты других исследований, авторы доклада пришли к выводу, что эффективной системы оценки муниципальной службы и качества работы МСУ в целом в системе не существует. Единственный инструмент, позволяющий измерять качество работы МСУ, – это исследование уровня удовлетворенности муниципальными услугами. Несмотря на справедливость и адекватность данного инструмента, он не может оставаться единственным, тем более что используется редко, так как требует значительных финансовых расходов. Для усиления муниципальной службы и укрепления административного потенциала органов местного самоуправления необходима разработка объективных и исчисляемых критериев оценки потенциала и результатов работы органа МСУ в целом и каждого его сотрудника в отдельности. И

В местном самоуправлении не хватает лидеров

Многое зависит от лидерских качеств тех, кто встал над народом. Это в одинаковой степени справедливо как по отношению к руководителям страны, так и отдельно взятого айыл окмоту.



Роль личности в истории человечества общеизвестна и нельзя ее игнорировать. В настоящее время я все реже встречаю таких людей, за которыми мог бы пойти народ. В советское время подготовке будущих лидеров, командиров производства уделялось много внимания – это было одним из основных направлений управленческой жизни любого села или города. Человека повышали в должности только в том случае, если у него не было никаких «черных пятен».

А что происходит сейчас? Недавно при обсуждении вопроса о выборах мэра города один из участников предложил убрать такое требование к кандидату на ответственный пост градоначальника, как высшее образование.

Оказалось, что он работает временно мэром города, не имея университетского диплома за плечами. В свое оправдание человек ссылался на Омурбека Текебаева, который якобы говорил, что некоторые руководители имеют два высших образования, а работают хуже, чем иные после десятилетки. На мой взгляд, такой подход к подготовке кадров, неприемлем.

Зоотбек Кыдыралиев,
экс-председатель городского кенеша Бишкека

нет никаких сомнений в том, что центральным критерием данной системы оценки должна стать способность улучшать условия для жизни и человеческого развития.

**Материалы исследований
Института политики развития
в рамках разработки Национального
доклада о развитии человека 2011-2012 гг.**

ГРАЖДАНСКАЯ ЖУРНАЛИСТИКА: Шарлотт – Нью-Йорк – Бердск – далее везде,



Или
**В поисках точного названия того, что делают
простые люди, когда их не устраивают
традиционные масс-медиа**

Виктор Юкечев*,
директор Института развития прессы-Сибирь

Окончание. Начало в № 1 (2), январь, 2012 г.

Версия-4. Гражданская журналистика – это то, о чем умалчивают профессиональные масс-медиа

**Почему люди
так мало знают о том,
что происходит в мире?**

«Граунд Репорт» (GroundReport.com) – это мировая новостная платформа, которая объединяет новейшие технологии и широко разветвленную репортерскую сеть. Более семи тысяч зарегистрированных пользователей, около 80 000 новостей и 23 редактора, которые ежедневно отсматривают и модерировать новости, загружаемые на сайт, 7000 репортеров. В день публикуется от 30 до 60 новостей, прошедших проверку. Большинство из них – о событиях, которые не освещаются официальными СМИ. Сегодня «Граунд Репорт» цитируют такие уважаемые издания, как «Таймс» или «Гугл Ньюс».

Идея создать сайт, где оставить новость мог бы каждый, пришла Рейчел Стерн (Rachel Sterne) во время стажировки в ООН: «Я была шокирована разницей между тем, что реально происходит в мире, и тем, как это освещается в прессе, – рассказывает она. – Ведь если людям не сообщают, что реально происходит, то правительства стран могут избежать ответственности за все это. В 2006 году я поступила на работу в компанию, которая создавала файлы (скачивание музыки и так далее). Именно здесь я узнала о том, что такое создание контента. Мне не хватало «международной» деятельности, и однажды мне пришла в голову идея совместить технологии и мировое общение».

В качестве репортеров на сайте выступают все желающие поделиться новостями. Загруженная

на сайт новость проходит модерацию, причем редакторы тщательно проверяют как сам текст (фото, видео), так и личность пользователя. Это принцип, который соблюдается на «Граунд Репорт» неукоснительно. Также на сайте существует система рейтингования пользователей и так называемый белый лист, в который входят уже зарекомендовавшие себя репортеры. Их публикации появляются на сайте сразу, без премодерации. Стоит отметить, что гражданские журналисты получают за свои публикации и денежное вознаграждение, однако оно сравнительно невелико и служит, скорее, дополнительным поощрением.

Зачастую новости здесь появляются гораздо быстрее, и их освещение гораздо глубже, чем в традиционных медиа. К примеру, новость об убийстве негроидных альбиносов в Танзании появилась на «Граунд Репорт» на месяц раньше, чем это опубликовали в «Нью-Йорк Таймс». Кроме того, в свое время на сайте эксклюзивно появились такие новостные «бомбы», как видео тибетских протестов на Пекинской олимпиаде-2008, фотографии волнений в Иране во время выборов и др.

К слову, подобный подход к журналистике делает возможным не только контроль за властными структурами, но и в некоторых случаях даже спасение человеческой жизни. Так, репортер из Афганистана написал на сайт об одной местной женщине, которую жестоко избивал муж, и огласка этой истории помогла привлечь благотворительную организацию, которая помогла женщине избежать смерти.

Мы познакомимся с Рейчел Стерн сначала в Нью-Йорке, куда приехали исключительно чтобы повидаться и поговорить с нею – создателем уникального новостного портала в формате самой что ни на есть народной журналистики. А потом она приезжала к нам, в Новосибирск, участвова-

ла в семинаре Школы гражданских коммуникаций, встречалась с блоггерами. И все это время мы продолжали с нею поиск ответа на тот самый вопрос: гражданская журналистика – это что?

«До недавнего времени только журналисты были распространителями информации, а народные массы пассивно ждали новостей. Интернет кардинально изменил этот процесс: люди стали обмениваться информацией друг с другом, они теперь стали проводниками – сами создают информацию, сами ее проверяют, сами ее распространяют», – формулирует свое понимание Рейчел.

На семинаре Школы гражданских коммуникаций в Новосибирске Рейчел задавали довольно прямые вопросы. И она не уходила от ответов.

Кто и почему может стать репортером «Граунд Репорт»?

- Говорят, что гражданская журналистика позволяет снизить затраты на производство новостей. Да, действительно. Во-первых, не нужно платить тем, кто добывает новости. Во-вторых, не нужно оплачивать проезд корреспондентам. Стоимость распространения информации в разы меньше, в сравнении с печатными СМИ. Но это не основные преимущества. Вы можете иметь огромное количество журналистов в разных странах мира, это в-третьих. В-четвертых, общедоступность инструментов: у многих людей сегодня есть ноутбуки, цифровые камеры, телефоны. В-пятых, гражданская журналистика использует стремление людей к самовыражению и активности. Практически вся активность в Интернете связана с обменом информацией. Поэтому на все социальные сети можно смотреть как на платформы, которые могут создавать социальные новости. В-седьмых, гражданская журналистика может поставлять информацию 24 часа в сутки семь дней в неделю, что может себе позволить далеко не каждое мировое агентство.

Но не все так безоблачно в гражданской журналистике. Есть проблемы с проверкой информации, потому как гражданских журналистов тысячи. Есть еще один важный фактор – это образование. И проблема техническая – как мы научим людей пользоваться мультимедийными средствами. И еще: как мы можем мотивировать простых людей, что может служить наградой для них. Основная идея – что они делают очень важную работу. Но, опять же, откуда взять деньги на поощрение лучших?!

У нас есть своя миссия. Первый аспект миссии «Граунд Репорт» – самые интересные новости получаются тогда, когда мы пропускаем новость через себя, насыщаем информацию своим видением и эмоциями. Следующая идея – это демократизация медиа: в этом процессе может участвовать каждый.

Третья – освещать то, о чем умалчивают профессиональные СМИ. Мы хотим избавиться от предвзятости мнений. И наконец, мы хотим создать устойчивую бизнес-модель для новостей.

Меня часто спрашивают, как мы подбираем гражданских репортеров, особенно в тех странах, с которыми мы раньше не сотрудничали. Есть три группы репортеров, которых мы активно привлекаем в «Граунд Репорт». Во-первых, это профессиональные журналисты, и так как мы сайт мировых новостей, то мы обращаемся к мировым журналистским агентствам, объясняем им преимущества сотрудничества с нами. Вторая группа – это студенты-журналисты, мы обращаемся к руководству факультетов и приглашаем студентов к работе. Третья группа – это блоггеры, люди, которые используют те же методы, что и журналисты. Есть еще четвертая группа – это люди из некоммерческих структур: у них есть информация о разных конфликтах, у них есть своя точка зрения, но мы просим их, чтобы они указывали в своих материалах, с какой позиции они подают новость.

Если вы посмотрите на те группы, которые создают новости на «Граунд Репорт», то нельзя сказать, что термин «гражданская журналистика» полностью к нам применим. Большая часть тех, кто пишет к нам на сайт, обучались журналистике. Кроме тех причин, о которых я уже говорила, с нами сотрудничают еще вот почему. Во-первых, это эго. Люди любят видеть свое имя в масс-медиа. Во-вторых, это все-таки деньги. В «Граунд Репорт» мы достаточно долго экспериментировали с финансовым вознаграждением, чтобы оно было ощутимо. Мы выделяем долю трафика одного журналиста из общего трафика сайта, и вот эту долю доходов он и получает. Также мы раздавали небольшие видеокamеры, чтобы наши репортеры делали репортажи, затем они оставляли эти камеры себе. Третья причина – это профессиональное развитие, развитие собственного бренда. Это особенно важно для студентов журналистских факультетов и для профессиональных журналистов. Это дает им возможность определиться – что я делаю, как я делаю, разнообразить свое портфолио. Четвертая причина – это возможность отстоять свою точку зрения, особенно это важно тем, кто пишет от лица неправительственных организаций. Это зачастую люди, которые пишут релизы, о событиях, где они осуществляют благотворительную деятельность. Это люди, которые достойно могут рассказать о положении дел в регионах. Пятая причина – это площадка для тех, кто никогда не писал, но хотел бы выразить свою точку зрения. Или они становятся свидетелями чего-то несправедливого или возмутительного, и им нужно об этом рассказать. «Граунд Репорт» – это также площадка для тех работ, которые уже когда-то были написаны, но пока

не опубликованы. Ну и еще мотивацией является ощущение, что ты своей работой вносишь вклад. Это тоже весомая причина.

Как сведения, поступившие от гражданских журналистов, становятся фактами?

- Мы четыре года развивали свою систему верификации сведений, стараясь сделать ее понятной и прозрачной. Средства, которые мы используем: это список привилегированных журналистов, возможность пользователей сообщать о каких-то злоупотреблениях. У нас есть технология, которую мы разработали самостоятельно, с такой доверительной доминантой. Это такая система по примеру Википедии – с разными версиями. Мы публикуем их на YouTube. И у нас есть алгоритм работы с первой страницей, которая динамично развивается. Это своего рода SEO-оптимизация которая позволяет нам выделять ключевые слова.

Я могу рассказать, как появляется статья на «Граунд Репорт». Сначала человек регистрируется на сайте – это обязательное условие, и затем размещает свою статью или видео. Если репортер находится в нашем списке, у него есть рейтинг, то его статья незамедлительно начинает цитироваться Google News. Если он не входит в этот список, то сначала его статья должна быть одобрена одним из редакторов. А пока статья находится в скрытом состоянии. Когда я захожу под своим именем в качестве редактора - я могу видеть весь скрытый контент. У всех этих статей есть красный флажок - это значит, что эту статью еще не проверили. Мы можем удалить ее, чтобы больше

этим не заниматься. Мне достаточно одного взгляда, чтобы понять - что это, например, реклама свадебного платья. То есть эта статья точно не подходит для «Граунд Репорт», поэтому я ее тут же удаляю.

Если меня что-то заинтересовало - то я могу кликнуть на материал и прочесть его полностью. Если я вижу в статье какие-то грамматические ошибки и в целом статья мне понравилась, то я, как редактор, могу все редактировать, изменить любую часть публикации. Мы сохраняем все версии статьи, чтобы в случае конфликта между редактором и репортером можно было разрешить спор. Я могу также добавить какую-нибудь картинку по своему усмотрению. Затем я пишу примечание от редактора. Я объясняю, какие я изменения внесла и почему. Я нажимаю «опубликовать», появляется отредактированная статья, но этот материал еще не появляется на сайте. Теперь мне нужно нажать красный флажок – и статья окончательно одобрена. И в следующий раз, когда я зайду в список скрытых статей - ее там уже не будет. Как только статья появляется на сайте, ей присваивают рейтинг пять звездочек - это происходит автоматически.

Чтобы оставить комментарии, вы так же должны зарегистрироваться. Редактор может редактировать любой контент, который находится на сайте. Несмотря на то что статья выставлена на сайт, я могу редактировать ее и дальше. Если я решу, что это замечательный репортер, то могу добавить его имя в список привилегированных журналистов. Набираю его имя, делаю пометку, и, как только появляется новый материал этого репортера, он автоматически оказывается на сайте. Этот список называется белым.

The screenshot shows the website www.groundreport.com/article_list.php. The page features a navigation bar with 'ground report' logo, date 'February 25, 2012', and buttons for 'get news' and 'post'. A search bar is present with 'Google™ Custom Search' and a 'GO' button. Below the search bar, there are links for 'Check out' with sub-links for 'publications', 'reporters', and 'regions'. The main content area is titled 'Region: Kyrgyzstan' and lists several articles:

- Homophobia Endemic in Tajikistan, Kyrgyzstan** (IWPR 2 weeks ago) by Yevgenia Kim, Yekaterina Shoshina, Dina Tokbaeva, Umed Olimov, Olimbek Olimov, Mehrangez Tursunzoda. Summary: 'When Alisher's father discovered his son was gay, he beat him with an army belt, kept him at home for a month, then sent him from Tajikistan to a religious college in Iran to "knock th... more'. Views: 2646. Tags: Homophobia, Prejudice, Inequality, Lesbian, Gay, Transgender.
- Remaking Life in South Kyrgyzstan** (SamRatan1 11 months ago) by SamRatan1. Summary: 'Eight months after their lives were torn apart by ethnic violence, people in and around Osh and Jalalabad in southern Kyrgyzstan are still struggling with the practicalities of rebuilding their homes as well as with the psychological trauma. These pictures, taken in February 2011, show scenes from the daily lives of Uzbek and Kyrgyz families who lived through the clashes in the sprawling city of Osh. An investigation... more'. Views: 877. Tags: South Kyrgyzstan, Uzbek, Kyrgyz, Institute For War & Peace, Osh, Jalalabad.
- Learn the signs of autism** (Click here) with an Ad Council logo.

On the left side, there is a sidebar with 'Front Page Latest' and a list of categories: news, World, US, Politics, Opinion, Business, Media & Tech, Sports, Music & Film, Health & Science, Lifestyle. At the bottom left, there is an 'info' section with links for 'About', 'Community', 'FAQ', and 'RSS', along with a 'Creative Commons' logo.

Условно систему фильтрации мы начинаем сверху, когда репортер пишет статью, и система автоматически определяет, находится ли этот репортер в нашем списке привилегированных. Если ответ «да» - то материал мгновенно публикуется, если «нет» - то мы можем проверить личность репортера. Если у репортера уже опубликовано 10 работ на «Граунд Репорт», то мы его сразу добавим в белый список. Также посмотрим в Google, какие его материалы размещены в Интернете. Смотрим, какие статьи вообще публиковались - писал ли он релизы, занимался ли компиляцией других статей, такие люди никогда не будут работать на «Граунд Репорт». После того как прошла первая проверка, следует проверка на соблюдение стандарта качества. Наши требования достаточно просты: это должна быть новостная история, никакой беллетристики, не должно быть копирования из других источников, это не должны быть реклама или спам, или обидный контент, содержащий расистские высказывания. Любой, кто высылает нам статьи, не отвечающие требованиям, автоматически будет удален из нашей системы. Так же мы сотрудничаем с журналистами по всему миру - но их мы тоже сразу в список не добавляем: прежде чем публиковать, всегда просматриваем их материалы. На самом деле, это решение не окончательное, и возможны переходы из одного статуса в другой. А еще наши пользователи могут создавать группы, как, например, в вашем «В контакте». Но только эти группы основаны на контенте. То есть, мы позволяем им создавать (условно) свой сайт. Он может быть как закрытый (по приглашениям), так и открытый. Там могут быть пользователи-редакторы и пользователи, которые только пишут. У них есть страничка, которая показывает все последние изменения. Можно добавить логотип, баннер, описание. Есть возможность создать собственную страницу с тремя главными новостями, как и у «Граунд Репорт». Внутри этого сообщества тоже есть модерация. Сначала они проходят внутреннюю модерацию, а потом еще и модерацию «Граунд Репорт». То есть, они создают внутренние коммуникации. Это, например, способ привлечь местные небольшие газеты, которые могут всегда сказать, что у них есть сайт, писать для него о своих локальных проблемах и так далее. Если это станет интересно для «Граунд Репорт», то мы опубликуем эти новости.

Как нам лучше работать вместе?

...А теперь я хотела бы вам позадавать вопросы: как мы можем помочь профессиональным журналистам? Я считаю, что гражданская журналистика никогда не заменит полностью профессиональную. Эти две силы должны работать в со-

трудничестве. Как мы можем развивать систему верификации, чтобы поддерживать высокие стандарты в работе? Местные новости, как правило, децентрализованы, как сделать так, чтобы их сосредоточить в одном месте? Также очень много статей, которые рекламируют что-то – как с этим бороться? Как нам находить эффективные бизнес-модели, чтобы развивать свое дело в Интернете? Мой дедушка работал в Baltimore Sun главным редактором. И он говорил мне, что самое сложное в журналистике – как побороть тягу к сенсациям и сохранить свою функцию – служить обществу. Это мы можем делать вместе – «гражданские» и профессиональные журналисты.

Версия-5. Гражданская журналистика – это живые голоса людей

...А тем временем в городе Бердске Новосибирской области, как и во многих других муниципальных образованиях России, приближались выборы (они всегда время от времени приближаются). И в Бердске вспомнили про «Шарлоттский проект». И еще раз перечитали привезенную нами из Северной Каролины в редакцию газеты «Курьер. Среда. Бердск» книжку «Шарлоттский проект» с личным напутственным автографом главного редактора Рика Теймза. И начали свой проект: «Выборы 2011: ваш голос имеет значение».

Перечисляю только названия некоторых мультимедийных публикаций (и видео, и аудио, и текстовые репортажи) на сайте газеты «Курьер. Среда. Бердск»: «Глава Бердска не должен быть доверчивым», «Центр Бердска как пустыня», «Мэр Бердска на работу должен ходить пешком», «В микрорайоне Бердска хотят развивать дворовый спорт», «Мэр Бердска не видит море в городе», «Нового мэра – на экскурсию в Омск», «Без дорог и детских площадок».

В этих публикациях звучат слова и мысли реальных людей, которые надеются, что их голоса помогут сообществу выработать совместную программу улучшения своей жизни и подобрать человека, способного эту программу реализовать. И они убеждены в том, что сегодня значение их живых голосов больше, чем в день формального голосования, когда изменить уже ничего будет нельзя.

У журналистов газеты «Курьер. Среда. Бердск» (и профессиональных, и «гражданских») есть сильное преимущество перед коллегами из «Шарлотт Обзервер» образца 1991 года: у них есть уверенно развивающийся интернет-портал, обеспечивающий мгновенную интерактивность. И еще у них есть опыт коллег – в том числе и тех, которые выступали со своими размышлениями о судьбах гражданской журналистики на этих страницах.

И значит, все у них получится!