

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | НОЯБРЬ 2018 | выпуск № 11 (85)

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

В НОМЕРЕ:

Горячая тема

- Местное самоуправление в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040гг..... 2
- Комментарий Института политики развития в отношении комплексной системы планирования..... 6
- Региональное развитие: новые города Кыргызстана, и что мешает их создать?..... 9

Новости законодательства

- Об административно-территориальной реформе..... 19
- О Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 годы..... 19
- О социальной помощи осужденным..... 19

Участие граждан в МСУ

- Граждане следят за грантовой программой Проекта ГГПОМСУ..... 20

- В детском саду Кочкорского аймака открылась дополнительная группа..... 21
- Органы МСУ Чаекского аймака учли мнение граждан в бюджете, смогли улучшить услуги и сэкономить 250 тысяч сомов в год..... 23

Депутатские истории

- О типовом КОДЕКСЕ ЭТИКИ депутатов местных кенешей Кыргызской Республики..... 25

Мониторинг и оценка

- Общественный мониторинг и Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях..... 31
- Типовое положение о комиссиях органов местного самоуправления Кыргызской Республики по рассмотрению дел о нарушениях..... 32
- Устав местного сообщества и работа административной комиссии по правонарушениям по его соблюдению..... 36

Учредитель и издатель
Институт политики развития (ИПР)

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Нургуль Джаманкулова

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Адил Абдраимов

Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымышова

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

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

Материалы журнала необязательно отражают точку зрения издателя и партнеров издателя. Ответственность за содержание материалов несут авторы.

По всем вопросам обращаться по адресам: почтовый – 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Уметалиева, д. 108, Институт политики развития; **электронные – office@dpi.kg,**

NDobretsova@dpi.kg
Телефоны: (0312) 97-65-30 (31, 32, 33, 34)
Факс: (0312) 97-65-29
Использованы фотографии, сделанные сотрудниками Института политики развития, из Интернета.
Регистрационный номер Свидательства о регистрации средства массовой информации 1785.
ISBN 1694-7053



Местное самоуправление в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040гг.

В первых версиях главного программного документа страны почти не было государственного управления, а местного самоуправления не было вовсе. Однако в процессе общественных обсуждений местное самоуправление нашло свое отражение в стратегии, причем не только в основном тексте, но и в первоочередных мерах среднесрочного этапа.

Институт политики развития внес свой вклад в формулировку задач развития в сфере МСУ, некоторые из предложений были озвучены в

ходе заседания Национального совета по устойчивому развитию 13 августа 2018 года, а затем вошли в окончательный текст стратегии. Институт политики развития через журнал «Муниципалитет» считает необходимым поделиться со своими партнерами выдержками из Национальной стратегии, касающимися местного самоуправления, а также предложить всем заинтересованным лицам включиться в дискуссию относительно того, как эти задачи могут быть расшифрованы и реализованы.

III. Экономическое благополучие и качество среды для развития

3.2. Формирование устойчивой среды для развития

Развитие регионов страны (стр. 50-54 Стратегии)

Видение: Качество жизни гражданина, проживающего в региональных городах и айылных аймаках, будет максимально приближено к качеству жизни населения столицы и не будет значительно отличаться в зависимости от географического расположения населенного пункта. Каждый регион будет иметь свои привлекательные стороны, которые мотивируют человека связывать свою жизнь с малой родиной. Будут созданы условия, при которых каждый гражданин, сообщества, организации получат возможности реализовать свои инициативы в целях развития своего города, села, региона. Будут созданы условия для привлечения инвестиций и развития бизнеса в регионах страны. Регионы получат необходимые возможности, ресурсы для реализации собственных программ развития.

Гражданин получит возможность выбора качественных услуг и товаров от поставщиков различных форм собственности независимо от места проживания на территории страны. Социальное развитие в регионах должно быть направлено на стимулирование производительной занятости, поддержку наиболее нуждающихся слоев населения. Успешное развитие регионов является залогом успешного развития всего Кыргызстана.

Необходимо, чтобы города и айылные аймаки страны были жизнестойкими, устойчивыми, безопасными и комфортными для проживания граждан страны, что позволит сократить внутреннюю миграцию и закрепить на местах молодых специалистов.

Невозможно постоянно «расширяться вширь, нужно расти ввысь». Мы должны изменить образ наших городов и сел, придать им современный облик, что потребует нового подхода к пространственному планированию и развитию, повысит требования к архитектурным и строительным нормам и стандартам. Вместе с тем это обязывает формировать городскую культуру и среду развития. Развитие города не только как промышленного, финансового, культурного центра, но и формирование культуры поведения и отношения людей друг с другом, нравственная, правовая и политическая культура человека.

Экономика регионов будет основываться на

формировании «точек роста», которым будут обеспечены преференции от имени государства в зависимости от достигнутых успехов. Регионы будут конкурировать за право получения инвестиций, в том числе государственных.

Регионы нуждаются в формировании рациональных моделей производства и потребления, которые позволят органически интегрировать их в страновое экономическое пространство. Урбанизация, развитие крупных региональных населенных пунктов как опорных точек развития, формирование в них логистических центров и промышленных предприятий обеспечат устойчивость производственно-экономических связей с прилегающими территориями, реальную интеграцию малого и среднего бизнеса. Специализация регионов на ограниченном числе производимых продуктов станет предпосылкой для развития в регионах крупного и конкурентоспособного производства.

Вместе с тем система управления обеспечит баланс между регионами-лидерами и регионами, нуждающимися в поддержке в силу слабости экономического потенциала, обеспечит выполнение социальных и иных гарантий государства гражданину вне зависимости от территории проживания.

Планирование регионального развития должно быть основано на современном понимании комплексного пространственного планирования, учитывающем все природные, социальные и экономические факторы, опирающемся на геоинформационные и демографические данные.

Планирование регионального развития должно производиться с использованием современных технологий в рамках национальной системы, связывающей планы различных отраслей и уровней управления в едином механизме планирования, мониторинга и корректировки развития. Данная система планирования должна стать основой формирования республиканского бюджета развития и межбюджетных отношений.

Необходимо обеспечить снижение рисков, связанных с чрезвычайными ситуациями, сократить загрязнение земельных и водных ресурсов за счет внедрения наилучших технологий и усиления контроля за деятельностью добывающих предприятий.

Развитие эффективных энергетических и ирригационных сетей, дорожной и транспортной инфраструктуры, обеспеченность чистой питьевой водой и системами водоотведения населенных пунктов являются приоритетными задачами для государства. Ключевой задачей местных органов

власти будет являться формирование экономических и социальных субъектов, обеспечивающих развитие на местах.

В сфере развития регионов определены следующие приоритетные задачи.

Формирование конкурентоспособного рынка государственных, муниципальных и коммунальных услуг. Государство обеспечит условия для стимулирования вовлечения субъектов различных организационно-правовых форм в сферу предоставления услуг. Мотивационные факторы будут основываться на взаимовыгодных системах ценообразования, тарифных политик, принципах субсидирования, размещения государственного, муниципального и социального заказа среди наилучших поставщиков услуг.

Частный и некоммерческий сектор должны взять на себя основные функции предоставления услуг, освободив государственные и муниципальные органы от исполнения несвойственных для них функций, разгрузив республиканский и местные бюджеты. Развитие опорных городов и айылных аймаков – «точек роста» - на основе принципов бизнес-планирования.

Задача территориальных государственных органов и органов МСУ будет заключаться в формировании среды, в которой субъектам развития в сфере экономики, образования, здравоохранения, культуры, спорта, социальной защиты будут созданы максимально привлекательные условия для реализации их инициатив и привлечения человеческих и финансовых ресурсов. В этих целях будет целенаправленно проводиться обучение ОМСУ, повышение их квалификации в вопросах развития экономики регионов, необходимости привлечения инвестиций. Работа местных руководителей будет оцениваться по привлеченным инвестициям и вновь созданным рабочим местам.

Развитие городов будет основываться не на решении срочных проблем инфраструктурного характера, а на использовании и продвижении существующих факторов развития, поддержки успешных инициатив и проектов.

Комплексная система планирования и управления позволит сократить диспропорции в развитии регионов. Неспособность местных властей эффективно выполнять функции по развитию обуславливает проведение административно-территориальной реформы. Главная цель реформы – создать благоприятные условия для народа, оптимизировать вертикаль государственного управления, систему государственного и муниципального управления.

Таким образом, в результате реформирования управления будет создано новое административно-территориальное деление Кыргызской Республики, в основу которого будут положены объективные социально-экономические процессы, эффективно регулируемые в рамках комплексной

системы планирования и управления. Нам необходимо решительно идти на слом всех факторов, замедляющих развитие регионов, исключающих экономические мотивы роста региональной экономики, формирующих низкий уровень доступности социальных услуг живущего в регионах населения. Важно обеспечить их необходимой законодательной поддержкой и финансовыми ресурсами, а также создать необходимые экономические мотивации для разворота экономики в сторону регионов.

Новая модель территориального управления будет основана на повышении ответственности территориальных государственных органов и органов местного самоуправления в улучшении качества жизни граждан. Перед местными государственными администрациями будут поставлены новые задачи по реализации национальных, а также государственных отраслевых программ с учетом специализации и особенностей регионов. Для этого они будут наделены необходимыми управленческими, административными полномочиями и ресурсами, а также полномочиями делегировать государственные полномочия органам местного самоуправления¹.

Очень важно, чтобы местная власть освоила реальные современные механизмы управления. Нужен пересмотр и переход от отраслевого управления к комплексному, связывающему территории и отрасли. Мы должны создать действенные механизмы для управления территориями и сохранения безопасности границ Кыргызской Республики.

Социально-экономическое развитие приграничных территорий, наряду с разработкой и реализацией специальных экономических мер, должно достигаться, в том числе и через обеспечение пограничной безопасности.

¹ Это спорный вопрос. Текущее законодательство устанавливает, что делегировать государственные полномочия органам МСУ может уполномоченный государственный орган через договор либо специальный закон. Местные государственные администрации не являются уполномоченными государственными органами по каким-либо государственным полномочиям, подлежащим делегированию. Однако возможно, что разработчики Стратегии подразумевают, что местные государственные администрации будут наделены такими полномочиями, которые они смогут делегировать органам МСУ в будущем. В любом случае в настоящий момент способ исполнения данного утверждения Стратегии не ясен. В то же время Стратегия содержит другую, весьма разумную ссылку на делегирование государственных полномочий по оказанию социальных услуг. Так, раздел «Равные возможности каждому гражданину» (стр. 21 Стратегии) гласит: «Также делегировать ОМСУ вопросы организации и предоставления базовых неспециализированных социальных услуг для детей и семей в трудной жизненной ситуации, лицам с ограниченными возможностями здоровья, пожилым гражданам» Также Задача 1.18. Первоочередных мер среднесрочного этапа (стр. 96 Стратегии) «Развитие системы социальных услуг и социального заказа» указывает: «Школы ответственного родительства, центры дневного пребывания для детей и лиц с инвалидностью, пожилых граждан, социальной помощи детям и семьям в трудной жизненной ситуации, школы будущих матерей или родителей должны развиваться в каждом муниципалитете, селе при делегировании ОМСУ вопросов предоставления первичных базовых неспециализированных социальных услуг». *Примечание Института политики развития.*

IV. Государственное управление

4.4 Развитие местного самоуправления (стр. 72-73 Стратегии)

Видение: Развитое гражданское общество станет основой для формирования эффективного местного самоуправления. Институты гражданского общества, наряду с партиями, будут участвовать в формировании депутатского корпуса местных кенешей. Созданы условия, когда органы местного самоуправления мотивированы развивать местную экономику и формировать местные бюджеты развития. Гражданское общество станет основой для формирования эффективного и действенного местного самоуправления. К 2040 году в Кыргызской Республике граждане будут ответственно выполнять обязательства перед собой, своей семьей и местным сообществом. Граждане будут способны формировать профессиональные, открытые, ответственные органы местного самоуправления.

Установлены следующие приоритеты в развитии местного самоуправления как института управления, наиболее приближенного к населению.

Важно широкое вовлечение населения в управление делами сообщества.

В рамках эффективности системы управления на местном уровне необходима дальнейшая децентрализация государственной власти с адекватным механизмом финансирования деятельности органов местного самоуправления. Стоит задача усиления системы управления на местном уровне в части организации устойчивой системы предоставления услуг, формирования и исполнения бюджета, управления ресурсами.

Также необходимо повышение ответственности

и дисциплины органов местного самоуправления по реализации поставленных населением задач, выполнению функциональных обязанностей.

В первую очередь речь идет о формировании ответственного местного сообщества, каждый член которого осознанно и квалифицированно способен участвовать в развитии своей территории, формировать эффективные органы местного самоуправления и контролировать их.

Во-вторых, необходимо создание правовых, методологических основ для формирования рынка коммунальных услуг. Органы местного самоуправления выступают заказчиками при организации системы предоставления услуг.

Необходимо реформировать систему межбюджетных отношений и бюджетного процесса таким образом, чтобы формирование бюджета развития в каждом городе или айылном аймаке стало приоритетом. Для каждого города или айылного аймака будут созданы условия, которые мотивируют их формировать бюджеты развития.

Будут установлены новые форматы совместной работы органов местного самоуправления и органов государственного управления, включая национальный диалог, механизмы согласования интересов местных сообществ с интересами нации по важным вопросам, включая межбюджетные отношения.

Повышена ответственность в деятельности представительных органов местного самоуправления за принятые решения. Посредством введения новых критериев и требований к кандидатам в депутаты местных кенешей будет значительно повышен потенциал местного самоуправления, к минимуму сведены риски неправомερных, неэффективных решений.

VI. Первоочередные шаги среднесрочного этапа

Сильное местное самоуправление (стр. 121-122 Стратегии)

Задача 11.1. Взаимодействие и распределение полномочий и ответственности

Первым элементом станет четкое распределение функций и полномочий между местными государственными администрациями и органами

местного самоуправления. Следующим – усиление законодательства, регулирующего местное самоуправление, в том числе в сравнении с отраслевыми законодательными рамками.

Третьим элементом преобразований должно стать изменение системы национального планирования и должен быть обеспечен принцип привязки к пространственному развитию конкретных территорий.

Задача 11.2. Финансовая децентрализация управления регионами

Бюджетная политика на уровне местного самоуправления будет основываться на необходимости обеспечения потребностей населения, а не по остаточному принципу. Ключевой характеристикой эффективного бюджетного процесса станет наличие бюджета развития.

Будет изменена система расщепления доходов

между республиканским и местными бюджетами в соответствии с возложенными на соответствующие органы управления функциями. Будет пересмотрена методика расчетов выравнивающих грантов с целью обеспечения справедливого, понятного и эффективного выравнивания доходов местных бюджетов. Важной задачей, влияющей на эффективность межбюджетных отношений, является информатизация и автоматизация процессов планирования и исполнения местных бюджетов.

VII. Управление развитием

Новая система управления развитием (стр. 147 Стратегии)

* **

Будет принят закон Кыргызской Республики, регулирующий порядок, процедуры, участников, форматы документов, выработку и утверждение единого регламента подготовки и принятия стратегических документов, а также увязки его с бюджетным процессом. Данный закон направлен на построение в Кыргызстане системы комплексного планирования, предусматривающей пространственное, территориальное планирование.

Комплексная система планирования станет ос-

новой управления государственными бюджетными инвестициями, межбюджетными отношениями и будет служить ориентиром для инвесторов и граждан.

Будут внесены изменения в регламенты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Правительства КР в части процессов разработки стратегических документов и увязки этих процессов с бюджетным процессом. Необходимо сформировать эффективные институты развития, механизмы учета мнений основных групп общества по целям развития, определить функции политических институтов (парламента, правительства, местных органов самоуправления) и ответственность за их достижение или недостижение.

Комментарий Института политики развития в отношении комплексной системы планирования

Надежда ДОБРЕЦОВА,
председатель правления ИПР,
член Национального совета по устойчивому развитию в 2018 году

Необходимо особо остановиться на пункте Национальной стратегии в отношении комплексного планирования: «Будет принят закон Кыргызской Республики, регулирующий порядок, процедуры, участников, форматы документов, выработку и утверждение единого регламента подготовки и принятия стратегических документов, а также увязки его с бюджетным процессом. Данный закон направлен на построение в Кыргызстане системы

комплексного планирования, предусматривающей пространственное, территориальное планирование.

Комплексная система планирования станет основой управления государственными бюджетными инвестициями, межбюджетными отношениями и будет служить ориентиром для инвесторов и граждан». Итак, речь идет о комплексной системе планирования – что за этим стоит? Поскольку

ку предложение поступило от ИПР, считаем необходимым расшифровать свое видение данной системы. Не все предлагаемые меры вошли в Национальную стратегию, не все из них поддерживаются государством и обществом, однако многие из них заслуживают изучения и обсуждения.

Для чего нужна комплексная система планирования?

Успех запланированных мер и достижение видения будущего Кыргызской Республики зависит от способности органов управления качественно взаимодействовать в рамках системы планирования и управления развитием.

Для предотвращения рисков, связанных с дисбалансами регионального развития, и обеспечения условий для стимулирования развития в регионах – «точках роста», в первую очередь необходимо создать национальную систему планирования и управления региональным развитием.

Национальная комплексная система планирования и управления региональным развитием должна включить аспекты пространственного, экономического, социального развития, установить четкую иерархию планов и завершить решение проблемы разграничения полномочий органов управления. Для этого система должна быть обеспечена необходимыми элементами:

- правовыми условиями в виде отдельного закона о комплексном планировании и управлении региональным развитием;
- органом государственного управления, чьей задачей будет выполнение данного закона и выполнение функций планирования и управления региональным развитием;
- финансовыми, информационными и человеческими ресурсами, необходимыми для организации процесса и решения первоочередных задач регионального развития.

Закон о комплексном планировании и управлении региональным развитием

Правовые условия в виде отдельного закона позволят создать прозрачную и ясную систему планирования регионального развития, основанную на комплексном подходе, который интегрирует пространственные, экономические, социальные и экологические цели и задачи устойчивого развития. Закон даст четкое и понятное всем определение понятия «регион», что заложит новые основы для региональной политики в ее современном понимании.

В административном отношении закон установит взаимосвязь и иерархию всех уровней планирования развития, включая национальный рамоч-



ный план, региональные отраслевые планы, региональные территориальные планы и местные (муниципальные планы); определит взаимоотношения органов управления, участвующих в процессе планирования, ответственность исполнителей планов, требования к мониторингу и внесению изменений в планы различного уровня.

Основой Национального рамочного плана должна стать Национальная стратегия развития. Национальный рамочный план страны будет планировать среднесрочное пространственное и социально-экономическое развитие страны в целом, определять основные параметры для разработки планов нижестоящих уровней. Региональные рамочные планы будут разработаны с учетом Национального плана и особенностями развития региона. Региональные планы будут расшифровывать направления развития, определенные Национальным планом для конкретного региона, а также задавать общие рамки развития для рамочных планов развития районов и городских агломераций в соответствии с административно-территориальным устройством страны. Цель рамочного плана района или городской агломерации – дать направления развития территории, скоординировать все потребности и инициативы местных сообществ, частного сектора и потенциальных инвесторов. Далее следуют местный план развития территории – пространственный план реализации местной

программы социально-экономического развития, а также детальные планы землепользования, которые определяют виды использования земельных участков, инфраструктурные сооружения и сети более подробно.

Закон установит требования к прозрачности процесса планирования; формы и способы участия граждан в процессе планирования, мониторинга и корректировки планов, их обжалования и апелляции.

Закон создаст основу для формирования профессии планировщика развития и инфраструктуры услуг по планированию. Разработка современных планов развития с учетом пространственных и социально-экономических факторов требует междисциплинарного подхода, то есть совместной работы планировщиков, экономистов, социологов, экологов, картографов, геологов, аналитиков по мониторингу рисков стихийных бедствий, специалистов по транспорту, гидрологов, а также информации от рыночных, финансовых аналитиков, специалистов по государственным финансам. Закон создаст условия для формирования таких междисциплинарных команд, установит требования и процедуры их привлечения к процессам комплексного планирования.

Акт о государственном органе, ответственном за организацию и мониторинг процессов планирования и управления региональным развитием

Эффективное функционирование национальной системы комплексного планирования и управления требует наличия уполномоченного государственного органа, ответственного за организацию и мониторинг процессов планирования и управления региональным развитием. Данный государственный орган должен иметь полномочия, чтобы обеспечить должный уровень межсекторного взаимодействия в процессе комплексного планирования, а также выполнить функции контроля исполнения планов развития, внесения в них корректировок по результатам мониторинга и оценки. Деятельность данного государственного органа должна быть основана на применении цифровых технологий, баз данных в целях обеспечения качества планирования. Орган должен выступить основным заказчиком в процессе сбора и анализа данных, необходимых для процесса комплексного планирования, включая статистику, цифровые и геоданные, для чего должны быть установлены четкие взаимоотношения данного органа с системой «Тундук».

Функции и полномочия указанного государственного органа должны быть определены в нормативном правовом акте, форма и статус которого будут зависеть от формы и статуса данного уполномоченного органа. В данном акте также будут определены принципы управления государствен-

ными бюджетными инвестициями в развитие регионов, межбюджетными отношениями и заложены ориентиры для инвесторов, участвующих в региональном развитии.

Закон о Фонде устойчивого развития

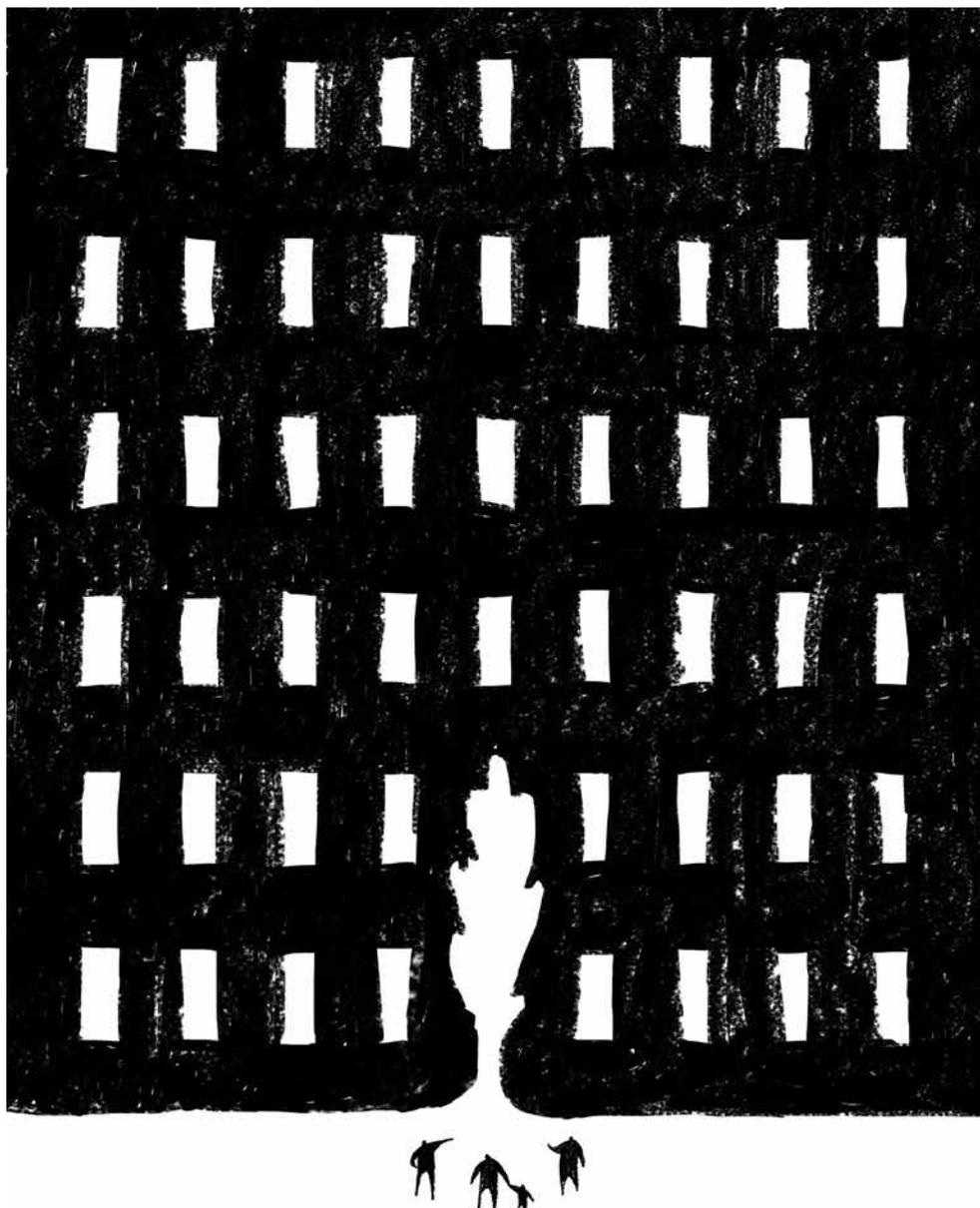
Целенаправленные усилия государства в сфере устойчивого развития, особенно в отношении развития регионов – "точек роста", а также компенсационные меры, направленные на предотвращение рисков существенного отставания регионов со слабым экономическим потенциалом, должны надлежащим образом финансироваться из республиканского бюджета и других источников финансирования. Для этого необходимо предусмотреть возможность и условия создания и функционирования Фонда устойчивого развития, что потребует принятия специального закона.

Важным принципом Фонда устойчивого развития должен стать внебюджетный характер его финансирования и межсекторный характер его управления. Фонд не должен финансироваться по остаточному принципу и не должен зависеть от конъюнктурных политических интересов, поэтому источником его финансирования следует определить часть национальных доходов, получаемых от использования национальных богатств, в первую очередь от эксплуатации недр и приватизации государственной собственности.

Поскольку данные источники дохода являются собственностью всех поколений народа Кыргызской Республики, они должны направляться не на бюджетное финансирование текущих нужд действующего правительства, а на цели развития, достижение долгосрочного видения, задачи будущих поколений. Для сохранения и приумножения национальных богатств и достижения будущих целей устойчивого развития, Фонд должен функционировать по принципу возобновляемого капитала, инвестируя капитал и осуществляя текущую деятельность на доходы от инвестиций. Управление фондом должно быть построено на принципе паритетного участия государства, общества и бизнеса как субъектов развития.

Фонд на возмездной и безвозмездной основе должен финансировать проекты и программы, направленные на достижение мультипликативного долгосрочного эффекта в различных сферах устойчивого развития, формирующих будущее Кыргызской Республики и ее регионов и определяемых коллегиальным органом управления.

Далее журнал «Муниципалитет» предлагает изучить настоящую ситуацию в сфере комплексного планирования с помощью документа, подготовленного консультантами Всемирного банка.



Марина БЛИНОВА

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ: НОВЫЕ ГОРОДА КЫРГЫЗСТАНА, И ЧТО МЕШАЕТ ИХ СОЗДАТЬ¹?

Алистер БЛАНТ, Манджуша РАЙ, Раушанна САРКЕЕВА
по заказу Всемирного банка, 2017 г. Печатается с разрешения
офиса Всемирного банка в Кыргызской Республике.

¹ Часть Аналитической записки по «Зеленому росту» городов. Название статьи предложено редакцией журнала «Муниципалитет».

Начало. Продолжение см. в следующем номере журнала «Муниципалитет»

1. Урбанизация в Кыргызской Республике

Масштабы и формы урбанизации

Население Кыргызской Республики в настоящее время составляет 5,7 млн. человек, и ежегодный темп прироста населения КР – 2,2% в год – является самым высоким в регионе. Около 35% населения Кыргызстана живет в городских районах, по сравнению с примерно 50% - в Узбекистане и более 50% - в Казахстане (Урбанизация в Центральной Азии, ЭСКАТО, 2014г.). За 20 лет - с 1994 по 2014 год - доля городского населения выросла в Казахстане, Узбекистане и Туркменистане, но снизилась на 2% и 9% соответственно, за тот же период в Кыргызстане и Таджикистане. И хотя темпы урбанизации невысокие, фактический темп роста городского населения превышает темп роста населения страны, в основном население городов растет за счет внутренней миграции. То есть, городское население страны ежегодно увеличивается на 100000 человек в год, и если бы этот прирост происходил в одном городе, то он оказался бы в числе семи крупнейших городов страны. Большая часть этого роста приходится на периферийные районы крупных городов – г. Бишкек и г. Ош, которые постоянно росли, и сейчас их население в совокупности составляет более 60% всего городского населения страны. Рядом с крупнейшими городскими центрами расположены четыре города среднего размера (Джалал-Абад, Каракол, Токмок и Узген), население которых от 50000 до 100000 жителей, что составляет около 25% от общей численности городского населения Кыргызстана. Оставшееся городское население концентрируется в 19 малых городах, с населением менее 50000 жителей, что составляет всего 15% городского населения страны. Таким образом, мы видим, что происходит несбалансированное развитие городов КР с акцентом на два крупных города, и вследствие этого снижается потенциал экономического развития других урбанизированных территорий, возможность сфокусированно развивать отстающие области.

Развитие городских территорий наносит ущерб окружающей среде. Сокращаются площади сельскохозяйственных земель, и растут выбросы углекислоты. Также растет спрос на коммунальные услуги, а также уязвимость перед стихийными бедствиями, как за счет строительства на непригодных, опасных участках, так и за счет экстремальных погодных условий вследствие изменения климата.

Урбанизация и бедность

Во всем мире вклад городов в национальный ВВП составляет 70%¹. Уровень бедности в городах неизменно ниже, чем в сельской местности. В Кыр-

гызстане, по данным Комплексного исследования здравоохранения в 2008 году (KINS), 26% городского населения живет в бедности по сравнению с 36% – в сельских районах. По данным исследования, есть различия между регионами, однако в большинстве регионов этот разрыв между городами и сельскими районами сохраняется. В Бишкеке, самом быстрорастущем и доминирующем в развитии городе, лишь 16% населения живет в нищете². Однако если рассматривать с точки зрения отсутствия доступа к основным услугам (водоснабжение, канализация, электричество, отопление и телекоммуникации), то сельские районы показали гораздо более высокие уровни многомерной бедности. В 2008 году 91% населения сельских районов проживал в условиях многомерных лишений, при этом средний показатель интенсивности лишения составил 58% (т. е. малоимущие испытывают лишения по более чем половине показателей). В городских районах процент распространенности и интенсивности был значительно ниже (51 и 49 процентов соответственно). Ситуация в городах заметно улучшилась в период с 2008 по 2012 год. В городских районах наблюдалось 30%-ное сокращение малоимущего населения, в то время как снижение уровня бедности в сельских районах составило 16%. В городских районах бедные «по доходу» преобладают в периферийных районах, и там же самый высокий уровень многомерной бедности («по лишениям»), особенно в неформальных поселениях, на которые приходится значительная доля прироста городского населения³.

Кроме того, существует положительная корреляция между уровнем образования и занятости, а также между занятостью и бедностью. Городские районы предоставляют больше возможностей для получения высшего образования и впоследствии расширяют возможности трудоустройства. В городах лучше доступ к услугам здравоохранения. В Бишкеке и Оше число врачей на 100000 населения составляло 277 и 243 соответственно, по сравнению с 150 в других частях республики⁴. Международные исследования показывают, что нищета связана с плохим медицинским обслуживанием и доступом к медицинскому обслуживанию⁵.

Издержки урбанизации

Потеря сельскохозяйственных земель и разрастание городов

Хотя из урбанизации можно извлечь много выгод, существуют также издержки, которые могут

² Кыргызская Республика: профиль бедности и условия проживания. Всемирный банк, 2011г.

³ Кыргызская Республика: Профиль бедности за 2013 год, май, 2015 г.

⁴ Источник: Республиканский медико-информационный центр – публикация 2009 года, цитирует «Системы здравоохранения в переходный период», том 13, № 3, 2011г.

⁵ Бедность и здоровье: бриф. Всемирного банка 2014 <http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/poverty-health>

¹ UN HABITAT 2017. <https://unhabitat.org/urban-themes/economy/>

быть распределены неравномерно и негативно отразиться на будущих поколениях. Рост городских районов привел к потере природных ресурсов, в частности, сельскохозяйственных земель, что привело к снижению национальной продовольственной безопасности. Недавний анализ землепользования в городских районах Кыргызстана показывает, что все города расширяются, даже там, где население не растет или растет незначительно, и, соответственно, снижается плотность населения городов. Например, в Бишкеке в период с 2000 по 2015 год население увеличилось на 18,6%, а территория города – на 36,5%. И если эту тенденцию можно понять с точки зрения продолжающегося роста столицы, ее сложнее объяснить для небольших городов, таких, как Сулюкта, где население увеличилось менее чем на 3%, а площадь города за тот же период увеличилась на 70%¹.

Есть несколько объяснений этого. С принятием Земельного кодекса все граждане получили право на владение землей, и тем гражданам, кто не имел права на приватизированный коммунальный дом (вновь образованные домохозяйства, созданные детьми существующих собственников коммунального жилья, или те, кто был перемещен из общежитий, предоставленных в настоящее время несуществующими предприятиями), и в тех случаях, когда не имелось вновь построенных коммунальных жилищных единиц, зачастую предоставлялись участки на землях, выбранных местным самоуправлением. Среди других причин такого развития: 1) спекулятивный характер сделок с земельными участками, особенно в крупных городах, подпитываемый в определенной мере тем фактом, что земля и собственность рассматриваются как хорошие долгосрочные инвестиции для многих трудовых мигрантов, работающих за рубежом²; 2) хаос, последовавший за народными восстаниями 2005 и 2010 гг., когда земля на окраине Бишкека, в частности, была незаконно оккупирована и, что не менее важно, 3) несостоятельность системы планирования развития территорий, особенно в области контроля за строительством.

Результат «расползания» городов, когда места

работы остаются в центре города, ведет к увеличению времени на ежедневные поездки и, следовательно, увеличению выбросов парниковых газов и загрязнению твердыми частицами. Это, в свою очередь, влияет на температуру в центральных районах, они потребляют больше электроэнергии для смягчения этого воздействия. В Бишкеке, в разных районах города, температура на 5-10°C выше, чем в пригородах, за счет излучения твердых поверхностей. Ситуация усугубляется потерей открытых пространств/зеленых насаждений внутри города, которые за последние 20 лет сократились на 75%³, увеличением спроса на городские услуги, увеличением уязвимости города к стихийным бедствиям как за счет развития непригодных мест, так и за счет повышения риска экстремальных погодных условий вследствие глобального потепления.

Исследование, проведенное компанией ICF для Всемирного банка⁴, оценило стоимость четырех сценариев развития Бишкека до 2025 года, исходя из нынешних темпов роста населения. Эта стоимость включает оценку альтернативной стоимости сельскохозяйственных земель, используемых под городскую застройку, расходы на обслуживание территории, увеличение стоимости поездок и увеличение выбросов CO₂. Согласно одному из сценариев, город не расширялся за счет дополнительной трансформации сельскохозяйственных земель, а второй сценарий был построен на условии сохранения текущей плотности городской застройки, а в третьем и четвертом сценарии подразумевали снижение плотности на 20%. Затраты на землю были самые низкие в сценарии уменьшения плотности застройки, остальные издержки росли непропорционально. Однако ограничения на приобретение земли для расширения города привели бы к повышению цен на землю, и, соответственно, к повышению затрат. Для определения наилучшего сценария нужен более тщательный анализ выгод и затрат, но пока необходимо рассматривать такие решения, как развитие новых городских узлов (центров активности), что позволит снизить время на поездки и на работу, и за покупками, а также стратегии поощрения инвестиций в развитие таких альтернативных центров. Способность и возможность внедрить данные решения, найти финансирование и реализовать их зависит от многих факторов, не самый последний из них – это система городского планирования, о которой мы говорим ниже.

Увеличение риска природных и антропогенных бедствий

Восемьдесят крупных населенных пунктов (включая все крупные города), в которых сосредоточено около 75% всего городского населения страны, расположены на 20% территории с наи-

¹ Повышение устойчивости городов к стихийным бедствиям. Задача 1. Отчет: Городское планирование, развитие и расширение городов в Кыргызской Республике. ICF для Всемирного банка. 2016 г.

² Около 23% трудоспособного населения живет за рубежом, и денежные переводы от трудовых мигрантов составляют 14% ВВП. Отчет по задаче 1 Проекта городского развития: «Градостроительство, развитие и расширение городов в Кыргызской Республике»; Повышение устойчивости городов к стихийным бедствиям в Кыргызской Республике, ICF, 2015 г. Большая часть этого раздела основана на этом докладе. Кроме того, поддержка этому заключению содержится в документе «Влияние денежных переводов на экономику Кыргызстана» (Кыялбек Акмолдоев и Айдай Будайчева – документ Международной конференции для Евразийских экономик 2012 года), который показывает, что денежные переводы используются не для инвестиций в производственные предприятия или образование, а в потребительские товары и жилье.

³ Основные направления формирования и развития Бишкекской агломерации и соседних городов-спутников. Концепция. Бишкек, 2015 г.

⁴ Там же.

большей степени подверженности землетрясениям – 9 баллов и более по шкале интенсивности Медведева-Шпонхойера-Карника (MSK-64). Хотя это не может представлять серьезной проблемы в тех случаях, когда соблюдаются правила планирования и строительства, направленные на минимизацию рисков, это может значительно повысить риск для людей и инвестиций, когда такие правила не применяются на практике. Данные показывают, что землетрясения и оползни вместе имеют порядка 90% смертности и причиняют 97% экономических потерь в Кыргызстане¹.

Вследствие такого городского развития усложнилась структура городов – часть районов обновляется, часть при этом расширяется вширь и ввысь, а часть – приходит в упадок. Формируются новые типы городского пространства: многофункциональные городские ядра, первоклассные многоквартирные дома в центре города, ветхие строения советской эпохи, деградирующие промышленные зоны, и, самое главное – разнообразие неофициальной и полуофициальной застройки на городских окраинах (новостроек), которая в более бедных районах города состоит из незаконченных или брошенных жилых домов, и более медленное развитие формальных пригородных поселений². К проблемам развития Бишкека можно отнести: разрастание города; районы без элементарных услуг; строительство на землях с высоким риском стихийных бедствий; перегруженность дорожного движения и загрязнение воздуха; потери открытого пространства; риск наводнений. Некоторые из этих проблем, но не все, актуальны и для других городов, где более распространена проблема полузаброшенных территорий.

2. Система планирования

Планирование развития территорий и городское планирование

Государственное агентство архитектуры, строительства и коммунального хозяйства играет ключевую роль в разработке и реализации планов развития территории. В его обязанности входит предложение законопроектов, затрагивающих территориальное планирование и строительство, установление градостроительных и строительных норм, разработка генеральных и детальных планов Проектным институтом (КНИИП Градостроительства) и другими органами. Утверждение генерального и детального планов – ответственность муниципалитета (исключение – Бишкек и Ош) так же, как и выдача разрешений на строительство. Контроль за ходом разрешенного строительства осуществляет

преимущественно местный орган архитектуры и соответствующий отдел Государственного агентства по экологической и технической безопасности.

Система пространственного и городского планирования мало изменилась по сравнению с советским периодом. В основном для определения требований к землепользованию используются шаблонные стандарты и нормы. Городское планирование в первую очередь связано с градостроительным проектированием, и из-за ограниченных инвестиций в подготовку планов, как правило, реагирует, а не иницирует удовлетворение растущих потребностей города, связанных с часто незапланированными тенденциями развития. Это усугубляется слабостью органов, ответственных за планирование. Закон о местном самоуправлении возлагает на МСУ ответственность за разработку генеральных планов и планов на местах, но реорганизация Государственного агентства по архитектуре, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (ГААС и ЖКХ – Госстрой) означает, что субсидирование работы Государственного проектного института архитектуры и градостроительства (ГПИ) уже не работает, так как институт должен быть на самофинансировании. Это требует от МСУ распределять бюджетные средства таким образом, чтобы заказать ГПИ (или частному проектировщику с соответствующей квалификацией) пересмотр или разработку генеральных планов, а также детальных планов и нормативных актов. В связи с отсутствием средств, для большинства муниципалитетов разработка генеральных планов не является приоритетной задачей, и также МСУ не хватает потенциала, чтобы подготовить техническое задание на разработку плана и контролировать эту работу. Только 10% из 1800 сельских населенных пунктов имеют новые генеральные планы (разработаны после 2001 года), 48% населенных пунктов имеют генеральные планы, разработанные до 1991 г., из 31 города (включая г. Ош и г. Бишкек) только 13 имеют утвержденные планы или находятся в процессе их разработки и утверждения, у многих населенных пунктов территориальные планы не пересматривались и не изменялись на протяжении более 20 лет³. Кроме того, так как потенциала органов МСУ недостаточно, чтобы выступать в качестве «клиента» проектного института, органам МСУ сложно обеспечивать связь между генеральными планами и программами социально-экономического развития муниципалитета. Скорее МСУ считают себя ответственными только за обеспечение того, чтобы строительство следовало планам. Большинство планов развития города (генеральных планов) было подготовлено без учета последствий для дру-

¹ На основе данных за 10-летний период 2005-2014гг. Профиль стихийных бедствий и рисков: Кыргызстан, 2014г., www.preventionweb.net/countries/kgz/data/

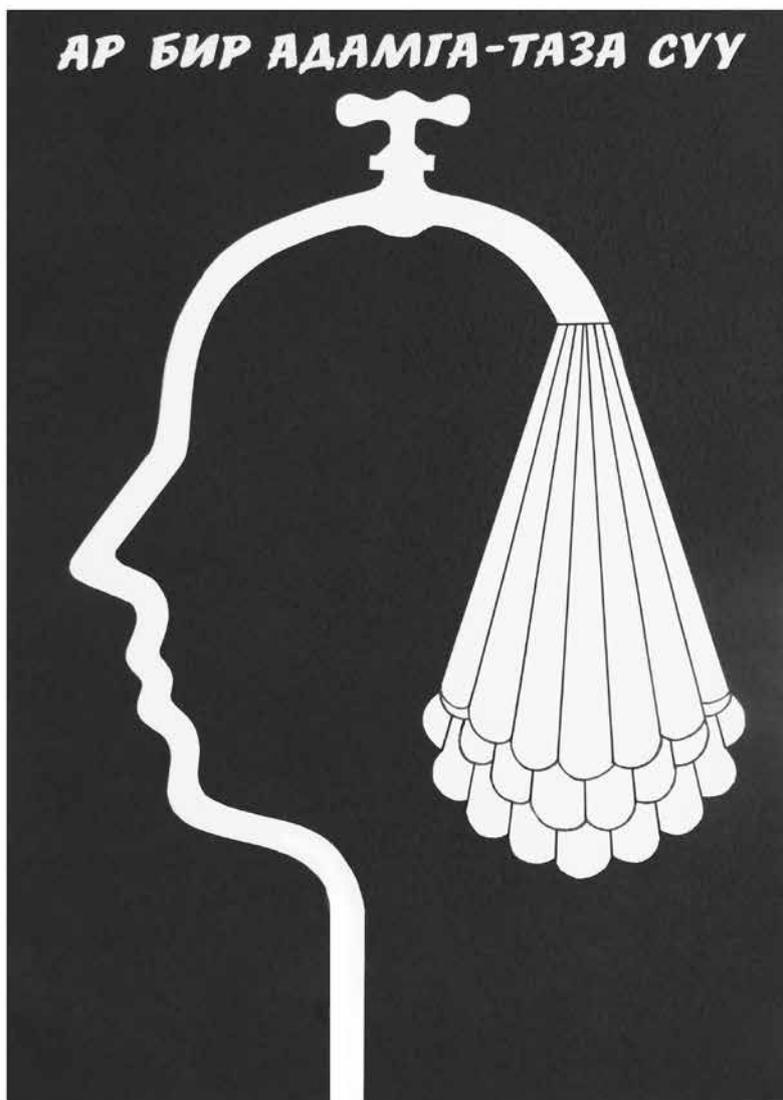
² Там же.

³ Раздел 1 «Анализ текущей ситуации по обеспеченности населенных пунктов генеральными планами», Приложения 1 к проекту постановления Правительства КР «О Программе по разработке и обеспечению генеральными планами городов и населенных пунктов Кыргызской Республики на 2017-2030 годы», подготовленного ГААС и ЖКХ, март 2017 г.

гих секторов, и они не включают стратегии осуществления плана.

Содержание планов территориального развития и механизм разработки планов не сильно изменились с тех пор, когда решения о развитии областей/регионов принимались централизованно. Значительные изменения политической и экономической среды, последовавшие за распадом СССР, требуют совершенно другого подхода к разработке планов, к их содержанию и реализации. В советское время вся земля принадлежала государству и не имела стоимости на финансовом рынке, у государства не было забот по поиску пригодных и доступных по цене земельных ресурсов. Принятие Земельного кодекса привело к тому, что большая часть земли была приватизирована, в то время как Гражданский кодекс предусматривает защиту собственников земельных участков. В условиях рыночной экономики разработчики планов не могли заложить требования для земли и инфраструктуры в соответствии с экономическим ростом (или спадом) и последующим ростом населения.

Таким образом, система пространственного планирования сместилась от полной определенности к неопределенности и зависимости от факторов, на которые планировщики уже не могли повлиять. Планировщикам пришлось изменить свой подход: от планирования землепользования на основе научных норм и стандартов к планированию на основе относительных преимуществ разных территорий относительно типов развития, а также учитывающему административные, финансовые и другие факторы, поощряющие или сдерживающие желаемое развитие территории. Это значит, что планы развития территорий должны быть тесно связаны с программами социально-экономического развития (ПСЭР). Сейчас планы не подкреплены программой реализации, оценкой расходов и предложениями по финансированию реализации, за исключением случаев, когда план разрабатывается по инициативе частного инвестора или для государственного проекта.



Дуишбек ИСКАКОВ

Кроме того, хотя Закон о градостроительстве и предусматривает право граждан, затрагиваемых предлагаемыми планами, на проведение общественных обсуждений и консультаций, в законе не прописаны конкретные требования к тому, как должно проходить обсуждение планов с общественностью и с заинтересованными сторонами на различных этапах процесса разработки и утверждения планов. Планирование рассматривается как научный процесс, и специалисты не открыты к участию заинтересованных сторон (общественности и жителей) из-за риска политизации процесса, риска подрыва или задержки работ по разработке плана.

Одним из возможных последствий этого является отсутствие причастности к планам заинтересованных сторон. Это, в сочетании со слабым институциональным потенциалом для соблюдения планов, отсутствием политической воли и корруп-

В Литве Центр регистров при Министерстве юстиции разработал систему баз данных (регистров), которая может использоваться разными ведомствами совместно. Центр располагает 11 реестрами, включая земельные и кадастровые данные, планирование и ряд других вопросов, а также демографические данные, медицинские данные для всех лиц и регистрацию гражданских предприятий. Другие министерства и учреждения имеют свои собственные реестры, такие, как Министерство окружающей среды, которое разработало систему, с помощью которой застройщики на одном портале могут найти информацию о статусе земельных участков, определенных для потенциального освоения. Эта информационная система пользуется общей ГИС-картой, интегрированной с базами данных Центра регистров. Заявители на получение разрешений на строительство могут подавать заявки он-лайн и следить за ходом подачи заявки с помощью портала муниципалитета или министерства. Например, муниципальное предприятие «Вильнюс Планас» разработало аналогичную ГИС-систему со 120 слоями данных, среди которых данные о подземной инфраструктуре и текущем землепользовании, о градостроительных регламентах и других ограничениях конкретного района или земельного участка. Это позволяет коммунальным компаниям оценивать нагрузку городских сетей с точки зрения предлагаемого развития территории. Это также позволило муниципалитету увеличить доходы за счет выявления незастроенных, незанятых участков в городе. Для широкой общественности основная информация предоставляется бесплатно, в то время как плата пользователей, использующих информацию для коммерческих целей, покрывает расходы на эксплуатацию и разработку.

цией, приводит к тому, что планы не являются руководством для развития пространственной структуры городских населенных пунктов, что, в свою очередь, ведет к нежелательному строительству на неподходящих территориях (признаны опасными и т.д.).

Наконец, технологии, используемые при пространственном планировании в КР, отстают от других стран, в частности, речь идет о цифровом картографировании и разработке планов территорий на основе общей национальной геоинформационной системы. Хотя Государственная регистрационная служба использует такую систему для регистрации земельных участков и кадастров, а Министерство по чрезвычайным ситуациям также располагает собственной оцифрованной базой данных, разработка градостроительных планов, как правило, осуществляется с использованием бумажных карт.

Бумажные карты и планшеты со временем приходят в негодность и уступают цифровым картам в точности и надежности цифровых форм. Данные, используемые планировщиками, например, об опасных зонах, о местоположении исторических памятников, экологически чувствительных районах, о планах строительства дорог республикан-

ского значения и крупных инфраструктурных проектов, наряду с социально-экономическими данными, основанными на местоположении, можно легко «наслаивать» на базовую карту (если эти данные тоже в цифровом виде) для обеспечения лучшего понимания планировщиками вариантов проектирования. Кроме того, инвесторы, имея данные о существующем (разрешенном) землепользовании и состоянии сооружений в пределах района, смогут прогнозировать и планировать действия. Если это будет доступно на одном портале, то может способствовать увеличению инвестиций. Такие цифровые регистры данных могут также использоваться для улучшения сбора налогов и повышения прозрачности при продаже государственных активов, что поможет улучшить финансовое положение МСУ. Более того, на базе регистров можно разработать информационную систему выдачи разрешительных документов на строительство, что опять же позволило бы гражданам и компаниям получать разрешения быстрее, и, соответственно, дешевле. Не менее важно, что такая система обеспечила бы прозрачность разработки и реализации планов развития территорий и инклюзивность планов. Эта система еще должна быть разработана и масштабирована, тогда она многократно окупится и для планировщиков, и для местной экономики.

ГААС и ЖКХ разработали предложение по реформе градостроительного и строительного секторов. Стратегия развития строительного сектора на 2017-2025 годы охватывает основные стратегические направления: законодательство, институциональное планирование, градостроительство и архитектуру, производство строительных материалов, энергоэффективность строительства и зданий, строительство жилья, экологическую безопасность, бюджетную оценку и другие. Программа подразумевает большой фронт работ, на которые все еще требуется финансирование. Между тем в 2013 году Государственный проектный институт представил в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики проект Градостроительного кодекса, охватывающего аналогичный круг вопросов, предложенных в Стратегии. Однако в проекте кодекса не описана система планирования (иерархия планов), а также процесс согласования и обжалования планов, он также не описывает то, как будет происходить согласование и увязка ПСЭР и градостроительных планов, и также не содержит системы обеспечения эффективного участия заинтересованных сторон в процессе подготовки и утверждения планов. Проект Градостроительного кодекса был возвращен Госстрою на пересмотр и доработку.

Система социально-экономического планирования

Вопросы развития в Кыргызской Республике реализуются национальным Правительством через местные государственные администрации (МГА) и,

непосредственно, через МГА и организации частного сектора. В стране начал развиваться механизм государственно-частного партнерства (ГЧП), реализуемый через сотрудничество государственного и частного секторов в целях обеспечения развития. В государственном секторе Кыргызской Республики действуют две автономные системы: государство и муниципалитеты. В результате такой системы, «во-первых, граждане, проживающие в местных общинах, не в состоянии донести свои потребности до правительства; они не видят отражения своих потребностей в государственных программах. Во-вторых, программы правительства (отраслевые или тематические) не предполагают эффективных механизмов их реализации на местах, на уровне местных общин, в соответствии с ожиданиями и потребностями жителей. В результате государственные органы и органы местного самоуправления сталкиваются с определенной некоторой беспомощностью в плане удовлетворения потребностей, связанных с решением вопросов национального и местного значения»¹.

В соответствии с Законом «О местном самоуправлении», органы местного самоуправления несут ответственность за обеспечение надлежащего функционирования и развитие основных систем жизнеобеспечения местных территорий, социально-экономическое планирование и предоставление услуг, связанных с вопросами социального обеспечения и культурного развития. В частности, ОМСУ отвечают за экономическое развитие территорий, обеспечение водоснабжения и санитарии, жилищное хозяйство, дороги местного значения, а также вывоз твердых бытовых отходов. Кроме того, закон определяет, что с согласия местного кенеша правительство может расширить список функций ОМСУ.

На центральном уровне министерства и ведомства руководствуются Национальной стратегией развития, которая утверждается Президентом КР после вступления в должность. Но эта стратегия озвучивает цели национального уровня, которые не всегда чувствительны к конкретным потребностям местного развития, и не всегда учитывает приоритеты местного сообщества. Все министерства и ведомства имеют представительства на различных уровнях местной государственной администрации – на уровне областей, районов и айылных аймаков. Местным государственным администрациям (МГА) поручено обеспечивать реализацию программ и поручений министерств на местном уровне. При этом руководство осуществляется «сверху вниз» по вертикали власти через несколько уровней местных органов управления. Однако

они не являются эффективными проводниками для донесения местных приоритетов до национального уровня. Основная ответственность МГА состоит в том, чтобы регистрировать деятельность в их секторе, а не получать информацию о потребностях общин и обеспечивать их учет при разработке будущих программ и проектов.

Все сектора используют утвержденные стандарты предоставления услуг и территориального планирования. Тем не менее этот подход к планированию на основе стандартов зачастую не реализуем из-за ограниченности ресурсов на местном уровне. В исследовании существующей системы планирования, реализованном по заказу GIZ, Институт политики развития отметил, что большинство программ центральных аппаратов министерств носят «декларативный» характер и содержат незначительные детали о том, как они могли бы быть реализованы на местном уровне². Далее авторы отметили «отсутствие единого и четкого набора процедур для планирования социально-экономического развития территорий, которые бы позволили интегрировать национальные приоритеты с приоритетами местных сообществ, выявлять потребности сообществ и принимать их во внимание при разработке государственных программ развития, определении роли и порядка взаимодействия центральных государственных органов, их территориальных единиц, местных государственных администраций и органов местного самоуправления в вопросах территориального планирования развития». Приказ Министерства экономики КР № 45 от 27 февраля содержит подробную информацию о содержании и форме комплексного планирования, но не о процессе.

Местные государственные администрации не заняты реализацией программ, которые отвечают потребностям жителей соответствующей территории, а сосредоточены в основном на сборе стандартных статистических данных, которые при этом не связаны с целями, задачами и показателями текущих отраслевых программ. Кроме того, МГА также не координируют реализацию государственной политики на районном уровне, что может привести

² там же.

¹ Концепция согласованного регионального планирования подготовлена Институтом политики развития в консорциуме с Институтом бюджетных решений и Агентством инициатив развития в рамках Проекта «Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества» по заказу Проекта GIZ по поддержке гражданского общества. Бишкек, 2016г.

С населением более 1,2 млн. человек Бишкек ежегодно производит 1,5 млн. м³ твердых бытовых отходов. Около 1% от этого объема перерабатывается вторично. Остальные 99% идут на свалку. Городская свалка устроена неправильно, мусор не уплотняется и не покрывается, обеспечивая легкий доступ животным и насекомым. Постоянные открытые и подземные возгорания и разложения органических веществ загрязняют воздух. Из-за контакта отходов с землей, происходит загрязнение сточных вод и ручьев.

Источник: Управление твердыми бытовыми отходами в г. Бишкеке – Технико-экономическое обоснование. ЕБРР. Бишкек, 2012г.

В Кыргызстане около 50% произведенной энергии потребляется жилыми зданиями. Кроме того, уровень потребления на единицу жилой площади в два-три раза выше, чем в европейских странах. Страна имеет огромный потенциал энергосбережения, и опыт других стран показывает, что энергоэффективные здания позволяют сохранить до 40-50% потребляемой энергии и сократить выбросы CO² на 25-32%.

Источник: Изменение климата в Кыргызстане (обзор). Н. АБДЫРАСУЛОВА, ПОДРЕЗОВ О., ПОДРЕЗОВ А., 2011г.

к тому, что МГА отдают приоритет инвестициям, которые не учитывают первоочередных потребностей жителей. При этом у МГА нет полномочий для того, чтобы каким-либо образом встраиваться в этот процесс¹.

Система контроля за реализацией государственных программ не способствует рациональной и эффективной реализации государственных программ на местном уровне. Отчетность об эффективности государственных программ ограничивается секторальными отчетами в Жогорку Кенеш².

Система управления охраной окружающей среды (УООС)

Исторически сложилось так, что понятие «охрана окружающей среды» в Кыргызстане было сформулировано на основе советской системы охраны природы, которая была в основном связана с защитой редких видов животных (фауна) и растений (флора) и обеспечением санитарно-эпидемиологического фона окружающей среды, к которой имеют доступ люди, представители рабочего класса и крестьянства.

Относительно недавно понятия «охрана окружающей среды» и даже позже «экологический менеджмент» были сформулированы в связи с глобальной точкой зрения на природные ресурсы, антропогенное воздействие и технический прогресс индустриального поколения. Эти понятия связывают природу/окружающую среду с понятиями «изменение климата», «опустынивание земель» и «потеря биологического разнообразия». И стратегические программы Правительства КР признают, что рациональное использование земельных, водных и биологических ресурсов является не только необходимым условием для обеспечения жизнедеятельности и важным фактором в снижении уровня безработицы и бедности, но также важны для дальнейшего экономического роста и обеспечения устойчивого развития страны.

В 2003 году доклад об осуществлении целей тысячелетия характеризовал ситуацию так: «...относительный перерыв, который был дан для окружающей среды в Кыргызстане в результате сниже-

ния промышленного производства, используется неправильно». Однако неуправляемый рост городов и бесконтрольная деятельность горнорудных предприятий уже ухудшили ситуацию.

Города вносят существенную долю в загрязнение воздуха, они также являются основными потребителями энергии и производят основную часть твердых бытовых отходов, причем эти процессы цикличны и взаимосвязаны. К основным источникам загрязнения воздуха³ относятся: отопление, коммунальное хозяйство, транспорт (в основном – личный автотранспорт) и промышленность⁴. Во многих городах значительно сократилось количество зеленых насаждений и ухудшилось их качество, за счет строительства индивидуального жилья и коммерческих помещений, расширения улиц и строительства новых дорог (так, в Бишкеке количество зеленых насаждений на душу населения уменьшилось с 21 кв. м на душу населения в 1980-х годах до 7 кв. м на душу населения в 2014-м).

Как уже отмечалось ранее, города разрастались за счет трансформации прилегающих к ним плодородных сельскохозяйственных земель. Защита и сохранение сельскохозяйственных земель и лесов вокруг городов от незаконной трансформации и застройки является еще одной важной задачей для планировщиков и экологов.

Национальная политика в области охраны окружающей среды и природопользования разработана и реализуется государственным Агентством по охране окружающей среды и лесному хозяйству (ГАООСилХ). До 2005 года это была функция Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций, которое было реорганизовано и его функции были разделены между Министерством чрезвычайных ситуаций (МЧС) и ГАООСилХ. В вопросах управления природными ресурсами также участвуют Министерство сельского и водного хозяйства и бывшее Министерство топливно-энергетических ресурсов и перерабатывающей промышленности. Другие министерства и ведомства занимаются вопросами охраны окружающей среды в соответствии с их отраслевым фокусом (например, транспорт), а также в рамках реализации стратегических программ правительства. Политика в области изменения климата осуществляется Координационным комитетом по изменению климата (ККИК) — это межправительственный комитет высокого уровня под председательством вице-премьер-министра.

К сильным сторонам существующей системы можно отнести следующие инициативы, стратегии и практики:

- Государственным агентством начата работа по Стратегической программе Устойчивости к из-

¹ там же

² там же

³ Мониторинг качества воздуха проводится в пяти городах: Бишкеке, Кара-Балте, Чолпон-Ате, Оше, Токмоке.

⁴ Национальный отчет о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики за период 2006-2011 гг.

- менению климата, в рамках пилотной программы климатической устойчивости КР (совместное финансирование АБР, ЕБРР и ВБ);
- научный подход, применяемый в градостроительном проектировании, учитывает оценку воздействия на окружающую среду;
- пересмотр требований к проектированию инфраструктуры в сторону климатоустойчивых решений и параметров (в проектах АБР, ВБ и ЕБРР);
- ЕБРР предоставляет займы и осуществляет программу инвестиций с целью улучшения качества жизни в крупных и средних городах, и недавно открыл программу займов “Зеленые города”;
- законодательство топливно-энергетического сектора содержит нормы, связанные с изменением климата, также они представлены в Национальной энергетической программе и Стратегии ТЭК на 2010 - 2025 гг.;
- ОФ «Юнисон Групп» успешно продвигает идеи энергосбережения и энергоэффективности для потребителей через общенациональные кампании по информированию, работу центров качества обслуживания, партнерства с бизнесом и государством;
- активная работа Климатической сети Кыргызстана, координируемая «Юнисон Групп». Сеть работает как неправительственный механизм для продвижения и координации действий, направленных на адаптацию к изменениям климата.

Однако у существующей системы есть ряд недостатков:

По данным МВФ, в КР очень низкий уровень расходов на охрану окружающей среды, в 2011 г. он составил всего 0,1% от ВВП страны или 0,4% от республиканского бюджета¹.

ГАООСилХ – основное ведомство по защите окружающей среды, но сейчас его статус ниже министерства, что создает трудности для интеграции экологических приоритетов с экономической деятельностью².

Управлению охраной окружающей среды не хватает многосторонних партнерств, с привлечением других заинтересованных сторон (бизнеса, землевладельцев, общественных организаций) в качестве партнеров. Также есть разрывы между разработкой и реализацией политики УООС на практике, например, для местных ПСЭР не проводится оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Исследование ПРООН «Национальный потенциал для реализации трех глобальных экологических конвенций» (2005г.) выявило следующие недостатки и провалы системы:

- отраслевая и институциональная разобщен-

ность;

- слабая осведомленность общества и участников системы об ООС;
- недостаток эффективного стимулирования и мотивации к улучшению этого понимания;
- коррупция; институциональный монополизм, скрытая “борьба” за ресурсы;
- слабая кадровая политика.

По-прежнему актуален вопрос о роли частного бизнеса и предпринимателей в переходе к “зеленым” практикам, в существующих стратегиях нет видения этой роли. Кроме того, в них нет упоминания о социальной и экологической отчетности (воздействие на окружающую среду, оценка жизненного цикла продукции, услуг и цепочек поставок, а самое главное - системы проведения измерений, отчетности и проверки соблюдения нормативов по выбросам углеводородов, которая должна быть внедрена на институциональном уровне через стратегические и программные документы)³.

В числе других проблем:

- недостатки системы пространственного планирования и соблюдения планов;
- отсутствие комплексной базы данных и геоинформационных систем (картирование);
- отсутствие экономических стимулов для собственников небольших участков сохранить землю под с/х обработку вместо застройки (это также проблема контроля за соблюдением планов);
- слабый потенциал муниципалитетов и районов в проведении ОВОС для местных программ развития и проектов застройки/размещения промышленных объектов;
- отсутствие строительных норм в части энергоэффективности зданий и сооружений (как строящихся, так и уже эксплуатируемых);
- нет мотивации развивать архитектурные и конструкторские решения по устойчивости и “пассивности” зданий (отсутствие выбросов углеводородов);
- нет стратегий по сокращению выбросов углеводородов в системе городского транспорта.

Основные выводы

Из представленного анализа текущей ситуации с пространственным, социально-экономическим и экологическим планированием можно вывести общие факторы и вопросы. Недостатки и пробелы в трех сферах планирования взаимосвязаны, часто являются общими, хотя ни законодательство, ни система планирования не подразумевают межсекторальные подходы. Планирование развития городов пока не вносит позитивный вклад в развитие местной экономики и не может предоставить решение основных вопросов, необходимых для устойчивого развития. Частично такое положение

¹ Кыргызская Республика: Стратегия сокращения бедности. Страновой отчет МВФ 14/247.

² Экологическая оценка. Азиатский банк развития, 2013г. <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-kgz-2013-2017-ena.pdf>

³ Из экспертного интервью с Ж. Жеенбаевой, исследователем и директором. ОсОО Dialecticon Climate Green (ноябрь, 2016 г.)

ние дел обусловлено недостатком политической поддержки в форме финансирования и статуса/полномочий органов, ответственных за планирование и мониторинг планов, но основные причины – это секторальный подход к разработке планов и низкий потенциал органов, ответственных за интеграцию, согласование планов между секторами и между различными уровнями государственного управления.

Ключевые выводы по проблематике (факторы)

Отсутствие четкой политики городского развития, которая могла бы стать частью Национального плана экономического и социального развития (Национальная стратегия устойчивого развития).

Нет концепции развития территорий страны (пространственного развития), которая дополняла бы НСУР и определяла бы иерархию городов и районов с различным потенциалом развития, а также планы по развитию инфраструктуры.

Отсутствует закон, определяющий систему комплексных планов развития (интегрирующих социальные, экономические, пространственные, городские и экологические предложения), включая инструменты реализации планов и нормативные требования к участию заинтересованных сторон, мониторингу и обзору и пересмотру планов. Закон также должен будет определить иерархию планов - от национальных до региональных и муниципальных планов на местах - и эффективный метод пересмотра и внесения изменений в планы вышестоящего уровня при изменении ситуации на местном уровне.

Необходимо уточнение роли центрального правительства как ответственного за разработку политики, установление стандартов и контроль за осуществлением политики.

Нет общей платформы пространственных данных, нет оцифрованных планов, разработанных на общенациональной системе географической привязки.

Города Кыргызстана являются потенциальными движущими факторами изменений, когда речь идет об управлении окружающей средой и планировании зеленого и устойчивого будущего. В качестве основных потребителей ресурсов (воды, продовольствия, энергии и т. д.) и в качестве основных загрязнителей города могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, и, следовательно, изменения в системе городского планирования и управления окажут значительное влияние на определение и обеспечение соблюдения «зеленой» повестки дня.

У городов КР большой потенциал стать движущей силой изменений в области охраны окружающей среды и планирования «зеленого» и устойчивого будущего. Как основные потребители при-

родных ресурсов (еды, воды, энергии и других) и основные загрязнители окружающей среды, города могут существенно повлиять на состояние ОС, а последовательные изменения в системе городского планирования и управления помогут сформировать и внедрить «зеленую» повестку.

Но существует серьезный разрыв между национальной повесткой по УООС и фактическим принятием решений на местном уровне. Муниципалитеты и местные органы власти сейчас не рассматриваются в качестве ключевых участников процесса реформ. И это нужно изменить.

Проблема интеграции сроков и периодичности разработки планов, с которыми работают специалисты трех секторов планирования. Горизонт планирования для городских планировщиков обычно составляет от 5 до 20 лет, но планы или программы экономического и социального развития обычно разрабатываются на срок от одного года до пяти лет. Кроме того, значительная часть процесса реализации пространственного плана зависит от проектов и программ, контролируемых другими министерствами, и зависит от бюджетов МСУ.

Интегрированный подход к планированию требует от градостроителей думать не о пространственных решениях, а разработчики ПСЭР должны думать о физических и пространственных требованиях. Необходимость работы с потребностями разных секторов предполагает, что управленцы и планировщики должны приобрести дополнительные навыки, а планы должны быть подготовлены междисциплинарными группами.

Учреждений, которые предлагают формальное образование по интегрированному планированию развития территорий, не хватает.

В учреждениях, ответственных за «планирование», отсутствует потенциал для внедрения предлагаемого подхода и использования технологий, необходимых для содействия комплексному планированию (особенно для создания платформ данных).

Необходимо расширить сферу ответственности МСУ, включив в нее образование и здравоохранение, и это должно быть заложено в финансовых механизмах МСУ.

У органов МСУ должны быть полномочия для установления ставок налога на имущество и на неиспользуемые участки земли, которые включены в зонирование и план развития территории.

Система выравнивающих грантов для МСУ с более низкой доходной базой, которая также учитывает потенциал развития области.

В законодательстве и в регламентах реализации планов должны быть четкие указания о том, как должны быть подготовлены и реализованы планы.

Продолжение читайте в следующем номере журнала «Муниципалитет».

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Подготовила **Нуржан МАМЫРАЛИЕВА**, Проект ГГПОМСУ

Об административно-территориальной реформе

В связи с объявлением 2018 года – «Годом развития регионов», издан Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» от 24 сентября 2018 года, № 189.

В Указе Президента важнейшей задачей государственных органов Кыргызской Республики считается проведение реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики, требующей последовательной реализации мер, направленных на совершенствование системы государственного управления и местного самоуправления. В этой связи рекомендовано Правительству Кыргызской Республики до конца сентября 2018 года образовать рабочую группу по административно-территориальной реформе (далее - рабочая группа), с включением в ее состав депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, сотрудников Аппарата Президента Кыргызской Республики и Аппарата Правительства Кыргызской Республики, представителей соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления, гражданского общества и независимых экспертов, с постановкой перед рабочей группой в срок до 31 декабря 2018 года следующих задач:

- провести анализ реализации принятых концепций региональной политики и административно-территориальной реформы, эффективности предлагаемых мер реформы административно-территориального устройства на основе социально-экономического районирования;

- разработать и утвердить Дорожную карту поэтапного проведения реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики.

О Программе развития местного самоуправления КР на 2018-2023 годы

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года, № 513 утверждены Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 годы и План действий по реализации Программы развития. Программа разработана для дальней-

шей реализации реформ в системе местного самоуправления, направленных на улучшение качества жизни граждан. Программа учитывает цели, предусмотренные Программой Правительства Кыргызской Республики «Единство. Доверие. Созидание», утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 апреля 2018 года, № 2377-VI. Программа предназначена для координации деятельности заинтересованных сторон по достижению согласованных видения, цели, приоритетов, задач, а также основных мер, направленных на развитие местного самоуправления в 2018-2023 годы, и нацелена на повышение роли органов местного самоуправления, местных сообществ и граждан.

Цель Программы

К концу 2023 года ответственные местные сообщества и обеспеченные, стабильные органы местного самоуправления, взаимодействуя между собой, с органами государственного управления, обеспечат улучшение качества жизни граждан.

Приоритетные направления

1. Повышение уровня участия членов местного сообщества в решении вопросов местного значения.

2. Укрепление обеспеченности, стабильности и авторитета органов местного самоуправления.

3. Мобилизация ресурсов для развития местного самоуправления.

О социальной помощи осужденным

Постановлением Правительства КР от 19 ноября 2018 года, № 536 утвержден Порядок взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с администрациями исправительных учреждений в вопросах оказания социальной помощи осужденным. Целью Порядка является повышение эффективности межведомственного взаимодействия в решении социальных вопросов осужденных, готовящихся к освобождению, и лиц, освободившихся из исправительных учреждений, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Согласно Порядку для лиц, освободившихся из исправительных учреждений, не получающих пособия по безработице, органами местного самоуправления и работодателями совместно с органами государственной службы занятости организуются оплачиваемые общественные работы в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О содействии занятости населения».

Граждане следят за грантовой программой Проекта ГГПОМСУ

Султан МАЙРАМБЕКОВ,
специалист Программы малых грантов Проекта ГГПОМСУ, ИГР

В 2018 году в рамках реализации Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (ГГПОМСУ), финансируемого Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития, идет реализация 38 грантовых проектов, из них около 80% проектов на стадии завершения. Особенность грантовой программы заключается в том, что проекты для финансирования выбирались самими сообществами, для чего сначала органы МСУ изучали нужды граждан, затем разрабатывали планы совместных с гражданами действий по решению самых насущных проблем. Далее инициативными группами разрабатывались инвестиционные проекты.

На этапе, когда реализация проектов близится к завершению, Проект ГГПОМСУ решил провести опрос о том, знают ли граждане о результатах этой работы, следят ли они за прогрессом, достижением заявленных целей. Поэтому опрошены были руководители органов МСУ – 28%, сотрудники органов МСУ – 39%, а также 31% опрошенных составили представители групп совместного мониторинга и оценки (далее – группы ГСМО).

По результатам обработки данных проведенного опроса можно сделать вывод, что участники опроса знают о проектах, которые выполняются в целевых муниципалитетах. Большинство из опрошенных участвуют в процессе мониторинга реализации проектов. Более 83% опрошенных отметили необходимость консультаций по устойчивости выполненных и реализованных проектов в будущем.

Созданные группы СМО помогают контролировать качество реализации грантового проекта: более 81% участников опроса удовлетворены работой, проведенной группами СМО в своих айылных аймаках, однако 13% опрошенных отмечают, что для групп СМО еще необходимо повысить их знания и

потенциал. Устойчивость проектов и дальнейшая судьба инвестиций – вопрос завтрашнего дня. Инфраструктура должна работать, ее надо содержать, поэтому более 73% респондентов отметили, что основным источником финансирования поддержки проектов будет местный бюджет. Более 15% уверены, что привлекут донорские средства, а около 8% участников считают, что дальнейшее финансирование должно осуществляться за счет вклада местного сообщества.

Другой особенностью грантовой программы является то, что она стала своеобразным тренажером управления инвестициями для органов местного самоуправления. Для тренировки финансовые средства направляются не напрямую подрядчикам или поставщикам, как это делается большинством грантовых программ, а в местные бюджеты. Из-за этого органы МСУ должны осуществлять все операции по реализации проектов через местные бюджеты в полном соответствии с процедурами государственных закупок. Поэтому неудивительно, что участники опроса волнуют вопросы государственных закупок, они отмечают его сложности, а также проблемы работы с Порталом госзакупок. Жесткие требования Закона КР «О государственных закупках» отметили более 60% респондентов, 16% - сказали о недостаточных знаниях и опыте специалиста АО по закупкам, 16% – о проблемах доступа к Интернету для работы с Порталом госзакупок. Однако органы МСУ, в основном, преодолевают трудности закупок, так как Проект ГГПОМСУ предоставил возможность всем целевым муниципалитетам направить своих специалистов для обучения госзакупкам в Учебном центре Министерства финансов КР. Так что процесс идет, проекты выполняются.

Качеством работ подрядных организаций удовлетворены примерно 55% опрошенных, частично удовлетворены – около 32%, не удовлетворены – только 2% опрошенных.



В детском саду Кочкорского аймака открылась дополнительная группа

Айнура ТУРСУНОВА,

ассистент Программы малых грантов Проекта ГГПОМСУ, ИПР

История детского сада «Наристе-И» началась еще до распада СССР, когда неизменный руководитель и идейный вдохновитель Ишенбубу ТОКТОРБАЕВА решила осуществить свою давнюю мечту, которую разделяли многие жители села. Несмотря на всевозможные препятствия и трудности, Ишенбубу занялась открытием дошкольного учреждения в селе Большевик Кочкорского айылного аймака Кочкорского района Нарынской области. Идею по развитию дошкольного образования в селе поддержали еще четыре женщины и, благодаря совместным усилиям, добились передачи здания под детский сад. Здание было построено в 1970 году, в нем провели косметический ремонт при поддержке сельчан, и набрали первых воспитанников в коли-

честве 25 детей. Поначалу дела шли относительно хорошо, но после развала СССР перемены в стране коснулись и данного детского сада. В 1995 году детский сад перестал функционировать, в связи с отсутствием поддержки, и был закрыт вплоть до 2007 года. Ишенбубу ТОКТОРБАЕВА не отчаивалась и старалась сохранить здание, в надежде на возможность продолжить начатое дело. Несмотря на то что прошло много времени, она предложила местному сообществу снова поднять вопрос о возобновлении работы детского сада. Органы местного самоуправления айылного аймака поддержали инициативу жителей по возобновлению работы учреждения.

В данном селе проживают 450 семей (2128 че-



людей, включая 1128 женщин). На сегодняшний день в детском саду функционируют две группы, в которых воспитываются 62 ребенка. Ежегодно в очереди на поступление стоят более 50 детей. Многие родители вынуждены выезжать на заработки, оставляя своих детей на попечение бабушек и дедушек, что повысило потребность населения в расширении детского сада. Бабушки и дедушки не могут полноценно ухаживать за детьми и не в состоянии обеспечить своевременное полноценное витаминизированное питание для их развития. Не исключены случаи, когда дети получают бытовые травмы. Так, например, все попытки мамы и бабушки МАЙРАМБЕКА уулу Умар устроить ребенка в детский сад были безрезультатны, а их очередь так и не подошла. Маме пришлось уехать на заработки, оставив сына на попечение бабушки. Ребенок гиперактивный и не усидчивый, впрочем как большинство мальчиков, поэтому бабушке было трудно справиться с ним. Умар три раза получал перелом руки, в итоге врачи вставили металлическую кон-



струкцию для срастания костей. В связи с учащением подобных случаев, жители села подняли вопрос о пристройке дополнительного помещения для новой группы на 30 детей.

Весной 2017 года органы МСУ Кочкорского айылного аймака подали заявку на конкурс Программы малых грантов Проекта ГГПОМСУ. По результатам конкурса Кочкорский АО стал победителем, несмотря на то, что являлся нецелевым муниципалитетом. 16 января 2018 года органы МСУ Кок-Жарского айылного аймака провели сельский сход по отбору приоритетного проекта для участия в конкурсе в Программе малых

грантов-2018 Проекта ГГПОМСУ. Огромное упорство и целеустремленность помогли Ишенбуу ТОКТОРБАЕВОЙ продвигать работу детского сада «Наристе-И». Помимо детского сада, были также рассмотрены вопросы о строительстве мини-футбольного поля и вывоза мусора. Проблема дошкольного воспитания была выявлена и отражена в Планах совместных действий аймака как одна из приоритетных по результатам СИНС.

Лидером инициативной группы и в последующем руководителем проекта стала Жумагуль КУРМАНБАЕВА – одна из самых активных женщин района, председатель районного комитета по здоровью Кочкорского района. Важно отметить, что Жумагуль ранее проходила ряд тренингов в рамках Проекта ГГПОМСУ. Эти тренинги дали ей возможность применить полученные знания в процессе реализации данного проекта. Жумагуль является ярким примером того, как жители села стараются и в дальнейшем применяют знания, полученные на тренингах, проводимых Проектом ГГПОМСУ.

Преодолевая трудности и препятствия, Ишенбуу ТОКТОРБАЕВА, заведующая детским садом, и инициативная группа под руководством Жумагуль КУРМАНБАЕВОЙ приложили немало усилий и разработали проект под названием «Открытие дополнительной группы в детском саду». В состав инициативной группы и группы совместного мониторинга проекта вошли депутаты айылного кенеша, сотрудники айыл окмоту и воспитатели детского сада.

Огромную поддержку оказывают родители воспитанников на регулярной основе с самого начала функционирования детского сада. В последующие годы выпускники школы, отметившие 20-летие окончания, помогли с установкой ограждения вокруг здания, тогдашний губернатор оказал содействие в покупке кроватей, шкафов, столов и стульев, затем выиграли грант от международной организации «Мерси К^о» на сумму 200000 сомов и

закупили необходимое недостающее оборудование. Совсем недавно четыре детских сада по Кочкорскому району, из 10 победивших по Нарынской области, получили грант от Японского правительства. В их число вошел детский сад «Наристе-И», и параллельно решился вопрос оборудования для дополнительной группы, его профинансировал Проект ГППОМСУ, чему были рады как воспитатели, так и родители детишек.

21 ноября 2018 года состоялось торжественное открытие дополнительной группы. На данный момент завершились все строительные-ремонтные работы, расширился штат сотрудников на 2 рабочих места: воспитателя и помощника.

Общая стоимость проекта составила 1100000 сомов, из которой 1 млн. сомов был выделен Программой малых грантов и 100000 сомов - из местного бюджета. Закупки работ в процессе реализации

грантового проекта осуществлялись в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики. Сотрудник айыл окмоту прошел тренинг по осуществлению государственных закупок, организованный Проектом. По результатам конкурса, проведенного Кочкорским АО, победителем стала компания «КочкорСтройСервис». В рамках грантового проекта были осуществлены: земельные работы, строительство фундамента, кирпичных стен, кровли, электромонтажные работы, внутренняя отделка, установка сантехники, пластиковых окон и дверей.

Голос граждан был услышан, инициатива местного сообщества поддержана органами МСУ, как итог - решился вопрос по внесению в местный бюджет поддержки питания и коммунальных услуг детского сада на следующий год, включая дополнительную группу.



Органы МСУ Чаекского аймака учли мнение граждан в бюджете, смогли улучшить услуги и сэкономить 250 тысяч сомов в год

Айнура ТУРСУНОВА,
ассистент Программы малых грантов Проекта ГППОМСУ, ИПР

Жители Чаекского айылного аймака Джумгалского района Нарынской области решили, что муниципалитету необходим экскаватор для вывоза

отходов, что сэкономит расходы местного бюджета аймака на 250 тысяч сомов в год. Это стало результатом участия граждан в распределении бюджет-

ных расходов местного самоуправления. Вопрос о необходимости закупки специальной техники жители села поставили перед органами МСУ 26 января 2018 года, во время сельского схода по выбору приоритетных проектов развития. Это была не единственная проблема. Совместное изучение нужд села показало, что сообщество нуждается также в ремонте отопительной системы, открытии детского сада, ограждении мусорного полигона, закупке спортивного инвентаря. Однако наибольшее число голосов население отдало закупке специальной техники. «На территории трех сел Чаекского айылного аймака (Чаек, Ак-Татыр и Беш-Терек) функционируют школьные, дошкольные, медицинские и другие муниципальные и государственные учреждения. Для их отопления, наряду с электричеством, используется уголь, отходы от которого за неделю составляют около 40 тонн. Из-за отсутствия спецтехники, мусор загружается в арендованную машину и вывозится на мусорный полигон, где выгружается вручную. Ежегодно на эти цели из местного бюджета тратится 200-250 тысяч сомов, но не всегда они в местном бюджете есть! А если вовремя шлаки не вывозить, то аймак превратится в свалку, поэтому люди проголосовали за этот проект», – иллюстрирует проблему и.о. главы Чаекского айыл окмоту Айгуль ТОКТОНАЛИЕВА.

Свой проект Чаекский айылный аймак представил на конкурс Программы малых грантов Проекта ГППОМСУ и сумел выиграть грант для софинансирования приобретения специальной техники в сумме одного миллиона сомов. При этом собственный вклад местного бюджета аймака составил в полтора раза больше – более полутора миллионов сомов (1589000 сомов). Таким образом, срок окупа-



емости экскаватора для местного самоуправления составит около шести лет. Однако на деле, по мнению и.о. главы Чаекского айыл окмоту Айгуль ТОКТОНАЛИЕВОЙ, это произойдет гораздо быстрее: «Теперь, благодаря приобретенной спецтехнике, мы сможем решить не только проблему вывоза мусора, но и очистки арыков, ремонта системы водоснабжения, это в целом существенно улучшит качество услуг для граждан. Да, нам пришлось потратиться, но, избавившись от ежегодных расходов на аренду машин, мы сможем легче аккумулировать средства на другие проекты. А софинансирование со стороны Проекта ГППОМСУ – это настоящий подарок от швейцарского народа жителям нашего муниципалитета». Закупка техники проводилась через местный бюджет, в соответствии с требованиями закона о закупках КР, для чего сотрудник айыл окмоту прошел соответствующее обучение на тренинге. В конкурсе победило ОсОО «Автомаш-Радиатор», которое осуществит доставку экскаватора-погрузчика из Бишкека на территорию Чаекского муниципалитета Джумгалского района Нарынской области.

Экскаватор-погрузчик «Амкодор-702ЕА» на базе трактора «Беларус-892,2» представители муниципалитета официально получили в Бишкеке 28 ноября 2018г. В церемонии вручения приняли участие заместитель директора Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений Мурат БАЙДЫЛДАЕВ, органы МСУ Чаекского айылного аймака и СМИ.





USAID
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА

Подготовлено Проектом USAID
«Успешный аймак»¹

¹ Данная публикация стала возможной благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). DAI Global LLC несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

О типовом КОДЕКСЕ ЭТИКИ депутатов местных кенешей Кыргызской Республики

Депутаты местных кенешей должны быть примером высоких профессиональных и личных качеств. Однако в Кыргызской Республике не редки случаи, когда действия депутатов местных кенешей не соответствуют нормам деловой этики. Известны случаи, когда депутаты срывали выборы глав исполнительного органа местного самоуправления. К примеру, в период с декабря 2016 года по март 2017 года в четырех городах и 13 айылных аймаках страны дважды не состоялись сессии кенешей по избранию мэра и главы айыл окмоту. Указом Президента Кыргызской Республики от 13 апреля 2017 года № 74 было распущено 19 местных кенешей. Данные последнего социологического исследования общественного фонда «Гражданская платформа» показывают, что только 38,4% граждан из числа опрошенных доверяют депутатам местных кенешей.

Такая ситуация отчасти стала следствием слабого развития существующих регулятивных механизмов парламентской этики. Существующий «Кодекс депутатской этики», утвержденный постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 июня 2008 года, № 548-IV, разработан только для депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Для депутатов местных кенешей подобного документа нет. Во многих странах разработаны и приняты кодексы этического поведения региональных депутатов. К примеру, в России действуют такие документы, как «Положение о депутатской этике» Совета депутатов муниципального образования «Кингисеппское городское поселение» Ленинградской области или «Кодекс депутатской этики» в муниципальном районе «Усть-Куломский». Исходя из успешности данной практики, Союз МСУ в КР при поддержке Проекта

USAID «Успешный аймак» разработал Типовой кодекс этики депутатов местных кенешей в КР.

Разработка Кодекса началась с изучения нормативно-правовой базы КР и опыта других стран. Исследование показало, что существует большой разрыв в практиках регуляторных и справочных материалов для депутатов местных кенешей КР и других стран. Союз МСУ провел фокус-группы с участием сотрудников айыл окмоту и депутатов местных кенешей Джалал-Абадской, Ошской, Иссык-Кульской и Нарынской областей. Основываясь на результатах исследования и дискуссиях в фокус-группах, представители Союза МСУ разработали проект Кодекса этики. Союз МСУ представил проект документа на "круглом столе" с участием представителей Правительства КР, членов Союза МСУ в КР, НПО и экспертного сообщества. Участники "круглого стола" рассмотрели документ и утвердили содержание Типового кодекса. 24 июля 2018 года после проведения правовой экспертизы проекта Кодекса этики, ГАМСУМО издал приказ 01-18/89 об утверждении представленного Типового кодекса этики депутатов местных кенешей и рекомендовал его для использования местными кенешами страны.

20 июля 2018 года представители Союза МСУ провели обучение депутатов местного кенеша Ырысского айылного аймака Сузакского района Джалал-Абадской области основам этики депутатов. После чего Ырысский айылный кенеш на базе типового документа разработал и принял свой Кодекс этики на внеочередной сессии депутатов айылного кенеша.

Ниже представляем вашему вниманию текст Типового кодекса этики для депутатов местных кенешей Кыргызской Республики.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ӨКМӨТҮНӨ КАРАШТУУ
ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ
ИШТЕРИ ЖАНА ЭТНОСТОР АРАЛЫК
МАМИЛЕЛЕР БОЮНЧА
МАМЛЕКЕТТИК АГЕНТТИГИ



ГОСУДАРСТВЕННОЕ АГЕНТСТВО
ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
И МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ПРИКАЗ

24 ИЮЛЯ 2018 г. N 01-18/89 г. Бишкек

Об утверждении Типового кодекса этики депутатов местных кенешей Кыргызской Республики

В целях повышения социальной значимости, авторитета звания депутата местного кенеша в обществе, установления правил депутатской этики относительно их деятельности в местном кенеше, во взаимоотношениях с избирателями, с государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими, физическими лицами и публичных выступлений, в соответствии с абзацем 2 п.п. "б" п. 6 Положения "О Государственном агентстве по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики", утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 мая 2013 года, № 258, приказываю:

1. Утвердить Типовой кодекс этики депутатов местных кенешей Кыргызской Республики (далее – Типовой кодекс) согласно приложению.
2. Рекомендовать местным кенешам на основании настоящего Типового кодекса в срок до 1 октября 2018 года разработать и утвердить Кодекс этики депутатов соответствующего местного кенеша.
3. Просить аппараты полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях, местные государственные администрации районов, мэрии и айыл окмоту разместить настоящий Типовой кодекс на своих сайтах и оказать содействие соответствующим местным кенешам в разработке и утверждении Кодекса этики депутатов на основании настоящего Типового кодекса.
4. Управлению организационной работы, методической и информационной поддержки органов местного самоуправления, Отделу административной и кадровой работы обеспечить размножение в необходимом количестве и рассылку настоящего приказа в аппараты полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях, в местные государственные администрации районов и местные кенеша.
5. Представителям Агентства в областях провести организационную и практическую работу по выполнению пунктов 2 и 3 настоящего приказа и представить в Агентство соответствующую информацию к 10 октября 2018 года.
6. Пресс-секретарю ЫМАНКАЛИЕВУ З. Ы. разместить Типовой кодекс на сайте Агентства, организовать работу по размещению его на сайтах полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях, местных государственных администрациях районов, органов местного самоуправления и опубликованию (размещению) в других средствах массовой информации.
7. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя директора М.К. БАЙДЫЛДАЕВА.

Директор Б. У. САЛИЕВ

Типовой КОДЕКС ЭТИКИ депутатов местных кенешей Кыргызской Республики



Настоящий Кодекс определяют моральные принципы и правила поведения, обязательные для депутата местного кенеша.

Депутатская этика - это совокупность основных моральных и нравственных норм поведения депутатов при осуществлении ими депутатских полномочий.

Каждый депутат должен стремиться служить образцом исполнения своих депутатских полномочий, обладать безупречной профессиональной и гражданской репутацией.

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Депутаты местных кенешей (далее по тексту – депутаты) как представители населения соответствующего айылного аймака (далее по тексту – аймак) в своей деятельности должны руководствоваться интересами населения соответствующего аймака, целями его социально-экономического и культурного его развития.

Недопустимо использование депутатами своего статуса в ущерб интересам соответствующего аймака и его жителей.

Депутаты осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики, Уставом муниципального образования, Регламентом местного кенеша и иными нормативными право-

выми актами органов местного самоуправления.

Депутаты во всей своей деятельности, в том числе не связанной с выполнением депутатских полномочий, должны руководствоваться общепризнанными нормами морали и нравственности.

Депутаты должны воздерживаться от всякой деятельности и поступков, которые могут нанести ущерб авторитету депутата и органов местного самоуправления аймака.

Депутаты должны в равной мере охранять собственное достоинство и уважать достоинство других депутатов, должностных лиц и граждан.

Депутаты местных кенешей не могут использовать свой депутатский мандат в целях, не связанных с депутатской деятельностью.



II. ПРАВИЛА ДЕПУТАТСКОЙ ЭТИКИ, ОТНОсяЩИЕСЯ К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ В МЕСТНОМ КЕНЕШЕ

2.1. Депутаты должны активно и конструктивно участвовать в работе местного кенеша, не навязывая свою позицию посредством угроз, ультиматумов и иных подобных действий.

2.2. Каждый депутат способствует соз-

данию в местном кенеше атмосферы доброжелательности, взаимной поддержки и делового сотрудничества.

2.3. Депутаты должны строить свою работу на основе равноправия и на принципах свободного

коллективного обсуждения и принятия решения по рассматриваемым вопросам, уважения к многообразию мнений, не допускать конфликтов, искать пути преодоления разногласий среди депутатов путем дискуссий.

2.4. Депутаты должны обращаться официально друг к другу и ко всем лицам, присутствующим в зале заседания. Не допускаются фамильярные и пренебрежительные обращения. Во время работы на сессиях депутаты должны одеваться в деловом стиле.

2.5. Депутаты перед началом выступления должны продумать свою речь, чтобы она носила четкую направленность по существу предмета обсуждения. Выступающие должны изъясняться доступным языком, не допуская пространных выражений. Депутатам рекомендуется во время проведения заседаний местного кенеша, его комиссий не пользоваться сотовой связью.

2.6. Депутаты, представляя интересы населения, должны проявлять уважение и терпимость к убеждениям других депутатов, традициям, культурным особенностям этнических и социальных групп, религиозных конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному миру и согласию.

2.7. Депутаты должны присутствовать на всех заседаниях постоянных комиссий местного кенеша. В случае отсутствия депутата на заседаниях местного кенеша в течение трех заседаний подряд, на заседаниях постоянных комиссий более трех заседаний, рабочих групп без уважительных причин, вопрос неисполнения депутатских обязанностей рассматривается комиссией по депутатской этике.

В случае невозможности присутствовать на заседании сессии местного кенеша по уважительной причине, депутат обязан заблаговременно (не позднее, чем за 2 дня до заседания) проинформировать председателя местного кенеша. К уважительным причинам относятся болезнь депутата,

командировка, отпуск, семейные обстоятельства.

2.8. В случае если депутаты имеют финансовую либо иную личную заинтересованность в каком-либо вопросе, который обсуждается на сессии местного кенеша в его присутствии, они должны немедленно сообщить об этом и воздержаться от участия в голосовании по данному вопросу.

2.9. Депутаты должны подчиняться принятому ими Регламенту местного кенеша, подчиняться распоряжениям председательствующего на сессии, касающимся поддержания порядка и соблюдения Регламента местного кенеша, не опаздывать без уважительных причин на сессии, депутатские слушания, заседания комиссий, рабочих групп, иные мероприятия местного кенеша.

2.9.1. Не допускаются самовольные действия по прекращению заседания: уход из зала заседания в знак протеста, для срыва заседания и по другим мотивам, не признанным уважительными; выступления без предоставления слова; выступления не по повестке дня и не по существу вопроса повестки дня; выкрики, прерывания выступающих.

2.9.2 Участвуя в заседаниях местного кенеша, депутатских слушаниях, в работе комиссий и рабочих групп, депутаты должны проявлять вежливость, тактичность и уважение к председательствующему на заседании, другим депутатам, сотрудникам аппарата исполнительного органа и иным лицам, присутствующим на заседании местного кенеша.

2.9.3. Депутаты не должны использовать в своей речи грубые и некорректные выражения.

2.9.4. Депутаты не вправе получать от третьих лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий или бездействия, связанных с депутатской деятельностью.

2.9.5. Депутаты не вправе лоббировать какой-либо вопрос в местном кенеше за материальное вознаграждение.



III. ПРАВИЛА ДЕПУТАТСКОЙ ЭТИКИ ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ ДЕПУТАТОВ С ИЗБИРАТЕЛЯМИ

3.1. Депутаты должны поддерживать постоянную связь с избирателями своего округа, быть ответственными перед ними и подотчетными им. Депутаты также представляют интересы всех жителей соответствующего айылного аймака.

3.2. Взаимоотношения депутатов с избирателями строятся на основе взаимного уваже-

ния и вежливости, внимательного отношения депутатов к обращениям, жалобам, заявлениям граждан.

3.3. Депутаты принимают меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей: рассматривают поступившие от них заявления, предложения, жалобы, способству-

ют в пределах своих полномочий правильно и своевременно решению содержащихся в них вопросов.

3.4. Депутаты не менее одного раза в год отчитываются перед избирателями, периодически информируют о своей работе во время встреч с избирателями на сессии местного кенеша и через средства массовой информации. Информация, предоставляемая депутатами

избирателям, должна быть полной, достоверной, объективной.

3.5. Депутаты обязаны ежемесячно осуществлять личный прием избирателей в избирательном округе по установленному ими графику.

3.6. Депутаты проявляют выдержку и корректность, особенно в тех ситуациях, когда собственная позиция депутатов расходится с мнением населения.



IV. ПРАВИЛА ДЕПУТАТСКОЙ ЭТИКИ ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ ДЕПУТАТОВ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ЮРИДИЧЕСКИМИ И ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ

4.1. Депутаты, не имеющие на то специальных полномочий, не вправе представлять местный кенеш, делать от его имени официальные заявления перед органами государственной власти, органами местного самоуправления и иными организациями.

4.2. Депутаты не должны использовать в личных целях возможности, связанные со статусом депутата, во взаимоотношениях с государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами.

4.3. Депутаты обязаны использовать официальные бланки местного кенеша только для официальных запросов и документов, необходимых для осуществления депутатских полномочий.

4.4. Депутаты не должны использовать помещение, телефоны, автотранспорт и другие материально - технические средства местного кенеша в целях, не связанных с осуществлением депутатской деятельности.

4.5. Депутаты не могут разглашать сведения, которые стали им известны, благодаря осуществ-

лению депутатских полномочий, если эти сведения:

- составляют государственную, коммерческую или служебную тайну;
- связаны с личной или семейной жизнью граждан, с деловой репутацией и деятельностью юридических лиц и доверены депутату при условии их неразглашения.

4.6. В случаях умышленного или неосторожного разглашения сведений, связанных с личной или семейной жизнью граждан, с деловой репутацией и деятельностью юридических лиц, доверенных депутатам при условии их неразглашения, депутаты обязаны принести извинения.

4.7. В ходе пребывания в иностранных государствах все действия депутатов должны быть направлены на повышение репутации Кыргызской Республики и авторитета депутатского корпуса.

4.8. Депутаты должны уважать особенности, традиции и законодательство страны, в которой они пребывают, соблюдать этикет и избегать конфликтных ситуаций.



V. ЭТИКА ПУБЛИЧНЫХ ВЫСТУПЛЕНИЙ ДЕПУТАТОВ

5.1. Депутаты, выступая на заседаниях местного кенеша, депутатских слушаниях, в средствах массовой информации с различного рода публичными заявлениями, комментируя деятельность

органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и граждан, обязаны использовать только достоверные проверенные факты.

5.2. Выступления должны быть корректными, не должны порочить честь и достоинство граждан, должностных лиц, деловую репутацию юридических лиц.

5.3. В случаях умышленного или неосторожного представления в публичных выступлениях и заявлениях недостоверных фактов, а также унижения чести и достоинства граждан, деловой репутации юридических лиц, депутаты обязаны публично признать некорректность или (и) недо-

стоверность своих высказываний, принести извинение тому гражданину, чьи честь и достоинство были затронуты, или юридическому лицу, деловая репутация которого была задета.

Ответственность депутатов, установленная настоящим пунктом, не освобождает их от ответственности за предусмотренные настоящим разделом нарушения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.



VI. КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВИЛ ДЕПУТАТСКОЙ ЭТИКИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВ ЗА ИХ НАРУШЕНИЕ

6.1. Контроль за соблюдением депутатами Правил депутатской этики осуществляет Комиссия по депутатской деятельности и этике (далее – Комиссия). Председатель и члены Комиссии обязаны предпринимать все необходимые меры по соблюдению депутатами Правил депутатской этики (сделать замечание, провести беседу и др.).

6.2. Комиссия может рассматривать вопрос о нарушении Правил депутатской этики по собственной инициативе или по инициативе местного кенеша.

6.3. С заявлением о рассмотрении вопроса о неэтичности поведения депутатов в Комиссию могут обращаться жители айылного аймака, должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, руководители организаций, общественных объединений.

6.4. В случае обвинения депутатов в совершении неэтичных действий, депутаты вправе подать в Комиссию в письменном виде мотивированный протест, представить документы, дать устные пояснения по существу обвинения.

6.5. В случае подачи необоснованной жалобы, затрагивающей честь, достоинство, деловую репутацию депутатов, депутаты вправе защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом.

6.6. В случае обращения депутатов в органы государственной власти, органы местного самоуправления или суд с требованиями о защите чести, достоинства и деловой репутации Комиссия, аппарат исполнительного органа оказывают содействие депутатам в защите его чести, достоинства и деловой репутации, в том числе путем оказания помощи в защите его интересов в суде.

6.7. По результатам рассмотрения вопроса о нарушении Правил депутатской этики Комиссия принимает решение о наличии или отсутствии нарушения Правил депутатской этики.

6.8. В случае установления факта нарушения депутатами настоящих Правил Комиссия может

вынести решение с рекомендацией строго следовать Правилам депутатской этики (принести извинения) с сообщением о результатах рассмотрения вопроса о нарушении депутатами Кодекса депутатской этики местного кенеша. В случае нарушения депутатами данного правила выступления на заседаниях местного кенеша к нему могут быть применены меры ответственности, предусмотренные Регламентом местного кенеша.

6.9. Местный кенеш может принять к нарушителю одну из следующих мер воздействия:

- рекомендовать прекратить поведение, нарушающее Кодекс этики депутатов местного кенеша, и принести извинения;
- довести факты нарушения депутатами норм депутатской этики до сведения избирателей округа через средства массовой информации.

6.9.1. В случае грубого нарушения правил, установленных настоящим пунктом, вопрос о применении к нарушившему их депутату меры воздействия выносится Комиссией на рассмотрение сессии местного кенеша. Местный кенеш решает вопрос об ответственности депутатов без его предварительного рассмотрения Комиссией. Признание нарушения правил, установленных настоящим пунктом, грубым осуществляется местным кенешем.

6.9.2. В случае неисполнения депутатами своих обязанностей в местном кенеше и его органах, систематического нарушения им установленного порядка их работы, местный кенеш по предварительным заключениям Комиссии может принять решение о частичном или полном лишении его на определенный период ежемесячных выплат как депутату и сообщении избирателям об отношении депутатов к исполнению своих обязанностей.

Общественный мониторинг и Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях

Приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики от 17 октября 2018 года за № 01-18 /126 утверждено Типовое положение о комиссиях органов местного самоуправления Кыргызской Республики по рассмотрению дел о нарушениях. Типовое положение предусматривает порядок создания, работы и прекращения деятельности комиссии, а также полномочия, права и обязанности членов комиссии. Типовое положение разработано в соответствии с Кодексом Кыргызской Республики о нарушениях, который вступает в силу с 1 января 2019 года. Согласно Кодексу о нарушениях, органы местного самоуправления должны создавать комиссии, наделенные полномочиями рассматривать дела о нарушениях.

Жителями айылных аймаков постоянно поднимаются вопросы по обеспечению порядка, чистоты, охраны окружающей среды и благоустройства, путем определения этих правил в Уставах местного сообщества. Одновременно граждане предлагают определить в уставах местного сообщества также виды правонарушений и санкции в отношении нарушителей порядка. В частности, в процессе внедрения уставов местного сообщества наибольшее количество предложений поступило по вопросам установления штрафных санкций за нарушения, связанные с содержанием и выпасом скота, порчей посевов, порчей или уничтожением находящегося в поле собранного урожая сельскохозяйственных культур, нарушением правил пользования питьевой водой, выбросом мусора в неустановленном месте и т.п. Следует особо отметить, что Устав местного сообщества не регулирует вопросы привлечения граждан к ответственности и применения к ним мер взысканий. Эти вопросы урегулированы Кодексом о нарушениях Кыргызской Республики. В Уставе местного сообщества можно предусмотреть право органов МСУ рассматривать дела о нарушениях и привлекать к ответственности виновных, в соответствии с Кодексом о нарушениях Кыргызской Республики. Данное право реализуется органами МСУ путем создания уполномоченной комиссии по нарушениям, которая вправе фиксировать нарушения путем составления протокола о нарушениях, устанавливать виновных и привлекать их к ответственности только по статьям и в пределах видов и размеров наказания, предусмотренных Кодексом Кыргызской Республики о нарушениях.

С 1 января 2019 года комиссии рассматривают дела о нарушениях и налагают взыскания по 27 статьям, предусмотренным в Кодексе Кыргызской Республики о нарушениях (выброс, сжигание мусора в неустановленных местах, нарушение правил содержания кладбищ, нарушение правил содержания собак и кошек, самовольное расширение отведенного или закрепленного земельного участка, нарушение правил распределения воды и правил водопользования, повреждение естественных и культурных пастбищных угодий на землях, независимо от формы собственности, нарушение установленного режима использования пастбищ и сенокосов и другие).

Необходимо отметить, что у комиссии по рассмотрению дел о нарушениях есть возможность сотрудничества с группой мониторинга и оценки, созданной органом МСУ. Группа мониторинга и оценки, как мы знаем, играет особую роль в жизнедеятельности местного сообщества, которая в рамках своей деятельности обеспечивает прозрачность, гласность и вовлечение членов сообщества в принятие общественно важных решений местного уровня, в определение и решение приоритетных вопросов села, а также для повышения эффективности использования средств, направленных на развитие айылного аймака. В частности, в своей деятельности группа мониторинга и оценки часто выявляет разного характера нарушения, среди которых встречаются подпадающие под компетенцию комиссии по рассмотрению дел о нарушениях. Допустим, при мониторинге и оценке деятельности айыл окмоту и его структурных подразделений, а также иных муниципальных организаций, предприятий и учреждений, может быть выявлено, что не все граждане соблюдают установленные правила по благоустройству. Выбрасывают мусор в неустановленных местах, нарушают правила использования питьевой воды, самовольно подключаются к водопроводной или иной сети, наносят вред и порчу муниципальному имуществу и т.д. В таких случаях группа мониторинга и оценки могла бы своевременно обратиться к Комиссии для принятия соответствующих мер в отношении нарушителей, дать свидетельские показания, оказать помощь Комиссии и органам МСУ в проведении среди граждан разъяснительных работ по недопущению и предотвращению нарушений. **M**

Типовое положение о комиссиях органов местного самоуправления Кыргызской Республики по рассмотрению дел о нарушениях

Утверждено приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики от 17.10. 2018 г., № 01-18/126

1. Общие положения

1. Настоящее Типовое положение определяет порядок создания и работы комиссии органов местного самоуправления Кыргызской Республики по рассмотрению дел о нарушениях (далее - Комиссия), предусмотренных Кодексом Кыргызской Республики о нарушениях (далее - Кодекс).

2. Комиссия создается местным кенешем и является постоянно действующим коллегиальным органом.

3. Положение о Комиссии, ее количественный и персональный состав утверждаются решением местного кенеша.

4. В своей деятельности Комиссия руководствуется Конституцией Кыргызской Республики, Кодексом Кыргызской Республики о нарушениях, иными нормативными правовыми актами и настоящим Положением.

5. Комиссия уполномочена рассматривать дела о нарушениях, предусмотренных Кодексом.

6. Комиссия подотчетна местному кенешу. Комиссия ежегодно, не позднее 15 января представляет местному кенешу отчет о проделанной работе за прошедший календарный год.

7. Материально-техническое обеспечение деятельности Комиссии обеспечивается за счет средств, предусмотренных в местном бюджете.

2. Порядок создания и прекращения деятельности Комиссии

8. Комиссия создается в нечетном количестве из 5-11 человек, в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов Комиссии.

10. В состав Комиссии, утверждаемой местным кенешем, входят:

- депутаты местного кенеша;
- муниципальные служащие;
- представители гражданского общества и местного сообщества, проживающие в пределах города, айылного аймака (по согласованию).

Председатель Комиссии назначается из числа членов комиссии, а секретарь комиссии – из членов Комиссии, являющихся муниципальными служащими мэрии, айыл окмоту.

11. Членом Комиссии от гражданского общества и местного сообщества может быть гражданин Кыргызской Республики, достигший 21 года, имеющий среднее профессиональное образование и (или) высшее образование.

12. Членом Комиссии от гражданского общества и местного сообщества не может быть лицо:

- признанное решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;
- имеющее судимость, не снятую или не погашенную в установленном законодательством порядке;
- ранее привлеченное к уголовной ответственности, в отношении которого прекращено уголовное преследование (уголовное дело) по нереабилитирующим основаниям;
- состояние здоровья которого в соответствии

с медицинским заключением препятствует исполнению полномочий члена Комиссии.

13. Полномочия действующего состава Комиссии начинаются со дня принятия местным кенешем решения о создании Комиссии и прекращаются с момента утверждения нового состава Комиссии.

14. Полномочия члена Комиссии прекращаются местным кенешем, в случаях:

- подачи членом Комиссии - представителем от гражданского общества и местного сообщества - письменного заявления о прекращении своих полномочий;
- прекращения членом Комиссии муниципальной службы;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена Комиссии;
- признания лица, являющегося членом Комиссии, решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим;
- состояния здоровья, препятствующего исполнению членом Комиссии своих полномочий, подтвержденного медицинским заключением;
- совершения лицом, являющимся членом Комиссии, деяния, порочащего честь и достоинство члена Комиссии;
- смерти члена Комиссии;
- выезда члена Комиссии на постоянное жительство за пределы Кыргызской Республики;
- выхода члена Комиссии из гражданства Кыргызской Республики, утраты им гражданства Кыргызской Республики или принятия им гражданства иностранного государства.
- истечения срока полномочий депутата местного кенеша;
- отзыва своих представителей гражданским и местным сообществом.

15. Новый член Комиссии утверждается не позднее 15 календарных дней со дня принятия решения о прекращении полномочий члена Комиссии.

16. Полномочия Комиссии могут быть прекращены местным кенешем в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения Комиссией своих полномочий.

17. Новый состав Комиссии формируется не



позднее 5 календарных дней со дня прекращения полномочий прежнего состава Комиссии.

3. Порядок работы Комиссии

18. Полномочия Комиссии установлены в Кодексе.

19. Комиссия рассматривает дела о нарушениях (протокол (приложение №1) и приложенные к нему материалы) на заседаниях. Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости (в зависимости от поступления материалов). Периодичность заседаний Комиссии должна обеспечить соблюдение установленных законом сроков рассмотрения дел о нарушениях.

20. Заседание Комиссии является правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов Комиссии.

Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа членов Комиссии.

21. Комиссия рассматривает дела о нарушениях

в десятидневный срок со дня получения материалов дела и в порядке, установленном Кодексом.

22. Главы исполнительных органов местного самоуправления своими решениями определяют перечень должностных лиц, наделенных полномочиями составлять протоколы о нарушениях.

23. Комиссия выносит решение в виде определения или постановления (приложение №2).

24. Комиссия, рассмотрев дело о нарушении,

а) выносит одно из следующих постановлений:

- 1) о наложении взыскания;
- 2) о начислении пени (ст.29 Кодекса);
- 3) о прекращении производства по делу.

б) выносит определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции административной комиссии.

25. Порядок обжалования постановления по делу, порядок исполнения постановления о взысканиях и дополнительных правовых последствиях осуществляется в порядке, предусмотренном Кодексом.

4. Права и обязанности членов Комиссии

26. Деятельность Комиссии организует председатель Комиссии.

27. Члены комиссии обладают равными правами при рассмотрении дел о нарушениях.

28. Члены Комиссии обязаны:

- знакомиться с материалами по делам о нарушениях, рассматриваемыми Комиссией;
- участвовать в исследовании и оценке доказательств по делам о нарушениях;
- участвовать в обсуждении и голосовании при вынесении решений Комиссии;
- соблюдать правила этики поведения;
- подписывать протокол заседания Комиссии;
- имеют право:
- задавать вопросы лицам, участвующим в делах о нарушениях;
- вносить предложения по решениям, принимаемым и выносимым по делу о нарушениях;
- другие права, предусмотренные Кодексом.

29. Председатель Комиссии, кроме выполнения обязанностей члена Комиссии, обязан:

- планировать, организовывать и осуществлять руководство деятельностью Комиссии;
- председательствовать на заседаниях Комиссии;
- утверждать повестку дня заседания Комиссии;
- подписывать решения (определения и постановления), вынесенные Комиссией, а также другие документы Комиссии;
- осуществлять контроль за деятельностью Комиссии.

Председатель Комиссии, кроме прав члена Комиссии, имеет право:

- в пределах своей компетенции действовать без доверенности от имени Комиссии и представлять ее интересы в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами;
- давать поручения по вопросам, отнесенным к полномочиям Комиссии;
- другие права в соответствии с настоящим Положением и Кодексом.

30. Заместитель председателя Комиссии, кроме выполнения обязанностей члена Комиссии:

- организует предварительную подготовку дел о нарушениях к рассмотрению на заседании Комиссии;
- выполняет поручения председателя Комиссии;
- исполняет полномочия председателя Комиссии в период его отсутствия;
- исполняет иные функции в соответствии с настоящим Положением и Кодексом Кыргызской Республики о нарушениях.

31. Секретарь комиссии, кроме выполнения обязанностей члена Комиссии:

- организует подготовку дел о нарушениях к рассмотрению на заседании Комиссии;
- осуществляет свою деятельность под руководством председателя Комиссии;
- выполняет поручения председателя Комиссии;
- принимает и регистрирует поступившие материалы, сообщения и заявления, а также сообщения в средствах массовой информации (в том числе в Интернете), содержащие данные, указывающие на наличие события нарушения;
- обеспечивает подготовку и оформление протоколов о нарушениях, постановлений и определений, выносимых и принимаемых Комиссией, в соответствии с требованиями Кодекса и настоящего Положения;
- оповещает должным образом членов Комиссии и лиц, участвующих в производстве по делам о нарушениях, о времени и месте рассмотрения дел, знакомит их с материалами дел, внесенных на рассмотрение Комиссии;
- ведет и оформляет протоколы заседаний Комиссии и подписывает их;
- подписывает решения (определения и постановления), вынесенные Комиссией;
- обеспечивает вручение либо отправку копий постановлений, определений, вынесенных соответствующим лицам;
- принимает жалобы на постановления, определения, выносимые Комиссией по делам о нарушениях, организует их рассмотрение;

- осуществляет контроль за исполнением постановлений, определений, вынесенных Комиссией;
- обеспечивает ведение делопроизводства и сохранность дел Комиссии;
- изучает и обобщает практику рассмотрения дел о нарушениях, готовит предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих деятельность Комиссии;
- ведет отчетность и статистическую отчетность;
- исполняет иные обязанности в соответствии с настоящим Положением и Кодексом.

В период временного отсутствия секретаря Комиссии его обязанности осуществляет один из членов Комиссии по поручению председателя Комиссии.

32. Члены Комиссии не вправе участвовать в рассмотрении дел о нарушениях в случаях, если они:

- являются родственниками лица, привлекаемого к ответственности за нарушение, потерпевшего, его законных представителей, защитника, представителя, адвоката, а также свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика;
- лично, прямо или косвенно заинтересованы в разрешении дела о нарушении.

5. Ведение делопроизводства Комиссии

33. Общее руководство делопроизводством осуществляется председателем Комиссии, который несет ответственность за его состояние.

34. Ответственность за хранение журналов учета, своевременность и достоверность вносимых в них сведений несет ответственный секретарь Комиссии.

35. Отправка всех необходимых документов участникам производства по делу о нарушениях производится ответственным секретарем Комиссии.

36. Уведомления по делам о нарушениях должны быть направлены не позднее следующего дня после назначения даты рассмотрения дела (приложение №3).

В тех случаях, когда направленное уведомление окажется неврученным адресату, ответственный секретарь Комиссии обязан немедленно выяснить причины его невручения, доложить об этом председателю Комиссии и по указанию последнего принять меры, обеспечивающие своевременное вручение уведомления.

Отрывная часть бланка уведомления лиц, не явившихся на заседание комиссии, подшивается к делу.

37. При взыскании штрафа оплата штрафа про-

изводится через терминал с использованием банковской карты, а при невозможности такой формы оплаты - лицу, привлекаемому к ответственности за нарушение, секретарь Комиссии выдает штрафную квитанцию установленной формы, являющуюся документом строгой финансовой отчетности и составляемую в двух экземплярах. Лицо, привлекаемое к ответственности за нарушение, подтверждает свое согласие с наложенным взысканием добровольной оплатой штрафа и подписью на первом экземпляре штрафной квитанции, при этом второй ее экземпляр выдается лицу, в отношении которого применена данная мера взыскания.

38. Секретарем комиссии обеспечивается формирование дел о нарушениях, в которые в хронологическом порядке подшиваются:

- протокол о нарушениях и другие материалы по делу;
- все приобщенные к делу в процессе заседания документы в порядке их поступления;
- протокол заседания комиссии, подписанный в установленном порядке;
- определения, постановления, вынесенные на заседании по результатам рассмотрения дела.

Все документы подшиваются в дело так, чтобы их текст был полностью виден.

39. Все дела о нарушениях, рассматриваемые Комиссией, подлежат учету. Номер дела о нарушениях включает в себя порядковый номер дела по журналу регистрации и год поступления.

40. Уполномоченные должностные лица, составляющие протоколы о нарушениях, на ежемесячной основе проводят с Комиссией сверку данных о рассмотренных делах о нарушениях.

41. Комиссия на ежемесячной основе проводит сверку поступивших денежных средств в качестве оплаты наложенных Комиссией штрафов с районным (городским) отделом Казначейства.

42. Комиссия вправе вести следующие журналы учета:

- журнал учета дел о нарушениях;
- журнал учета лиц, подвергнутых штрафу;
- журнал учета уведомлений, направленных лицам, привлекаемым к ответственности за совершение нарушения (приложение №4).

43. Журналы должны быть пронумерованы, прошнурованы, скреплены печатью, все записи в журнале учета делаются разборчиво, чернилами (пастой) синего или фиолетового цвета.

44. Срок хранения журналов - 3 года. Срок хранения дел о нарушениях - 5 лет. По истечении указанного срока они сдаются по описи в архив.

45. Журналы учета являются документами внутреннего пользования и не могут передаваться или выдаваться организациям, физическим или должностным лицам без разрешения председателя Комиссии, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики. **M**



Устав местного сообщества и работа административной комиссии по правонарушениям¹ по его соблюдению

Гулям ШАМШИДИНОВА,
специалист по лучшей практике Проекта ГГПОМСУ

В августе 2018 года в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию

¹ С 1 января 2019 года вступает в силу Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях. В соответствии с данным кодексом, с 1 января 2019 года административные комиссии будут именоваться комиссиями по рассмотрению дел о нарушениях. Порядок создания, работы и прекращения деятельности комиссии, а также полномочия, права и обязанности членов комиссии описывает Типовое положение о комиссиях органов местного самоуправления Кыргызской Республики по рассмотрению дел о нарушениях, утвержденное приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики от 17 октября 2018 года, № 01-18 /126.

и сотрудничеству (далее – Проект ГГПОМСУ) и выполняемого Институтом политики развития, состоялись очередные поездки по обмену опытом в отношении практики внедрения Устава местного сообщества. В частности, задачей участников поездки стало изучение особенностей организации и проведения сессии айылного кенеша, посвященной уставам. Вторым важным вопросом – опыт работы административных комиссий по правонарушениям, которые являются законным механизмом контроля исполнения требований Устава местного сообщества

Площадками для обмена опытом представителей органов МСУ стали два целевых муниципалитета (ЦМ) Проекта ГГПОМСУ – Жазынский АА Уз-

генского района Ошской области и Ак-Талский АА Ак-Талинского района Нарынской области.

Изучить опыт проведения сессий приехали руководители органов МСУ в лице торага айылных кенешей, глав и ответственных секретарей айыл окмоту. Всего в поездках приняли участие 167 человек, включая 45 женщин из 48 муниципалитетов Кыргызстана, из 13 целевых и 35 нецелевых муниципалитетов Проекта ГППОМСУ.

Два обменных тура в Жазы АА и Ак-Талском АА прошли на том уровне, когда можно смело сказать, что участники получили максимальный объем знаний и информации. Во-первых, участники обмена смогли на практике ознакомиться с работой депутатов двух муниципалитетов, став свидетелями заседаний местных кенешей, которые прошли в режиме открытой сессии при полном соблюдении требований законодательства и регламента. Во-вторых, представители органов МСУ на практике обучились особенностям процесса принятия проекта Устава МС через организацию и проведение сессии местных кенешей. В-третьих, состоялся обмен опытом по вопросам организации работы комиссии айыл окмоту по административным правонарушениям; обсуждено множество вопросов в сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях и наложения административных взысканий, отнесенных к компетенции комиссий в соответствии с законодательством КР. И, наконец, состоялся конструктивный диалог между руководителями органов МСУ, в ходе которого каждый смог сделать полезные выводы о том, как применить увиденный опыт и улучшить свою работу по взаимодействию органа МСУ с населением.

Опыт организации и проведения открытых сессий местных кенешей

Итак, гости мероприятия стали свидетелями организации и проведения открытых сессий айылных кенешей Жазы АА и Ак-Талского АА, в ходе которых депутаты рассмотрели и приняли уставы местного сообщества. Кворум собравшихся депутатов кенешей двух муниципалитетов позволил единогласно проголосовать за проведение сессий. Главы айыл окмоту презентовали результаты проделанной работы по внедрению уставов сообществ, проинформировав депутатов об итогах проведения минисходов по обсуждению проекта «местной Конституции» среди широких слоев населения. Подробно представили количественный и качественный список всех поступивших в проект уставов предложений со стороны местного сообщества.

Затем председатели постоянных комиссий кенеша по вопросам законности, права и правопорядка предоставили информацию о результатах рассмотрения проекта устава, представили заключения комиссий об одобрении Устава МС. Далее депутаты приступили к обсуждению представлен-

ной информации докладчиков, задали вопросы и получили на них ответы.

Торага АК Жазы АА и Ак-Талского АА ознакомили депутатов с проектом Постановления кенеша об утверждении Устава местного сообщества на государственном и официальном языках. В постановление вошла информация о докладе главы айыл окмоту, о заключении постоянной комиссии, об утверждении Устава местного сообщества и размещении его на веб-сайте ГАМСУМО (www.gamsumo.gov.kg).

В результате рассмотрения всех представленных материалов, депутаты кенешей двух муниципалитетов единогласно приняли и утвердили уставы своих местных сообществ. Все правила и процедуры проведения сессий айылных кенешей были максимально соблюдены в обоих случаях.

Вопросы об уставах местных сообществ

ВОПРОС. Кто должен нести ответственность за реализацию постановления местного кенеша об утверждении Устава местного сообщества? Кто будет контролировать этот процесс?

ОТВЕТ. Местные кенеш возлагает ответственность на исполнительный орган МСУ в лице айыл окмоту, контроль также остается за постоянной комиссией местного кенеша по вопросам законности, права и правопорядка.

ВОПРОС. Можно ли после утверждения Устава кенешем вносить изменения и дополнения в документ?

ОТВЕТ. Да, это местный нормативный правовой акт, в который можно вносить изменения. Жизнь не стоит на месте, возникают новые обстоятельства, которые должны найти отражение в Уставе. Однако все изменения должны быть обсуждены с сообществом и утверждены местным кенешем.

ВОПРОС. Во многих муниципалитетах действует старый устав местного сообщества. Имеет ли он юридическую силу, или всем нужно его обновлять через обсуждение с местным сообществом?

ОТВЕТ. Старые уставы утратили силу после принятия в 2009 году Закона КР № 241 от 20 июля 2009 года «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», ст. 36 «Переходные положения» которого гласит следующее: «Нормативные правовые акты, за исключением конституционных законов, кодексов, законов, указов Президента, постановлений Жогорку Кенеша, Правительства, Национального банка, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, не включенные в Государственный реестр нормативных правовых актов в сроки, установленные абзацем первым настоящей части, прекращают свое действие и не подлежат применению... Нормативные правовые акты, принятые (изданные) государственными органами, не являющимися согласно настоящему Закону нормотворческими органами, действуют до 31

декабря 2010 года при условии их государственной регистрации в органах юстиции до вступления в силу настоящего Закона». Таким образом, следует разработать новые уставы, обсудить их с местными сообществами и принять местным кенешем в установленном порядке.

ВОПРОС. При обсуждении проекта устава местного сообщества поступает много предложений по принятию мер при потраве посевов домашним скотом. Как учесть эти предложения в уставе?

ОТВЕТ. Такие предложения могут быть отражены в следующей формулировке: «Соблюдать правила выпаса домашнего скота, пасти скот в специально отведенных для этого местах, предусмотренных Законом «О пастбищах» и земельным законодательством КР, а также, в соответствии с гражданским законодательством, обязательно заключать договора с пастухами о порядке выпаса домашнего скота».

ВОПРОС. Когда вступает в силу принятый кенешем Устав местного сообщества? Должно ли сначала все население ознакомиться с этим документом?

ОТВЕТ. После принятия устава депутатами АК, последует регистрация документа в территориальном подразделении Министерства юстиции КР, а затем необходимо максимально распространить этот документ среди населения через информационную кампанию (разместить на все информационные доски АА, раздать всем учреждениям и организациям, айыл башчы, квартальным и лидерам местного сообщества). При этом официальное опубликование устава как местного нормативного правового акта является одним из обязательных условий его вступления в силу, как и внесение его в Государственный реестр нормативных правовых актов.

ВОПРОС. Следует ли при оформлении постановления о принятии Устава местного сообщества указать, что старый устав полностью теряет свою силу, либо достаточно внести пункт о том, что в ранее принятый устав вносятся изменения и дополнения?

ОТВЕТ. Если принимается новая редакция, то в постановлении указывается: «Признать утратившим силу ранее принятый устав МС».

Опыт организации работы комиссии айыл окмоту по административным правонарушениям

Участникам учебной поездки в качестве лучшей практики был представлен опыт работы административной комиссии при айыл окмоту Ак-Сайского АА. Почему была выбрана именно эта тема? В большинстве случаев на сходах по обсуждению проекта устава местного сообщества жителями

поднимались вопросы штрафных санкций, в отношении которых многие вопросы сводились к деятельности административных комиссий при айыл окмоту.

Из 33 муниципалитетов, принявших участие в учебной поездке, только в трех созданы административные комиссии по правонарушениям. О чем это говорит? Во-первых, не реализуется Закон «Кодекс об административной ответственности», во-вторых, руководители органов МСУ не знают своих полномочий по наложению административных взысканий по работе правонарушений, в-третьих, отсутствует надзор со стороны органов прокуратуры по исполнению требований Кодекса об административной ответственности.

К обсуждению того, как могут работать комиссии, в качестве экспертов были приглашены Эргеш НИЯЗКУЛОВ, глава айыл окмоту, и Гульмира ЖУСУПОВА, председатель административной комиссии Ак-Сайского АА Баткенского района Баткенской области. Опыт Ак-Сайского АА является практически единственной успешной практикой работы административной комиссии среди айылных аймаков Кыргызстана. Представители аймака подробно рассказали об истории создания комиссии, проделанной работе, о том, как применяли штрафные санкции к нарушителям правопорядка проживания на территории АА, какие преграды и ошибки были допущены в процессе работы комиссии. Административную комиссию аксайцы создали на основе Типового положения, утвержденного Постановлением Правительства КР №176 от 24.03.2017 г. Распоряжением главы айыл окмоту утвердили состав из 5 человек, куда вошли специалисты АО и депутаты АК. По мнению главы, команда собралась сильная, поэтому работа комиссии пошла хорошо. Все штрафные санкции применяются законно, на основе статьи 534-1 Кодекса об административной ответственности, по каждому правонарушению составляется протокол в присутствии жителей села, милиции и членов комиссии. Чтобы исключить необъективность и незаконность, комиссия тщательно работает по каждому правонарушению, изучая все материалы и факты.

Эргеш НИЯЗКУЛОВ, глава Ак-Сайского айыл окмоту, рассказал, что административной комиссии приходится сталкиваться с негативной реакцией нарушителей, но в конечном итоге все делают правильные выводы: «Когда штраф налагается впервые, многие сопротивляются, не принимают всерьез, но потом уже начинают вникать и подчиняться решениям админкомиссии. Например, наш житель незаконно использовал пастбище: вместо пяти голов скота он выпасал на нашем пастбище 20 голов из соседнего Таджикистана. Жители пожаловались, в итоге нарушителя оштрафовали на 2000 сомов. Хотя он до сих пор спорит с нами, доказывая свою невиновность, больше чужой скот на нашем пастбище не выпасает. Другой житель при-

вез скотину с базара, не проверил, здоровы ли животные, и добавил в наше стадо коров и овец, после чего они начали болеть. Его тоже оштрафовали, и он долго не мог с этим смириться. Но после этого случая никто не нарушает правила выпаса и добавления скота в стадо. Но в целом большинство правонарушителей согласно с решением админкомиссии, спокойно оплачивают штрафы».

В местный бюджет аймака за счет штрафных санкций, наложенных на 24 жителей Ак-Сайского АА, поступило 48000 сомов. Но самое важное в работе административной комиссии – не стремиться к получению дохода за счет штрафных санкций, нельзя ставить цель получения выгоды от этого процесса. Комиссия работает не ради денег, а ради того, чтобы приучить людей к порядку, воспитать в них чувство ответственности перед самим собой и другими, уважать друг друга, жить в гармонии, соблюдая элементарные правила поведения и проживания в селах. Эта тема у участников обмена вызвала особый интерес, было задано множество вопросов, на которые отвечали сами эксперты и юристы Проекта ГГПОМСУ. Со стороны Проекта ГГПОМСУ был представлен также презентационный материал по теме «О порядке организации работы комиссии айыл окмоту по административным правонарушениям», где подробно было рассказано о деятельности комиссии, о порядке наложения административных взысканий (штрафов), о составе комиссии, правах и обязанностях членов комиссии. Также были озвучены рекомендации по усовершенствованию работы административной комиссии.

Вопросы о работе административной комиссии по правонарушениям

ВОПРОС. Если правонарушение было совершено в отношении частной собственности, то кто этим занимается – сам собственник или административная комиссия?

ОТВЕТ. Собственник, которому причинен ущерб, вправе обратиться в административную комиссию и в суд с иском о возмещении ущерба.

ВОПРОС. На территории пастбищ нашего АА пасется скот другого АА. Имеем ли мы право оштрафовать их собственников, которые являются жителями другого АА?



ОТВЕТ. Независимо от места проживания нарушителей, административная комиссия рассматривает дела, совершенные на территории айылного аймака.

ВОПРОС. Возможны ли какие-либо денежные вознаграждения членам административной комиссии, тем более в составе есть сотрудники АО и для них это дополнительная нагрузка?

ОТВЕТ. Нет, оплата не предусмотрена, но есть возможность стимулировать сотрудников АО дополнительными отпускными днями, награждать грамотами, применять другие меры нематериального поощрения. Как правило, все члены административной комиссии работают активно и добросовестно, поскольку все понимают, что делается это ради процветания и развития всего аймака.

ВОПРОС. Молодежь села инициировала собственное правило: на листовках написали информацию о том, что в случае потравы скотина будет зарезана. Законно ли это?

ОТВЕТ. С такими инициативами нужно быть осторожной. Если устав сообщества и административная комиссия установили штраф за потраву в сумме 2000 сомов, то больше никакие санкции применяться не могут. Иначе могут возникнуть другие правовые последствия. Например, в одном селе в результате задержания животное погибло. Собственники подали в суд на тех, кто задержал, и выиграли суд, получив компенсацию.

ВОПРОС. Кто определяет объем значительного ущерба, указанного в Кодексе об административной ответственности? Можно ли обращаться к специалистам районного управления аграрного развития?

ОТВЕТ. Ущерб определяется специально созданной комиссией с участием специалистов районного управления по аграрному развитию.

ВОПРОС. На какой счет должны поступать

штрафы за административные правонарушения: республиканского бюджета или местного?

ОТВЕТ. Штрафы, налагаемые органами местного самоуправления, поступают на счет местного бюджета.

ВОПРОС. При выявлении административных правонарушений некоторые органы МСУ составляют акт и передают его в правоохранительные органы, стремясь избежать потерь времени на определение ущерба и установление виновности правонарушителей. Насколько это правильно?

ОТВЕТ. При совершении правонарушения жителями на территории АА составляется протокол о правонарушении. Но этот протокол должно составлять то должностное лицо, в чье ведение входит рассмотрение этого правонарушения. То есть, если правонарушение входит в компетенцию правоохранительных органов, они сами должны составлять протокол и сами рассматривать дела о нарушениях и налагать взыскания на правонарушителей. Если совершенное правонарушение относится к компетенции комиссии при АО по правонарушениям, то протокол о правонарушении составляют члены комиссии или уполномоченные главой АО должностные лица, которые после составления протокола вносят их на заседания комиссии, которая, в свою очередь, выносит решение и налагает взыскание на правонарушителей.

ВОПРОС. Кто должен входить в состав административной комиссии?

ОТВЕТ. Согласно Типовому положению об административных комиссиях, в состав комиссии айыл окмоту входят:

- председатель Комиссии – заместитель главы айыл окмоту, в случае отсутствия должно-

сти заместителя главы айыл окмоту – ответственный секретарь айыл окмоту;

- ответственные работники айыл окмоту;
- представитель территориального подразделения органа внутренних дел и других государственных органов (учреждений) (по согласованию);
- представители гражданского общества и местного сообщества (по согласованию).

В состав Комиссии, действующей на постоянной основе, в качестве ответственного секретаря входит один из сотрудников аппарата местной государственной администрации, исполнительного органа местного самоуправления – мэрии, айыл окмоту, на которого возлагаются функции секретариата Комиссии.

Результаты поездки

Каныбек БАТЫРОВ, глава айыл окмоту Ылай-Талинского АА: «Во всех айылных аймаках совершается много административных правонарушений, причем, чем дальше, тем больше. Причина роста числа нарушений правил проживания на территории сел в безнаказанности. Нет системы порицания и наказаний: где-то эти вопросы решает суд аксакалов, где-то только правоохранительные органы, а где-то и вовсе не могут их решить. Вернувшись домой, мы также проведем открытую сессию АК по рассмотрению и утверждению Устава местного сообщества, постараемся применить опыт аксыйцев и пересмотрим всю деятельность административной комиссии».

Мамытбек ТАЙЛАКОВ, ответственный секретарь г. Узгена: «В Узгене действует старый устав местного сообщества. После поездки предложу обновить документ на примере Жазы АА. Сессия айылного кенеша прошла на высоком уровне,

оказалось, что нужно просто соблюдать все правила и процедуры проведения открытых сессий. Большую роль играет предварительная работа постоянных комиссий, которые должны глубоко изучать вопросы и готовить заключения для сессии. У нас, например, на сессиях городского кенеша возникает много спорных вопросов, каждый доказывает свою правоту, депутаты трудно находят компромиссы, что отнимает много времени».

