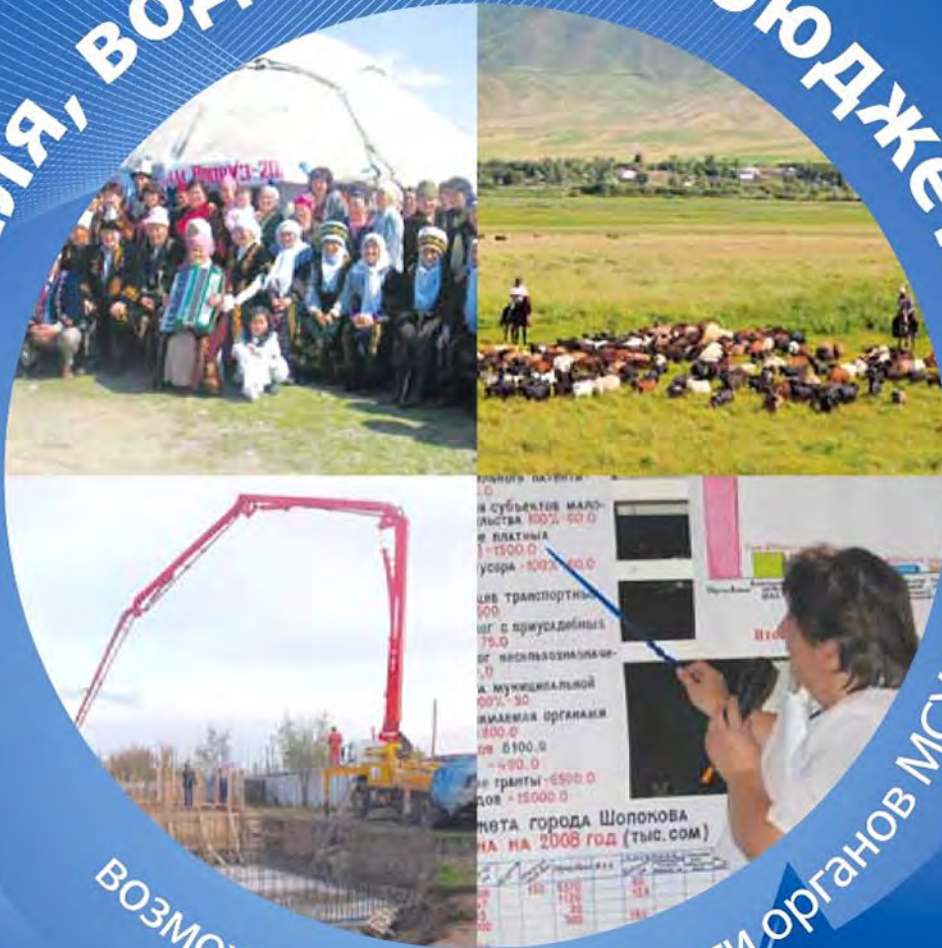


Земля, вода, кадры, бюджет!



Комплексная оценка состояния
и потребностей в технической поддержке
органов местного самоуправления
Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей
в отдельных сферах деятельности



Институт политики развития
по заказу
Организации по безопасности
и сотрудничеству в Европе



Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов МСУ

**Комплексная оценка состояния
и потребностей в технической поддержке
органов местного самоуправления
Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской
областей
в отдельных сферах деятельности**

Авторы:

**Надежда Добрецова, Улара Нарусбаева, Анарбек Исмаилов
при участии
Сабины Градваль, Гуляим Шамшидиновой и Айнуры
Балакуновой**

Рецензенты:

**Бахтияр Фаттахов, директор Национального агентства по делам
местного самоуправления Кыргызской Республики**

Куванычбек Шадыеков, заместитель заведующего отделом
государственной службы и политики государственного устройства
Администрации Президента Кыргызской Республики

Бишкек – 2011

Содержание:

Методология исследования	6
Выводы и рекомендации	8
2.1. Кадровый и технический потенциал органов местного самоуправления	8
2.2. Управление земельными ресурсами и спрос на землю	10
2.3. Местные бюджеты	14
2.4. Коммунальные услуги	18
Формирование и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике	
21	
Кадровый и технический потенциал органов местного самоуправления	25
4.1. Укомплектованность	25
4.2. Сменяемость (текучесть)	26
4.3. Уровень подготовки	27
4.4. Технический потенциал (компьютеры)	28
Управление земельными ресурсами и спрос на землю	30
5.1. Управление земельными ресурсами	30
5.1.1. Местные нормативные правовые акты	30
5.1.2. Регистрация права муниципальной собственности	32
5.1.3. Прозрачность управления муниципальной собственностью	34
5.2. Состояние дел с землями ФПС	35
5.2.1. Сокращение объемов земель ФПС	36
5.2.2. Невостребованные земли ФПС	36
5.2.3. Функции и статус органов, вовлеченных в управление ФПС	39
5.2.4. Заключение договоров аренды и внесение арендной платы в местный бюджет	39
5.2.5. Проявления коррупции в сфере управления землями ФПС	40
5.3. Спрос на землю и предоставление земель под бизнес	40
5.3.1. Спрос на землю	40
5.3.2. Предоставление земель под бизнес	41
5.4. Классификация и переклассификация земель (трансформация) в целях развития бизнеса, строительства и сельского хозяйства	42
5.5.1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере трансформации	43
5.5.2. Распределение функций и полномочий в сфере трансформации между государственными органами и органами местного самоуправления	46
5.6. Потенциал для открытия «единого окна»	50
Местный бюджет	52
6.1. Прозрачность местных бюджетов	53
6.1.1. Роль кенешей в управлении местным бюджетом	53
6.1.2. Вовлечение граждан в бюджетный процесс	53
6.2. Собственные источники местных доходов	55
6.3. Проблема делегированных государственных полномочий	59
6.4. Усовершенствование администрирования бюджета (база данных домохозяйств)	62
Коммунальные услуги	65
7.1. Водоснабжение	65
7.1.1. Степень удовлетворенности и состояние	65

7.1.2. Правовые аспекты предоставления услуг водоснабжения.....	67
7.1.3. Взаимоотношения органов МСУ с ассоциациями водопользователей.....	71
7.2. Другие коммунальные услуги.....	74
7.2.1. Дороги.....	74
7.2.2. Твердые бытовые отходы.....	75
7.2.3. Уличное освещение.....	76
7.2.4. Сбор платежей за водопользование и другие коммунальные услуги.....	77
Перспективы межмуниципального сотрудничества.....	80
8.1. Межмуниципальные коммунальные предприятия.....	80
8.2. Рекультивация земель и инвестиции в сельхозугодья.....	80
8.3. Межмуниципальный центр предоставления услуг ОМСУ.....	80
Приложения	81
9.1. Список нормативных правовых актов КР в отношении МСУ.....	81
В сфере земельных отношений.....	81
В сфере бюджета.....	81
В сфере водоснабжения.....	81

Список сокращений

АБР –	Азиатский банк развития
АО –	айыльный округ
АПВ –	ассоциация пользователей поливной водой
АРИС –	Агентство развития и инвестирования сообществ
ВБ –	Всемирный банк
ГРС –	Государственная регистрационная служба
ЖК –	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
КР –	Кыргызская Республика
МГА –	местная государственная администрация
МРО –	Местный регистрационный орган Госрегистра
МСУ –	местное самоуправление
МФ –	Министерство финансов Кыргызской Республики
МЭР –	Министерство экономического регулирования Кыргызской Республики
НАМС –	Национальное агентство по делам местного самоуправления Кыргызской Республики
НПА –	нормативный правовой акт
НПО –	неправительственная организация
ОБСЕ –	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОМСУ –	органы местного самоуправления
ПКР –	Правительство Кыргызской Республики
ПРООН –	Программа развития Организации объединенных наций
СООППВ –	сельское общественное объединение пользователей питьевой водой

ТБО – твердые бытовые отходы
ФПС – Фонд перераспределения сельхозугодий
USAID – Агентство США по международному развитию

I. Методология исследования

Исследование проводилось по заказу Центра ОБСЕ в Бишкеке. Цель исследования – определить проблемы и потребности органов МСУ в выполнении своих функций в сферах трансформации земель для бизнеса, строительства и сельскохозяйственных целей; предоставление юридической помощи в решении земельных споров; сбор оплаты за коммунальные услуги; контроль над работой ассоциаций землепользователей; участия граждан в бюджетном процессе; образования.

Отдельные задачи исследования

- Исследовать нормативную базу в указанных сферах.
- Изучить полномочия органов МСУ и государственных органов в указанных сферах.
- Определить формальные и неформальные проблемы, препятствующие эффективному, прозрачному, свободному от дискриминации предоставлению услуг в данных сферах.
- Изучить возможности межмуниципального сотрудничества.
- Оценить кадровый и технический потенциал органов местного самоуправления.
- Сделать обзор предоставляемой донорской помощи в сфере интересов местного самоуправления.

Инструментарий исследования

- Кабинетные исследования нормативной базы и компилятивный анализ нормативной среды, кабинетные исследования существующих аналитических документов и статистики.
- Телефонный опрос руководителей сельских органов местного самоуправления.
- Телефонный опрос представителей городов Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей.
- Фокус-группы для представителей органов МСУ и сообщества Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей.
- Интервью с экспертами.

Кабинетные исследования

В ходе кабинетных исследований было изучено около 50 документов, включая нормативные правовые акты, статические и аналитические документы. Полный перечень документов приводится в приложениях (Список нормативных правовых актов КР в отношении органов МСУ и ссылок). Собрана информация о проектах донорской помощи в указанных сферах.

Телефонные опросы

Опрос проводился посредством интервью по телефону. В качестве инструмента опроса использовалась анкета. В разработке анкеты принимали участие юристы, специалисты в области управления муниципальной собственностью, финансами. Анкета прошла тестирование для выявления потенциальных сложностей при ответах. После тестирования анкета была доработана и переведена на кыргызский язык. Большинство вопросов инструментария предполагали простые ответы («да», «нет», «затрудняюсь

ответить»), некоторые предполагали выбор варианта ответа из представленных. Вариантам ответов присваивались коды для введения в базу данных в Excel. Опрос руководителей органов МСУ проводился сотрудниками ДПИ в первой половине ноября 2010 года. Исходя из приоритета Центра ОБСЕ в Бишкеке по исследованию ситуации в работе органов МСУ Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, было опрошено 149 руководителей органов МСУ соответствующих областей, что составляет более 75% сельских муниципалитетов трех указанных областей. Для получения более полной картины и выявления присущих всей системе МСУ характеристик и тенденций опрос был расширен для получения мнения представителей ОМСУ всех областей КР. Общее число респондентов составило 200 человек. Полные табличные результаты опроса приводятся в приложении.

Фокус-группы

Фокус-группы состоялись в середине ноября 2010 года для представителей МСУ Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в городах Кызыл-Кие, Джалал-Абаде и Оше соответственно. Участниками фокус-групп стали представители МСУ и гражданского общества из 31 айыльного округа Лейлекского, Кадамджайского, Аксыйского, Ноокенского, Ноокатского, Араванского районов, а также 6 представителей неправительственных организаций.

Интервью с экспертами

В ходе сбора информации были проинтервьюированы руководители и эксперты, а также проанализированы материалы следующих организаций:

- Национальное агентство по делам местного самоуправления
- Министерство сельского хозяйства
- Департамент сельского водоснабжения
- Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики
- Агентство развития и инвестирования сообществ
- Госрегистр

II. Выводы и рекомендации

2.1. Кадровый и технический потенциал органов местного самоуправления

В отношении качества кадрового состава органы местного самоуправления испытывают огромные трудности, главные из которых текучесть кадров, их недостаточная квалификация и отсутствие мотивации. Главные причины высокой текучести – низкий уровень заработной платы и заниженное восприятие престижа и важности муниципальной службы (многие воспринимают МСУ как самую низкую ступень государственной службы и рассматривают работу в муниципалитете как не очень приятный, вынужденный, а потому временный этап своей карьеры). Таким образом, у большинства муниципальных служащих, кроме глав, в недостаточной мере присутствует (или вовсе отсутствуют) материальная и нематериальная мотивация.

Укомплектованность. Налицо нехватка кадров в органах МСУ, особенно таких специалистов как специалисты по компьютерам, агрономы, ветеринары. Согласно официальным данным НАМС многие муниципалитеты имеют в своем штатном расписании юриста, но продолжают жаловаться на отсутствие юридической поддержки. Причина заключается в низком уровне квалификации юристов МСУ.

Текучесть. В целом текучесть специальных кадров в сельских муниципалитетах можно оценить как высокую, особенно часто меняются землеустроители, налоговые инспекторы, бухгалтеры/экономисты, старосты сел. Это плохо влияет на качество работы МСУ в целом, так как именно данные специалисты, являясь фактическими исполнителями функций МСУ, владеют наибольшим объемом информации и выполняют наибольший объем работ.

Подготовка. Существует необходимость в повышении уровня квалификации всех специалистов в ОМСУ, особенно в Баткенской и Джалал-Абадской области. Существующая система подготовки и обучения кадров для муниципальной службы не справляется со своими задачами. Академия управления при Президенте дает базовое университетское образование, цикл обучения длительный и не «привязан» к текущим задачам муниципальных служащих. Тренинги и семинары, проводимые донорскими организациями и международными проектами, не носят системного характера, не всегда сопряжены с конкретными задачами и служебными функциями муниципальных служащих. Учебной литературы, практических пособий выпускается недостаточно, они слабо отражают конкретные аспекты муниципального управления, нуждаются в регулярном обновлении.

Оснащенность компьютерами. В настоящее время компьютеры есть в каждом органе местного самоуправления. Чаще всего компьютерами пользуются финансисты и ответственные секретари. Реже компьютерами пользуются главы органов местного самоуправления. Практически все

участники исследования считают, что им крайне необходимо улучшать свои навыки работы на компьютере.

Рекомендации

- Необходимо разработать комплекс мер по усилению нематериальной мотивации муниципальных служащих, повышения престижа муниципальной службы. Это возможно с помощью проведения профессиональных конкурсов и конкурсов лучшей практики решения вопросов местного значения – муниципалитеты должны уметь рассказывать о своих достижениях и иметь трибуну для этого. В качестве трибуны можно рассматривать профессиональное периодическое издание и регулярные конференции лучшей практики.
- Необходимо создание постоянно действующих курсов по обучению и повышению квалификации муниципальных служащих по конкретным специальностям. Для повышения эффективности донорской помощи необходима организация постоянно действующего учебного центра повышения квалификации муниципальных служащих по всем направлениям работы местного самоуправления. То есть, любой руководитель МСУ должен иметь возможность раз в один или два года направить своих специалистов на краткосрочное повышение квалификации. А учебные программы должны постоянно обновляться с учетом меняющейся практики муниципального управления и быть «привязанными» к конкретным функциям муниципальной службы.
- Также для повышения квалификации можно использовать такие инструменты, как наставничество (менторство) – работа с ОМСУ после участия в тренингах для реального внедрения в практику основ, которые постигаются во время обучающих мероприятий; периодическое издание с примерами лучшей практики.
- Эффективным инструментом является обмен опытом между муниципалитетами по различным конкретным направлениям. Необходима поддержка донорских организаций по финансированию учебных поездок муниципальных служащих внутри страны и, по возможности и необходимости, за ее пределами (например, для изучения опыта передачи в управления услуги по уборке ТБО в Ереване).
- Необходимо провести «хронометраж» работы ключевых сотрудников органов местного самоуправления с тем, чтобы понять, на какие функции они расходуют свое рабочее время, какие из выполняемых ими задач относятся к вопросам местного значения и собственным функциям МСУ, а какие – к другим сферам управления и выполнения государственных функций. Это поможет лучше понять загруженность и объем работ ключевых специалистов МСУ; выработать рекомендации по оптимизации их работы; выявить участки, нуждающиеся в автоматизации; определить пробелы в знаниях и нормативной базе;

решить другие задачи, в частности, уточнить и обновить должностные инструкции.

- Необходимо регулярно выпускать сборники нормативных правовых актов, а также готовить пособия по узким вопросам муниципального управления.
- Муниципальным служащим необходимо улучшать свои навыки работы на компьютере, наращивать технический потенциал. Компьютерные навыки лучше всего получать на практике, либо с помощью менторства, либо на базе постоянно действующих курсов (возможно также создание межмуниципальных Центров компьютерной грамотности). В качестве первого шага рекомендуется разработка учебной программы и издание пособия по компьютеру по элементарной грамотности. В пособие могли бы войти такие разделы, как «Что такое компьютер?», «Периферийные устройства и работа с ними», «Начинаем работу», «Система «Беркут», «Интернет» и другие.
- Не все МСУ имеют доступ к Интернету, и для решения данной проблемы необходима поддержка со стороны «Кыргызтелекома» и сотовых операторов, возможно, при участии доноров и государства.

2.2. Управление земельными ресурсами и спрос на землю

Спрос на землю. В ходе опроса 200 руководителей органов местного самоуправления Кыргызской Республики было выявлено, что в подавляющем большинстве айылных округов есть *спрос на земли под бизнес*. Самый высокий спрос на земли под бизнес наблюдается в Джалал-Абадской области – 95 %, в Баткенской области спрос составляет 94%, в Ошской – 83%. В городах и крупных населенных пунктах районного значения пользуются спросом земли под создание бизнеса в сфере услуг (гостиницы, сфера обслуживания, торговля). В сельских муниципалитетах пользуются спросом земли под сельскохозяйственный бизнес и переработку сельхозпродукции. При этом под сельскохозяйственный бизнес не хватает плодородной земли, а под бизнес в сфере услуг в границах населенных пунктов земли предоставляются недостаточно в силу отсутствия надлежащего учета, инвентаризации и регистрации права муниципальной собственности.

Управление земельными ресурсами. Высокий интерес к земельным ресурсам предполагает понимание органами МСУ ответственности за управление ими. Качественное управление земельными ресурсами предполагает обязательное наличие нескольких факторов:

- контроль со стороны местного кенеша (наличие местного нормативного правового акта, регулярная отчетность);
- учет (инвентаризация) и классификация объектов и земель;
- план или стратегия управления с учетом классификации и приоритетов населения (нынешних и будущих поколений), включая
 - план получения доходов и управления ими (целевое инвестирование доходов, своевременное корректирование

ставок арендной платы, соблюдение конкурсных процедур предоставления участков в аренду и их продажи).

Местные нормативные правовые акты акт по предоставлению муниципальных земель есть только у 35% опрошенных айылных округов Джалал-Абадской области и у 55% айылных округов Баткенской области, в то время как средний показатель по другим областям составляет 65 процентов. В то же время айылные округа Ошской области почти в полном составе подтвердили наличие у них такого нормативного правового акта (96%). Только половина сельских муниципалитетов располагает относительно точными данными о наличии земель в пределах населенных пунктов. Об этом говорит отсутствие реестра муниципальных земель у 67 % АО Ошской области, 52% АО Джалал-Абадской области и 29% АО Баткенской области. В других областях Кыргызской Республики, кроме перечисленных, аналогичный средний показатель составляет 51 процент.

Регистрация права муниципальной собственности на земли и объекты представляет собой большую проблему. Лишь единичные айылные округа провели инвентаризацию своей земли и частично зарегистрировали право в Госрегистре. У подавляющего большинства округов есть лишь неточные, обрывочные сведения, полученные Госрегистром в ходе системной регистрации в 90-х годов прошлого века. В то же время, местные регистрационные органы (МРО – территориальные органы Госрегистра) заявляют, что для очень многих АО уже подготовлены все документы для регистрации согласно Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2008 года № 580 «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности». Однако завершить процесс регистрации невозможно, так как у сельских муниципалитетов нет средств на оплату работ по регистрации. МРО не могут сделать это бесплатно, так как являются хозрасчетными организациями.

Отсутствие прозрачности и должного контроля со стороны общества и местных кеңешей за управлением собственностью и землями приводит к росту количества злоупотреблений и нарушений со стороны исполнительно-распорядительных органов МСУ. Так, количество жалоб и обращений граждан в НАМС по поводу неправомерного использования муниципальной собственности и земель постоянно растет. Особенно их количество увеличилось в 2010 году, когда после апрельских событий произошла значительная ротация руководителей органов МСУ. Это привело к росту числа жалоб, так как многие новые руководители плохо разбираются в вопросах управления землями. Так, в 2010 году количество жалоб увеличилось по сравнению с 2009 годом на 46% процентов и составило 176 случаев (в 2009 – 121, в 2008 - 96), при этом большая часть жалоб относилась к вопросам земли.

Земли ФПС. В последние пять лет наблюдается тенденция сокращения размеров земель сельскохозяйственного назначения: начиная с 2005 года, земли сократились на 31 607 тыс. га т. е. или 10,1%. Особенно обращает на себя внимание большой объем сокращения орошаемых земель ФПС в Баткенской области – на 10,4 процента (2284 тыс. га), в Джалал-Абадской области - на 9,3 процента (4280 тыс. га) и в Ошской области – на 6 процентов (3530 тыс. га). Однако в то же время налицо значительная доля – 25 процентов – невостребованных

земель. Причин невостребованности таких земель несколько: 1) качество данных земель, где присутствует жесткая богара; 2) земельные участки, требующие улучшений, в большей части нуждаются в восстановлении оросительных сетей, что предполагает высокую стоимость инвестиционных мероприятий. Другая угроза заключается в том, что управление землями ФПС представляет собой большое поле для коррупции.

Трансформация земель. Отношение к трансформации неоднозначное. С одной стороны, страна нуждается в сохранении и увеличении площадей плодородных сельскохозяйственных земель в целях усиления продовольственной безопасности, с другой – развитие сельских и городских территорий невозможно без расширения сферы производства и предоставления услуг, для чего необходимо предложение свободных земель несельскохозяйственного назначения. Анализ законодательства показал, что нормативные правовые акты в этой сфере имеют большие пробелы в части, касающейся:

- 1) перевода угодий в рамках категории земель населенных пунктов в другие группы (дороги, места общего пользования и т.п.), поскольку это полномочие отдано районным государственными администрациям – это вступает в противоречие с полномочием органов МСУ по зонированию земель в населенных пунктах;
- 2) перевод земель сельскохозяйственного назначения весьма затруднен (возможно, коммерциализирован, по мнению представителей органов МСУ), что мешает переклассификации истощенных земель в менее ценные угодья).

«Единое окно». Законодательных препятствий для открытия «единых окон» нет, нормативная база относительно проработана. Исследование выявило большой интерес к данной услуге со стороны как городских, так и сельских органов МСУ. Практически все 100 процентов респондентов (Джалал-Абадская область дала 83%) подтвердили желание пользоваться услугами «единого окна». Однако практика работы «единых окон» показывает, что на местах они работают малоэффективно из-за отсутствия мотивации у ведомств и их сотрудников. Следовательно, для оживления и развития услуги необходимо в согласованном порядке разработать механизм, предусматривающий мотивацию ведомств для согласованного предоставления услуги. Эта мотивация ни в коем случае не должна стать дополнительной финансовой нагрузкой для клиента, иначе утрачивается значительная часть преимуществ «единого окна» для граждан.

Рекомендации

- При ограниченности ресурсов (земельных) необходимо улучшать систему управления муниципальной собственностью (земли), в том числе, содействовать проведению инвентаризации объектов, включая земли.
- Необходимо решать проблемы в отношении земель ФПС – вовлечения их в экономический оборот и рекультивации. В отношении работы с деградированными землями возможно рассмотрение проекта межмуниципального сотрудничества, в котором несколько близлежащих муниципалитетов объединились бы для реализации совместных работ по рекультивации деградирующих земель. Следует

также рассмотреть программы межмуниципального сотрудничества по работе с деградированными землями и их рекультивации.

- Для решения проблемы сокращения земель ФПС из-за деградации следует также повысить финансовый потенциал местных инвесторов через систему льготного целевого кредитования. Возможно также развитие государственно-частного партнерства и государственно-муниципального партнерство и т.д. для стимулирования инвестиций в деградированные земли, в том числе, с помощью стимулирующих грантов органам местного самоуправления за счет республиканского бюджета.
- Необходимо внедрять механизмы прозрачности и гражданского контроля в целях борьбы с коррупцией в сфере предоставления земель ФПС.
- Необходимо содействовать разработке, принятию и исполнению местных нормативных правовых актов по управлению муниципальной собственностью.
- Необходимо повышать фактическую ответственность депутатов местных кенешей в вопросах управления муниципальной собственностью. Возможно усиление субсидиарной ответственности депутатов местных кенешей в случаях нарушений муниципальными служащими правил и процедур.
- Необходимо разработать механизмы финансирования оплаты работ Госрегистра по регистрации права муниципальной собственности. Первый способ – необходимо в законе о регистрации имущества прописать норму об упрощенном порядке регистрации, чтобы затем ее детализировать. Второй – изыскать средства для обычной регистрации с помощью правительства или донорских агентств.
- Необходимо повышать прозрачность в управлении для обеспечения гражданского контроля и предупреждения конфликтов. В связи с этим возникает необходимость анализа и классификации жалоб и обращений граждан с тем, чтобы:
 - 1) выявить наиболее типичные случаи нарушений;
 - 2) определить, есть ли для их возникновения нормативные предпосылки;
 - 3) разработать рекомендации по их предотвращению;
 - 4) обучить практике работников контролирующих и надзирающих органов;
 - 5) проинформировать местные кенешы, органы Горсрегистра,
 - 6) научить сообщество, НПО осуществлять гражданский контроль над управлением землями.
- В отношении нормативной базы трансформации земель необходимо:
 - 1) Внести ясность в полномочия органов МСУ в вопросах изменения видов угодий в черте населенных пунктов путем исключения из законодательства (Положения о трансформации) полномочий районных государственных администраций и других государственных органов по решению вопросов изменения видов угодий;

- 2) Провести инвентаризацию нормативных правовых актов с целью выявления дополнительных пробелов;
 - 3) В этих целях следует активно включиться в процесс разработки Правительством КР соответствующих проектов нормативных актов в рамках исполнения требований статьи 2 Закона о моратории, которая обязывает Правительство разработать нормативные правовые акты, четко определяющие процедуру перевода особо ценных земель сельскохозяйственного назначения в другие категории или виды угодий, в целях обеспечения продовольственной безопасности Кыргызской Республики и принципа приоритета земель сельскохозяйственного назначения.
 - 4) Следует поощрять обучение представителей МСУ вопросам трансформации земель и пропагандировать приоритет земель сельскохозяйственного назначения;
 - 5) Необходимо направить усилия государственных структур на недопущение деградирования земель сельскохозяйственного назначения.
- Необходимо разработать такую систему, при которой ведомства в случае отказа работать в системе «единого окна» теряют часть клиентов. Например, директивным способом (межведомственным соглашением или внесением поправок в нормативную базу) перевести все функции по выдаче разрешительных документов под бизнес в систему «единых окон».

2.3. Местные бюджеты

Контроль кенеша и прозрачность бюджета. Депутаты местных кенешей не до конца понимают свою роль и уровень ответственности за управление местными финансами. Об этом говорят следующие факты:

- отсутствие местного нормативного акта, регулирующего бюджетный процесс; пассивное принятие изменений в текущий бюджет;
- механическое принятие проекта бюджета;
- отсутствие контроля над управлением муниципальной собственностью.

Необходимо повсеместное и систематическое использование более широкого спектра механизмов информационного обмена и гражданского участия в бюджетном процессе. Формат общественных слушаний по бюджету требует ревизии, так как зачастую на общественные слушания приходят только госслужащие, «бюджетники», жители же, в основном, не ходят на такие мероприятия. Причиной тому является слабое понимание гражданами бюджетного процесса, связи бюджетной информации на уровень жизни и качество предоставления муниципальных услуг, неверие в возможность что-либо изменить. В связи с этим одним из направлений работы донорской помощи могла бы стать широкомасштабная кампания по повышению уровня бюджетной компетентности граждан и организаций гражданского общества,

чтобы граждане почувствовали свою причастность к формированию и контролю местного бюджета.

Собственные доходы. Принятые в Кыргызской Республике за годы реформирования местного самоуправления нормативные правовые акты не создали механизмов гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления. Органы местного самоуправления по-прежнему лишены реальной бюджетной самостоятельности. Формирование доходной части местных бюджетов продолжает осуществляться в основном не за счет собственных доходов, а путем отчисления от регулируемых налогов, причем расщепление налогов происходит таким образом, что органы местного самоуправления даже заработную плату получают за счет категориальных грантов. Согласно проекту закона о бюджете Кыргызской Республики на 2011 год, совокупная доля местных налогов составляет лишь 0,7% ВВП. Подобное дотационное положение делает местное самоуправление данных муниципалитетов зависимым, так как их собственных доходов не хватает для выполнения функций местного самоуправления. В таких условиях говорить об их самостоятельности трудно. Поэтому вопрос о собственных доходах на сегодняшний день является одним из самых сложных и принципиально важных в отношении перспектив местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения. Особенно важно это для айылных округов Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, значительная часть которых является дотационным. При проведении фокус-групп и во время участия в других проектах авторы настоящего исследования неоднократно обсуждали с депутатами местных кенешей, муниципальными служащими и представителями гражданского общества возможности пополнения собственных источников доходов МСУ. Не все из этих предложений могут быть реализованы на практике, но инициатива, желание сотрудников органов местного самоуправления и представителей общественности увеличить собственные доходы местных бюджетов дает надежду, что проблема будет постепенно решаться. Этот вопрос требует дальнейших исследований.

Делегированные полномочия. Органы местного самоуправления вынуждены выполнять полномочия, делегированные государством, и направлять средства бюджета местного самоуправления на их финансирование в ущерб интересам местного сообщества. Болезненным для МСУ остается вопрос эффективного взаимодействия, оптимального разграничения полномочий и распределения ответственности за решения между органами государственной власти и органами местного самоуправления через делегированные полномочия по вопросам, находящимся в компетенции государственных органов. Несмотря на законодательное закрепление финансового обеспечения делегирования полномочий, данная норма продолжает нарушаться.

Муниципалитеты вынуждены брать на себя решение делегированных вопросов за счет собственных доходов. Подобный подход является отступлением от конституционного принципа разграничения полномочий

между органами государственной власти и органами местного самоуправления. И как результат, подавляющее большинство муниципалитетов, особенно сельских, становятся дотационными. И дотационными они становятся не только потому, что их собственный доходный потенциал незначителен, но и потому, что значительная часть средств местного бюджета направляется на выполнение государственных обязательств, которые должны финансироваться за счет республиканского бюджета.

Улучшение учета и статистики. Наличие электронной похозяйственной книги способствует более эффективному использованию/управлению местными ресурсами. Долгое время сведения о налоговой базе местного самоуправления, а также по данным о домохозяйствах и населении собирались и обрабатывались вручную. Однако в настоящее время существует ряд инструментов, которые позволяют автоматизировать данный процесс и перевести его в электронный формат. Самый известный из этих инструментов – электронная похозяйственная книга «Беркут». Преимущества системы «Беркут»: информация вводится и используется на двух языках: кыргызском и русском; справки выдаются на двух языках: кыргызском и русском; в систему введен блок по финансам (налог на недвижимость, земельный налог, экономическая деятельность). В рамках опроса 200 представителей местного самоуправления был выявлен лидер по использованию «Беркута» среди целевых регионов, им стала Ошская область, где 25 процентов айылных округов используют данную систему, тогда как аналогичный средний показатель по другим областям составил только 15 процентов. В то же время в Джалал-Абаде системой пользуются только 2 процента из опрошенных сельских муниципалитетов. В то же время, представители айылных округов Ноокатского района сказали, что «Беркут» работает с перебоями. Это может быть вызвано двумя причинами: 1) сотрудники айыл окмоту некачественно или неполно вводят сведения в базу данных; 2) программа была установлена некорректно.

Рекомендации

- В целях усиления контроля кенеша над расходованием средств нужно обратить внимание на два момента: процесс **осознанного** внесения необходимых и **обсужденных с населением** изменений в текущий бюджет и **критичное** рассмотрение отчета об исполнении бюджета. Как правило, изменения в бюджет вносятся без публичного обсуждения, и депутаты бездумно соглашаются с предложениями главы. Нередко изменения в бюджет вносятся вообще без согласования их на сессиях местного кенеша. В целях усиления прозрачности управления муниципальными финансами необходимо:
 - обновить формат проведения общественных слушаний по бюджету;
 - усиливать спрос на бюджетную информацию со стороны граждан;

- улучшать понимание гражданами и общественными организациями целей и принципов формирования и исполнения местных бюджетов: создавать новые формы, которые дадут гражданам не только бюджетные цифры, но и понимание того, что стоит за этими цифрами. И здесь одними только официальными мероприятиями не обойтись, нужны новые творческие формы. Нужна широкомасштабная кампания по повышению уровня бюджетной компетентности граждан и организаций гражданского общества, чтобы граждане почувствовали свою причастность к формированию и контролю местного бюджета. Например, можно рассмотреть возможность проведения классных часов и родительских собраний в школах по вопросам финансирования образования, бюджетные субботники по коммунальным услугам.
- Например, можно рассмотреть возможность проведения классных часов и родительских собраний в школах по вопросам финансирования образования, бюджетные субботники по коммунальным услугам.
- Необходимо изучить потенциальные источники собственных доходов, предложенные муниципалитетами, особенно
 - введение местных сборов (предоставление запасов местных строительных материалов в аренду: камня, гравия, песка и глины; увеличение платы за пастбищный выгон скота для жителей из других районов; патентирование местных таксистов; введение платы за парковку автомашин; патентирование пчеловодов, местных строителей и местных сенокосильщиков);
 - создание условий для открытия доходо-приносящих малых предприятий: столярного цеха, ветсервиса, цеха по разливу кумыса, камнедробильного цеха; увеличение доходов по добровольному патентированию (за счет открытия новых рабочих мест и субъектов предпринимательства);
 - проведение инвентаризации муниципальных земель и предоставление их в аренду на конкурсной основе; увеличение платы за аренду земель юридическим лицам, добывающим уголь; увеличение ставок местного налога (например, земельного); увеличение арендной платы за использование земель ФПС; предоставление земель в аренду на договорной основе для установки антенн сотовой связи; увеличение платы за вывоз мусора; др.).

Не все из этих предложений могут быть реализованы на практике, но инициатива, желание сотрудников органов местного самоуправления и представителей общественности увеличить собственные доходы местных бюджетов дает надежду, что проблема будет постепенно решаться. Этот

вопрос требует дальнейших исследований, которые дадут, в частности, ответы на следующие вопросы:

- a) какие предложения могут оказаться конструктивными, решение которых возможно уже в настоящее время на базе действующего законодательства?
 - b) какие из предложений требуют нормативного обеспечения и, безусловно, могут стать источником доходной базы местного бюджета в будущем?
 - c) какие из предложений могут стать барьерными при развитии инвестиционной привлекательности территории и занятия каким-либо бизнесом?
- Необходимо изучить возможность внесения предложений об изменении порядка расщепления республиканских налогов таким образом, чтобы хотя бы не менее 10 процентов, например, подоходного налога или налога на пользование недрами, оставались в местных бюджетах.
 - Качество управления муниципальными финансами во многом зависит от учета и статистики. Необходимо продолжить внедрение электронной похозяйственной книги – базы данных «Беркут». При этом программа может быть обновлена и предложена к дальнейшему распространению, необходимость которого очевидна – невозможно вести качественное управление финансами без автоматизации сбора и обработки данных. Кроме того, необходимо дальнейшее наращивание потенциала «Беркута», возможно, создание дополнительных функций для генерации статистических и налоговых отчетов, бюджетного моделирования, выписки счетов (биллинга муниципальных услуг), другое. Также необходим авторский контроль над установкой и использованием системы, чтобы избегать некорректного использования.

2.4. Коммунальные услуги

Степень удовлетворенности услугами водоснабжения невысока. В среднем по стране только 51 процент домохозяйств имеет доступ к питьевой воде. Распространенность данной услуги в северных областях заметно выше, чем в южных. В Баткенской области особенно тяжелое положение в плане доступности питьевой воды. В городах проблема заключается в распределительных сетях, аварийном обслуживании, несовершенства (нестабильности) биллинга. В сельских муниципалитетах круг проблем касается всех аспектов водоснабжения, но особенно жители сел страдают от нерегулярности поставки воды, высокой аварийности и длительных сроков восстановления. Выход из ситуации представители крупных сельских муниципалитетов видят в создании межмуниципальных предприятий, предоставляющих услуги по производству дорогостоящий ремонтных и восстановительных работ в водоснабжении.

Питьевая вода. Обеспечение населения питьевой водой является собственной функцией органов МСУ (пункт 4 статьи 18 Закона «О МСУ и МГА»). Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» в качестве полномочия устанавливает в статье 27 пункт 15: утверждение тарифов за

использование холодной воды, канализации, теплоснабжения, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых бытовых отходов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

Вопросы собственности СООППВ. Не решены до конца вопросы собственности в отношении систем сельского водоснабжения (СООППВ), так как не в полной мере идут работы по выполнению постановления Правительства Кыргызской Республики «О передаче систем сельского водоснабжения с баланса сельских общественных объединений потребителей питьевой воды на баланс органов местного самоуправления» от 2 февраля 2010 года № 59. Возврат систем водоснабжения вызывает возражение со стороны некоторых руководителей СООППВ, так как они считают, что самостоятельно лучше справлялись с предоставлением услуги. Однако большое число жалоб со стороны населения в органы МСУ на качество услуги вызывают сомнения в способности СООППВ справляться с задачей. Возврат систем в собственность МСУ представляется оправданным с учетом того, что конечную ответственность за услугу несут органы МСУ, соответственно, они должны иметь возможность контролировать ее предоставление. Другой вопрос в том, что органы МСУ могут передавать предоставление услуги третьим лицам на договорных основах, но при этом контроль все равно должен осуществляться со стороны МСУ.

Поливная вода. Исходя из анализа нормативных правовых актов, следует признать, что органы МСУ практически не имеют никаких полномочий по установлению тарифов на поставку поливной воды, а также контрольных полномочий в отношении АВП, то есть Ассоциаций по поставке поливной воды.

Другие услуги. Подавляющее большинство органов местного самоуправления в меру сил занимаются ремонтом внутренних дорог: сельские муниципалитеты Баткенской и Джалал-Абадской областей – в 100% ответов респондентов, Ошской – в 74% ответов. Однако они не имеют для этого своей техники, вынуждены брать ее в аренду, у них нет достаточных средств для оплаты данных услуг, что не дает в полной мере осуществлять дорожные работы.

Существует распространенное мнение, что сельские органы местного самоуправления не занимаются уборкой и вывозом твердых бытовых отходов (ТБО). Однако опрос показал, что в настоящее время большинство сельских МСУ предоставляют данную услугу. В Баткенской области это 97% опрошенных айылных округов, в Джалал-Абадской и Ошской – 98% и 56% соответственно.

Основная проблема сельских муниципалитетов в отношении комплекса необходимых коммунальных услуг – это отсутствие коммунальных предприятий, которые могли бы ее предоставлять. Примечателен пример Кадамжайского айылного округа Баткенской области и Орозбековского айылного округа Джалал-Абадской области, руководство которых вынуждено было пойти на создание нового коммунального предприятия, не имея на это ни средств, ни техники.

Рекомендации

- Органы МСУ несут ответственность за большой объем коммунальных услуг, однако они не всегда понимают механизмы их финансирования, свою роль в управлении услугами, идут на поводу у частных и сиюминутных интересов. В плане усиления устойчивости и развития коммунальных сервис служб делается очень мало. Не применяются такие формы управления услугой, как концессия, передача в управление на конкурсной основе. В этом отношении полезны было бы изучить опыт управления, например, услугами по уборке и вывозу ТБО, других стран. В частности, опыт столицы Армении города Еревана, где были опробованы различные модели управления ТБО, в том числе концессия и конкурсная передача в управление.
- Чтобы сделать процесс предоставления коммунальных услуг прозрачным, управляемым и самокупаемым, с точки зрения менеджмента необходимо предпринять как минимум три срочные меры: Во-первых, разработать на уровне конкретных муниципалитетов стратегию (план) управления услугами, включая административный, финансовый и технический разделы (как это было сделано в городах при поддержке АРИС). Во-вторых, усилить контроль кенеша над доходами от предоставления услуги и инвестициями в нее. В третьих, разработать межмуниципальные проекты по организации предприятий коммунальных услуг.
- Необходимо содействовать органам МСУ в создании соответствующих предприятий по предоставлению коммунальных услуг (по вывозу и утилизации ТБО, по канализации), укреплению материально-технической базы и управленческих кадров, обучению и переквалификации сотрудников в области менеджмента. Необходимо проработать и по возможности реализовать проект по созданию межмуниципального предприятия по оказанию коммунальных услуг и услуг самим муниципалитетам (компьютерных, юридических, агротехнических, ветеринарных).
- В законодательном плане необходимо содействовать гармонизации Закона О МСУ и МГА» с Законом «О гарантированных социальных стандартах».
- Для улучшения предоставления всех видов коммунальных услуг и решения вопросов местного значения необходима нормотворческая и пилотная работа по внедрению муниципального заказа.

III. Формирование и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике

19 апреля 1991 года в Кыргызстане впервые был принят Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» («Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан», 1991 г., № 8, стр. 263). За этот период не только данный Закон, но и сама Конституция республики претерпела несколько этапов изменений, повлекших за собой ряд существенных перестроек в сфере организации публичной власти.

В апреле 1996 года на всей сельской территории страны были образованы качественно новые институты исполнительной власти местного самоуправления – айыл окмоту (сельских управ), не имеющие аналогов среди постсоветских республик.

Согласно действующей Конституции КР от 27 июня 2010 года:

1. Местное самоуправление - гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

2. Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

3. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через органы местного самоуправления.

4. Финансирование местного самоуправления обеспечивается из соответствующего местного, а также республиканского бюджета.

5. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом.

Статья 111.

1. Систему органов местного самоуправления образуют:

- 1) местные кенешы - представительные органы местного самоуправления;
- 2) айыл окмоту, мэрии городов - исполнительные органы местного самоуправления.

2. Исполнительные органы местного самоуправления и их должностные лица в своей деятельности подотчетны местным кенешам.

Статья 112.

1. Депутаты местных кенешей избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы, с соблюдением равных возможностей в порядке, установленном законом.

2. Главы исполнительных органов местного самоуправления избираются в порядке, установленном законом.

3. Местные кенешы в соответствии с законом:

- 1) утверждают местные бюджеты, контролируют их исполнение;
- 2) утверждают программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения;
- 3) вводят местные налоги и сборы, а также устанавливают льготы по ним;
- 4) решают иные вопросы местного значения

За годы становления МСУ в Кыргызской Республике был проведен ряд конкретных мероприятий по децентрализации и демократизации системы государственного управления территориями страны. В результате, к началу XXI века на принципы местного самоуправления были переведены все без исключения населенные пункты – села, поселки и города республики. На сегодня в республике имеется 472 самоуправляемых сельских административно-территориальных образования, объединяющих в себе около 2000 сельских поселений, а также 25 самоуправляемых городов. Мэры городов и главы айылных округов

избираются местными кенешами - представительными органами местных сообществ.

Структура органов местного самоуправления в Кыргызской Республике

Наименование областей и городов	Города Республиканского и областного значения	Города районного значения	Айыльные округи	Поселки
Бишкек	1	-	-	-
Баткенская область	3	1	29	4
Джалал-Абадская область	4	3	66	3
Иссык-Кульская область	2	1	58	3
Нарынская область	1	-	61	2
Ошская область	1	3	86	2
Таласская область	1	-	37	-
Чуйская область	1	3	104	4
Всего	14	11	441	18

Источник: Национальное агентство по делам местного самоуправления Кыргызской Республики, 2010 г.

За годы реформ была осуществлена передача ряда властных функций и полномочий от центрального уровня управления новообразованным органам самоуправления. Им были делегированы отдельные полномочия по линии ряда министерств: внутренних дел, здравоохранения, сельского и водного хозяйства, финансов, по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, внешней торговли и промышленности, охраны окружающей среды, транспорта и коммуникаций, а также Госагентств по регистрации прав на недвижимое имущество и лесному хозяйству.

На основании того, что основной целью децентрализации власти является максимальное приближение ее к гражданам - членам местных сообществ, в республике начата большая работа по созданию и развертыванию сети общинных организаций. Именно община, представляющая собой добровольное объединение членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, квартала или другого территориального образования внутри одного города или села для совместного решения дел местного значения и под свою ответственность, составляет основу местного самоуправления. С учетом этого, органы местного самоуправления начали передавать часть своих полномочий общинным организациям, чтобы члены местных сообществ могли сами широко участвовать в решении всех дел местного значения и улучшать условия своей жизни.

В результате децентрализации власти, на государственную, общественно-политическую и социально-экономическую арену страны вышла новая созидательная сила в лице местных сообществ и их муниципальных органов. В республике кроме «демократического центра», где правила бал только политическая элита, сформировалась еще и «демократическая периферия», где местное самоуправление начало функционировать в качестве действующего института народовластия.

В результате проведения такой реформы монополярная государственная власть, доставшаяся в наследство от советской системы управления государством, **частично децентрализовалась**, в результате чего:

- местные сообщества сельских, поселковых кенешей и городов районного значения Кыргызстана получили право самостоятельно формировать на основе выборов свои органы муниципальной власти, **подотчетные гражданам, их избравшим;**

- в ходе реформы самоуправления сформирована **муниципальная собственность** местных сообществ, что составило экономическую основу МСУ;

- центральные и местные органы **государственной** власти **освободились** от решения целого ряда проблем и вопросов местного значения в сфере обеспечения жизнедеятельности местных сообществ сел, поселков и городов, получив возможность больше заниматься делами государственного значения.

Несмотря на конституционное признание местного самоуправления и наличие гарантий его осуществления, процесс внедрения в жизнь местных сообществ ряда принципов самоуправления временами идет медленными темпами и непоследовательно.

Свидетельством этому является процесс финансовой децентрализации, который, несмотря на принятые законы о финансово-экономических основах местного самоуправления от 27 июня 2003 года до сего времени не продвигается вперед. В результате, органы местного самоуправления продолжают находиться под жесточайшим прессингом финансовых органов государства и все еще не обладают реальным правом самостоятельно формировать свой бюджет и использовать бюджетные средства по своему усмотрению. Еще одним серьезным недостатком является крайне недостаточная финансовая государственная поддержка муниципалитетов за выполнение ими делегированных государственных полномочий.

Органы самоуправления, все еще не имеют возможности ремонтировать и содержать на должном уровне объекты социальной инфраструктуры, большинство которых были построены 20 - 30 лет назад. Из-за отсутствия соответствующих условий на местах идет потеря кадрового потенциала, снижается качество оказываемых услуг. Подобные обстоятельства требуют решения вопросов совершенствования межбюджетных отношений по всей вертикали управления, а также перехода к реальной финансовой децентрализации.

Кроме этого, «большим» вопросом для органов самоуправления является проведение обучения и подготовки муниципальных служащих, а также организация постоянных курсов для депутатов местных кенешей.

В силу сопротивления консервативных и бюрократических сил, затягивания разработки механизма и принципов новых межбюджетных отношений откладываются сроки разработки законодательства по разграничению функций между органами государственного управления и местного самоуправления. Этому важному процессу серьезно мешает и устаревшая система многоуровневого государственного управления административно-территориальными образованиями республики, являющаяся основной причиной дублирования функций по вертикали управления, мешает также отсутствие государственной программы по проведению административно-территориальной реформы. Подобное обстоятельство не позволяет правильно осуществить разделение труда между государством и местным самоуправлением, которое должно основываться на двух принципах:

- государство имеет дело с гражданами, а местное самоуправление – с жителями;
- государство проводит социально-экономическую реформу на макроуровне, а местное самоуправление - на уровне микротерриторий.

Одной из неотложных задач в сфере решения административно-территориального устройства республики является остановка процесса спонтанного дробления существующих территорий айыльных кенешей на более мелкие. Это объясняется, прежде всего, тем, что

маленькие муниципалитеты не имеют финансово-экономических возможностей для исполнения всех функций, полномочий и обязанностей, которые переданы их органам в соответствии с законодательством. Более того, сегодня чрезвычайно актуальным становится вопрос об укрупнении айылных муниципалитетов рамках планируемой административно-территориальной реформы.

Серьезную проблему представляет собой дальнейшее повышение активности членов местных сообществ, организация взаимодействия жителей микротерриторий для улучшения условий их повседневной жизни и самостоятельного решения вопросов местного значения, которые представляют интерес именно для микротерриторий и общин. Задача теперь заключается в том, чтобы обобщить имеющийся позитивный опыт и наметить меры по охвату как можно большего количества неблагополучных сел, принять меры по укреплению и институциональному развитию общинных организаций, чтобы они, развиваясь, стали автономными, самоуправляющимися институтами. В этом и заключается конечная цель и сущность децентрализации, на основе которых должно развиваться партнерство между органами местного самоуправления и общинными организациями.

Время все более наглядно показывает, что повсеместное и интенсивное развитие местного самоуправления, ставшее стимулом для широкого развития инициативы местного населения по улучшению условий своего жизнеобеспечения, выдвигает все новые проблемы. Этими наиболее острыми вопросами, требующими своего решения в ближайшей перспективе, являются:

- большое отставание процесса **финансовой** децентрализации от проведенной **политической** децентрализации, несмотря на уже имеющуюся законодательную базу, что грозит стагнацией всего процесса проводимой реформы местного самоуправления;
- отсутствие государственной концепции по совершенствованию **многоуровневого административно-территориального устройства республики**, доставшегося в наследство от советской власти. Такое состояние не позволяет приступить к разработке принципов, четко разграничивающих функции и полномочия, как **между самими органами государственного управления**, так и между органами местного **государственного и муниципального управления**, в результате чего часто происходит дублирование функций и полномочий по всей вертикали управления (на областном и районном уровнях республики имеется около **2 тысяч органов государственного управления**, тогда как на территории этих областей и районов расположены всего лишь **1 846 населенных пунктов, включая города**);
- громоздкая и низкоэффективная система бюрократизированного многоуровневого управления не позволяет приступить и к разработке ясных принципов проведения **финансовой** децентрализации;
- малые, неэкономичные и неоптимальные параметры многих сельских и поселковых кенешей, образованных еще в советское время, не отвечают требованиям сегодняшнего дня и не оправдывают средств, расходуемые на содержание этих органов самоуправления. Несмотря на это, в последние годы усиливается тенденция образования новых сельских кенешей на базе каждого отдельно взятого села.

IV. Кадровый и технический потенциал органов местного самоуправления

4.1. Укомплектованность

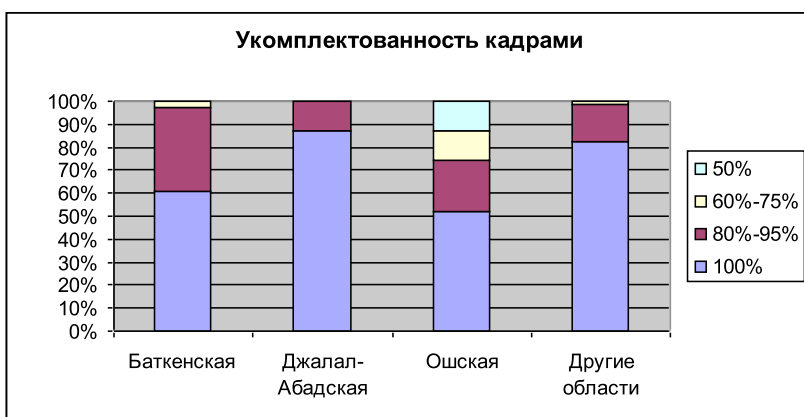
Сотрудники органов местного самоуправления по праву считаются самым близким к населению корпусом представителей власти. Они принимают на себя основной поток проблем и обращений граждан, решают огромное количество вопросов местного значения, от которых во многом зависит качество жизни населения Кыргызской Республики.

Находясь под пристальным вниманием и в постоянном контакте с населением, органы местного самоуправления наименее подвержены коррупции и вызывают, как показывают исследования, относительно большое доверие граждан, уступая лишь религиозным институтам, системе образования и средствам массовой информации.

В то же время, заработная плата и уровень жизни самих представителей системы МСУ, особенно в сельских муниципалитетах, одни из самых низких, по сравнению с другими уровнями власти. Так, минимальная базовая ставка заработной платы главы сельского МСУ составляет 7000 сомов в месяц, ответственного секретаря – 7000 сомов, финансиста – 2100 сомов, специалиста – 2100 сомов в месяц. Для сравнения, например, работники государственных районных администраций имеют базовую ставку в 3000 сомов. Этот фактор имеет ключевое значение в вопросах комплектации органов местного самоуправления¹. Органы МСУ как работодатели не выдерживают конкуренции с местными государственными администрациями и в результате наблюдается отток самых квалифицированных муниципальных служащих на государственную службу. В силу сложившихся традиций районная государственная администрация рассматривает органы МСУ как подчиненные структуры, соответственно, сотрудники МСУ воспринимают переход в МГА как карьерный рост и стремятся к этому. Лишь единицы муниципальных служащих понимают самостоятельную природу местного самоуправления и способны противостоять давлению местной государственной администрации, еще меньше тех, кто рассматривает муниципальную службу как собственную долгосрочную карьерную перспективу (кроме глав, для которых мотивацией является определенный объем власти).

Тем не менее, в условиях высокого уровня безработицы в регионах Кыргызской Республики, штаты органов местного самоуправления относительно укомплектованы. На диаграмме ниже представлены данные об укомплектованности кадрами.

¹ Следует учитывать, что фактически на руки сотрудники МСУ и МГА получают бóльшие суммы, так как почти в каждом случае при начислении заработной платы применяются повышающие коэффициенты.



Источник: Здесь и далее в диаграммах, где не указан источник информации, использованы данные, полученные во время опроса, проведенного в рамках настоящего исследования. Другие области включают оставшиеся после исключения целевых Иссык-Кульскую, Нарынскую, Таласскую и Чуйскую области.

В целом 74% айылных округов укомплектованы на 100%, 20% – на 80–95%, 4% говорят, что комплектация их ОМСУ составляет 60–75%, на 50% укомплектовано только 2% АО. Стоит отметить, что эти 2% представлены Ошской областью. Для Ошской области это составляет 13% всех расположенных в области айылных округов.

В трех целевых областях – Баткенской, Джалал–Абадской и Ошской – укомплектованность кадрами выглядит следующим образом:

Каков процент укомплектованности ОМСУ кадрами?

Область	100%	80%-95%	60%-75%	50%
Баткенская	61	36	3	
Джалал–Абадская	87	13		
Ошская	52	22	13	13

Живые голоса

Больше всего не хватает следующих специалистов: юрист, финансист, соцработник, агроном, компьютерщик. В некоторых АО нет ветеринаров.

Участники фокус–группы, Джалал–Абадская, Ошская, Баткенская области

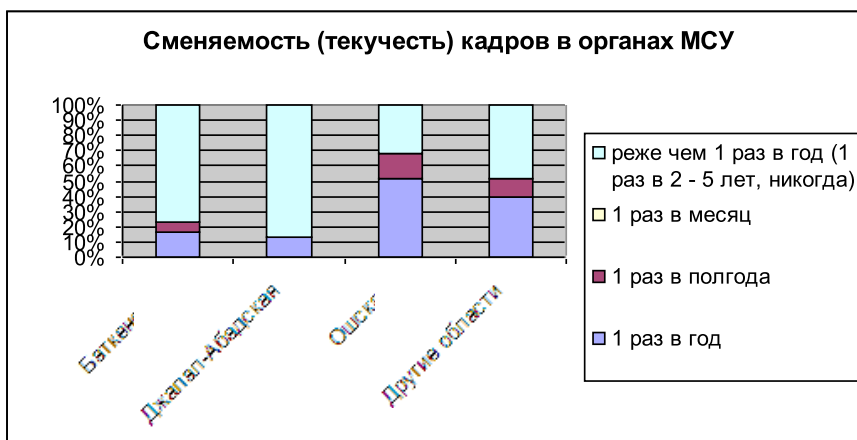
Комментарий эксперта

Штатное расписание айыл окмоту, утвержденное правительством, ограничивает количество штатных специалистов сельской управы, но дает некоторую свободу выбора при наборе конкретных специалистов. Иными словами, какого специалиста принять – юриста или ветеринара – решает сам айыл окмоту. Поэтому жалобы на отсутствие юриста не совсем основательны. Однако совершенно справедливы жалобы на квалификацию юристов и других специалистов. Действительно, трудно

4.2. Сменяемость (текучесть)

Ответы на вопрос о сменяемости кадров в органах МСУ показали, что в большей половине кадры меняются не чаще чем один раз в 2 – 5 лет, либо вообще не меняются. 34% респондентов сказали, что кадры меняются 1 раз в год. Среди целевых муниципалитетов чаще всего кадры меняются в АО Ошской области (52% – 1 раз в год и 16% – раз в полгода), а реже всего – в

Джалал-Абадской области (13% – раз в год и 87% – не чаще 1 раза в 2–5 лет или никогда).

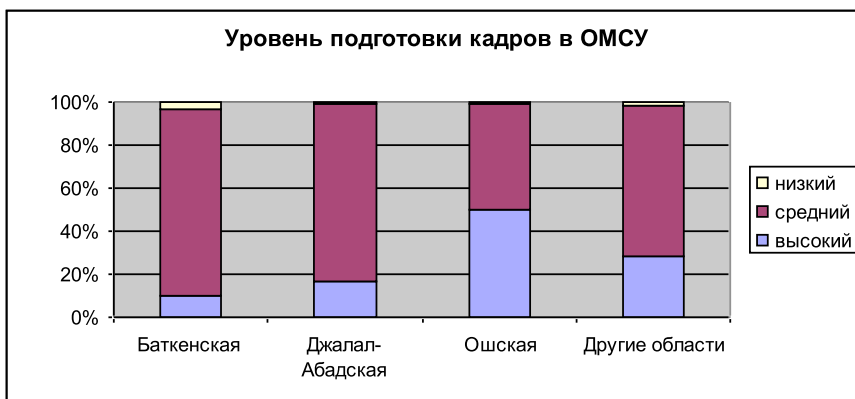


Чаще всего с работы в АО уходят землеустроители, налоговые инспекторы, бухгалтеры/экономисты. Также руководители сетуют на текучесть среди старост сел (айыл башчысы), труд которых оплачивается незначительно, а объем работ постоянно растет.

4.3. Уровень подготовки

В целом, опрошенные руководители оценивают уровень подготовки кадров в органах МСУ как средний. Только 1,5% руководителей считает, что уровень подготовки их сотрудников низкий. В Баткенской области тех, кто считает уровень подготовки низким, оказалось 3% ответов, что является самым плохим показателем уровня по целевым областям. Самый высокий уровень подготовки был выявлен в Ошской области, где 50% руководителей ОМСУ посчитали, что уровень подготовки их кадров «высокий». Средним уровнем подготовки кадров оценили 87% в Баткенской области, 82% – в Джалал-Абадской и 49% – в Ошской.

Однако следует учитывать аудиторию опроса. Руководители органов МСУ привыкли работать с данным корпусом сотрудников, они сами не успевают за изменением функций и миссии местного самоуправления, а потому оценивают уровень сотрудников в сравнении с собственным. Чтобы адекватно оценить общий уровень подготовки нужно проводить масштабное тестирование или другое исследование, основанное на объективных критериях. Кроме того, фокус-группы показали, что часто руководители МСУ оценивают общий уровень как «средний», но когда речь заходит о конкретных специалистах, они говорят, что их уровень подготовки «низкий».



Живые голоса

Постоянное повышение квалификации, обучение больше всего необходимы юристам, финансистам, соработникам, агрономам, компьютерщикам. Но просто тренинги работают плохо. Нужно либо длительные тренинги, либо курсы, чтобы глава в любой момент или несколько раз в год мог отправить какого-либо специалиста на обучение.

Для повышения квалификации, повышения уровня специалистов полезен обмен опытом. Самое лучший способ – это поездки к соседям или в другие области, в те муниципалитеты, где есть передовой успешный опыт муниципального управления. Но если возможности для поездки нет, или есть интерес к зарубежному опыту, помочь могла бы специальная литература, периодическое издание.

Участники фокус-групп, Джалал-Абадская, Ошская, Баткенская области

4.4. Технический потенциал (компьютеры)

В настоящее время компьютеры есть в каждом органе местного самоуправления. В ходе фокус-групп не было выявлено ни одного айыльного округа, не имеющего хотя бы двух компьютеров. Чаще всего компьютерами пользуются финансисты и ответственные секретари. Реже компьютерами пользуются главы органов местного самоуправления.

Практически все участники исследования и фокус-групп считают, что им крайне необходимо улучшать свои навыки работы на компьютере, наращивать технический потенциал. Компьютерные навыки лучше всего получать на практике, но некому учить, так как в большинстве айыльных округов отсутствуют специалисты по компьютерам. Чаще всего эту работу выполняют молодые родственники кого-либо из ответственных сотрудников, часто они делают нерегулярно и не получают заработную плату. В результате органы местного самоуправления не могут использовать возможности компьютерной техники в полном объеме.

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

органов МСУ, включая руководителей, не имеют достаточных навыков для использования сети. В то же время остаются актуальными другие причины: часто отсутствует телефонная связь, т.к. большинство сел и поселков входят в Интернет через «Кыргызтелеком»; отсутствуют средства в местном бюджете.

В связи с этим, участники фокус-групп высказали пожелание оказать им поддержку в сфере обучения компьютерной грамотности и организации подключения доступа к Интернету.

Живые голоса

Было бы хорошо организовать учебные компьютерные центры в крупных айылных округах, а в отдаленных муниципалитетах создать муниципальные пункты доступа в Интернет.

Участники фокус-групп, Джалал-Абадская, Ошская, Баткенская области

V. Управление земельными ресурсами и спрос на землю

5.1. Управление земельными ресурсами

Земли муниципальной собственности составляют только 0,54 процента от всех земель Кыргызской Республики. Однако это самые густонаселенные и дефицитные земли, они являются исчерпаемым ресурсом и принадлежат при этом не только ныне живущим, но и будущим поколениям граждан. Не случайно вокруг этих земель регулярно возникают конфликты, а управление ими требует огромного внимания и тщательности со стороны органов местного самоуправления.

Области	Земли государственной собственности		Земли муниципальной собственности		Земли частной собственности		Всего:
	га	%	га	%	га	%	
Баткенская	1617367	94,87	3325	0,20	84155	4,94	1704847
Ошская	2678750	92	6735	0,23	226153	7,77	2911638
Жалалабадская	3072625	94,78	3805	0,12	165373	5,10	3241803
Таласская	1226624	91,49	5499	0,41	108556	8,10	1340679
Чуйская	1598919	79,69	26485	1,32	381037	18,99	2006441
Иссыккульская	4123832	94,29	63753	1,46	185930	4,25	4373515
Нарынская	4308723	97,57	2552	0,06	104730	2,37	4416005
Всего:	18626840	93,2	112154	0,54	1255934	6,28	19994928

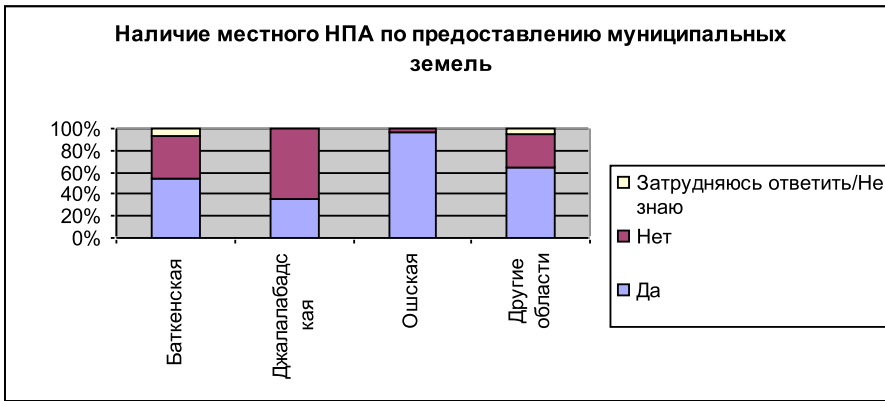
Источник: Государственная регистрационная служба КР, 2010 г.

Качественное управление земельными ресурсами предполагает обязательное наличие нескольких факторов:

- контроль со стороны местного кенеша (наличие местного нормативного правового акта, регулярная отчетность);
- учет (инвентаризация) и классификация объектов и земель;
- план или стратегия управления с учетом классификации и приоритетов населения (нынешних и будущих поколений), включая
- план получения доходов и управления ими (целевое инвестирование доходов, своевременное корректирование ставок аренды, соблюдение конкурсных процедур предоставления участков в аренду и их продажи).

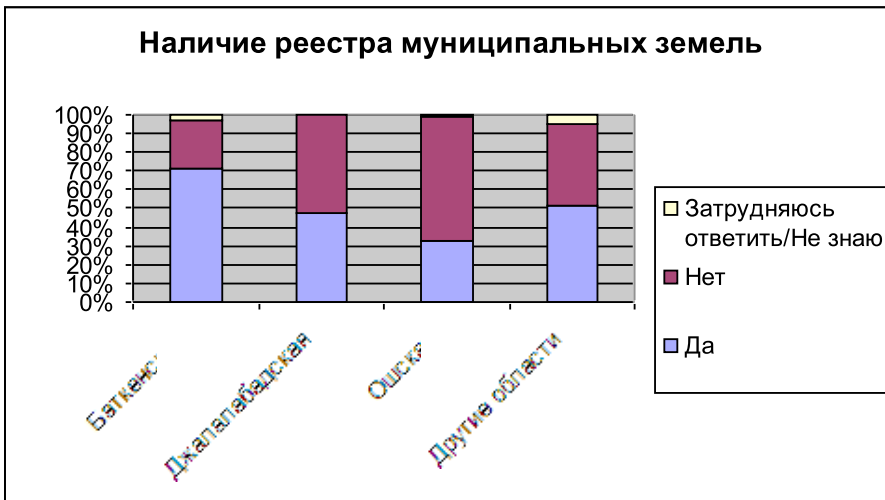
5.1.1. Местные нормативные правовые акты

Однако практика управления земельными ресурсами далека от совершенства, о чем говорят и результаты опроса. В частности, местный нормативный правовой акт по предоставлению муниципальных земель есть только у 35% опрошенных айыльных округов Джалал-Абадской области, 55% – у айыльных округов Баткенской области, в то время как средний показатель по другим областям составляет 65 процентов. В то же время айыльные округа Ошской области почти в полном составе подтвердили наличие у них такого нормативного правового акта (96%).



Не завершены в органах местного самоуправления составление реестров муниципальной собственности в соответствии с Типовым положением, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 августа 2004 года №577.

Несмотря на то, что у большинства АО есть спрос на земли и есть нормативный правовой акт, регулирующий предоставление земель (кроме АО Баткенской области), только половина сельских муниципалитетов располагает относительно точными данными о наличии земель в пределах населенных пунктов. Об этом говорит отсутствие реестра муниципальных земель у 67 % АО Ошской области, 52% АО Джалал-Абадской области и 29% АО Баткенской области. В других областях Кыргызской Республики, кроме перечисленных, аналогичный средний показатель составляет 51 процент.



Отсутствие реестров говорит об отсутствии точных сведений о наличии муниципальных земель и объектов, соответственно, ни о каком качестве управления речи идти не может. Согласно Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2008 года № 580 «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности» существуют шесть форм для сбора данных о муниципальной собственности, но они не заполняются и не анализируются. Настоящее постановление требует не выполняется и требует редакции, возможно, в части усиления ответственности должностных лиц органов МСУ за

его невыполнение. В целом, муниципалитеты нуждаются в помощи в проведении инвентаризации своей собственности, так как у них нет ресурсов для проведения такого затратного, но такого необходимого мероприятия.

5.1.2. Регистрация права муниципальной собственности

По данным Национального агентства по делам местного самоуправления, на 1 января 2010 года в муниципальной собственности местных сообществ находится 8844 объекта с остаточной стоимостью в 10 млрд. 385 млн. 556 тыс. сомов (10385556,0 тыс. сомов). В настоящее время государственную регистрацию прошли 4038 (49,9%) муниципальных объектов, в том числе с получением государственного акта на право муниципальной собственности – 1615 (23,3%). По данным ГРС при ПКР на 1 января 2010 года прошел регистрацию 3281 объект².

Большую проблему представляет собой регистрация права муниципальной собственности на земли и объекты. Лишь единичные айылные округа провели свою инвентаризацию земли и частично зарегистрировали право в Госрегистре. У подавляющего большинства округов есть лишь неточные, обрывочные сведения, полученные Госрегистром в ходе системной регистрации в 90-х годов прошлого века. В то же время, местные регистрационные органы (МРО – территориальные органы Госрегистра) заявляют, что для очень многих АО уже подготовлены все документы для регистрации согласно Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2008 года № 580 «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности». Однако завершить процесс регистрации невозможно, так как у сельских муниципалитетов нет средств на оплату работ по регистрации. МРО не могут сделать это бесплатно, так как являются хозрасчетными организациями.

К сожалению, не все МСУ могут позволить себе выделить денежные средства на процедуру регистрации. По словам одного из участников фокус-группы: «В процессе рассмотрения бюджета на следующий год органами МСУ делаются попытки включить расходы на регистрацию объектов в Госрегистре в виде отдельной статьи бюджета. Но, к сожалению, из Министерства финансов бюджет возвращается к нам измененный до неузнаваемости, с жесткими контрольными цифрами. Нам остается лишь согласиться с диктатом Минфина. Поэтому вопрос о выделении денежных средств на регистрацию объектов из года в год не решается. Парадоксально то, что в одно и то же время в силе остается постановление Правительства КР об обязательном проведении регистрации объектов МС, и нежелание Минфина согласиться с нашим желанием выделить средства на эти цели».

² Начальник управления по развитию местного самоуправления НАМС С. Икрамов. **Справка** об итогах выполнения постановления Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2008 года № 580 «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности» и мерах по дальнейшему совершенствованию управления муниципальной собственности в органах местного самоуправления

Живые голоса

Инвентаризация земель была в ходе системной регистрации, но проводилась силами не АО, а Госрегистра. Все документы остались у Госрегистра, регистрация застопорилась, поскольку у айыл окмоту нет денег на оплату услуг Госрегистра.

У нашего АО есть незастроенные земельные участки есть, но они не зарегистрированы, поэтому мы не можем распоряжаться ими таким образом,

Мнение эксперта

В том случае, если при системной регистрации объект был зарегистрирован как «полная», то для прохождения всей процедуры и получения документов, нужно платить около 580 сомов, а «неполном» - всю сумму услуг, это в пределах 1000-1200 сомов.

Кара-Кульджинский МРО ГРС, Ошская область

Такая проблема повсеместна и для ее решения нужны многосторонние усилия. Нужно учесть, что при системной регистрации муниципальная собственность прошла только «предварительную» регистрацию, не гарантирующую ее защиты. И муниципалитеты должны об этом помнить, так как стремление министерств и ведомств к изъятию из муниципальной собственности привлекательных объектов не прекращается. Свидетельством тому служат притязание Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики на здание почты и гостиницы на курорте в городе Джалал-Абаде, на которое у муниципалитета имеется Госакт на право муниципальной собственности, что не мешает Минтрансу продолжать попытки получить объект в собственность. Госакт и полная регистрация права муниципальной собственности служат, в данном случае, защитой, однако в случае, если бы их не было, город, скорее всего, уже лишился бы данного объекта.

Зачастую органы местного самоуправления сами способствуют процессу изъятия объектов муниципальной собственности. По закону изъятие может быть произведено при соблюдении строгих процедур (решение кенеша и т.д.). Во многих случаях, когда готовится соответствующий акт, эти решения бывают уже приложены. Это означает, что органы местного самоуправления в некоторых случаях идут на поводу у ведомственных интересов, при этом руководство МСУ

НАМС предлагает отдельным распоряжением или постановлением Правительства КР поручить Госрегистру и Министерству финансов КР разработать упрощенный порядок государственной регистрации объектов муниципальной собственности, предусматривающий экономию бюджетных средств и освобождение от уплаты госпошлины за государственную регистрацию, хотя бы объектов соцкультбыта, составляющих значительную их

часть и являющихся дотационными при эксплуатации³. Однако вряд ли возможно решить данную проблему путем издания подзаконного акта, так как он будет противоречить законодательным актам, имеющим более высокий статус. Есть два пути решения проблемы. Первый – необходимо в законе о регистрации имущества прописать норму об упрощенном порядке регистрации, чтобы затем ее детализировать. Второй – изыскать средства для обычной регистрации с помощью правительства или донорских агентств.

Мнение эксперта

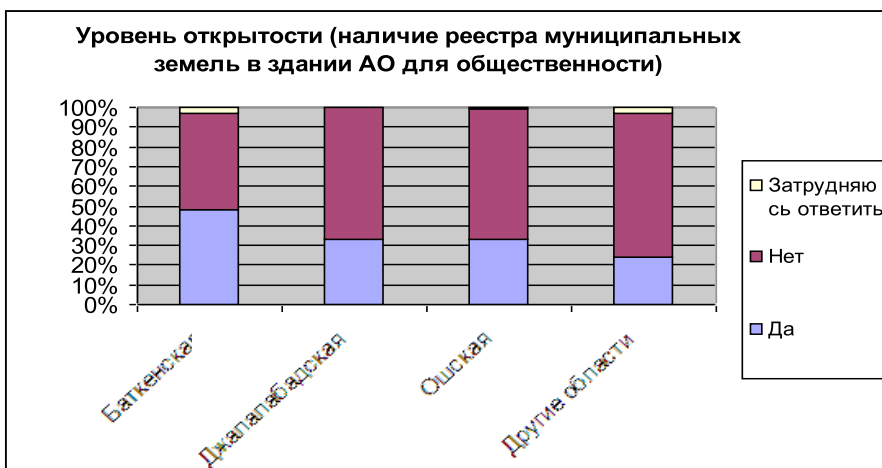
В ходе работы со всеми районными и городскими Местными регистрационными органами Государственной регистрационной службы (региональные подразделения Госрегистра), мы установили, что проблема недостаточности средств для регистрации муниципальной собственности тотальна для всей страны. Исключение составляют лишь несколько богатых муниципалитетов. Совершенно очевидно, что поиск путей решения этой проблемы – дело не одних только органов МСУ. Подключиться должны и сотрудники МРО, и представители НПО, и руководители донорских агентств. А иначе получается, что государство декларирует защиту прав муниципальной собственности наравне с другими видами прав, но не создает условий для реальной защиты. Ведь понятно же, что если

В Баткене и городах Ошской области ситуация в отношении учета земель выглядит относительно благополучной: есть реестры, проведена инвентаризация, приняты нормативные правовые акты по предоставлению земли. Отличается ситуация в городах Джалал-Абадской области: реестры есть только у 67%, инвентаризация проведена в 83%, и НПА имеется у 83% городов.

5.1.3. Прозрачность управления муниципальной собственностью

Большое значение имеет уровень открытости информации о наличии земельных ресурсов и объектов муниципальной собственности, который можно оценить по факту наличия или отсутствия в айылном округе обнародованного реестра муниципальной собственности. Самым открытым в этом отношении оказался Баткенский регион: в 48% ОМСУ в здании АО размещена копия реестра муниципальных земель для общественности. В Ошской и Джалал-Абадской областях копия для общественности размещена в 33% АО.

³ Начальник управления по развитию местного самоуправления НАМС С. Икрамов. **Справка** об итогах выполнения **постановления** Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2008 года № 580 «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности» и мерах по дальнейшему совершенствованию управления муниципальной собственности в органах местного самоуправления



Следует отметить, что вывешивание реестра – это практически единственный инструмент достижения прозрачности в сфере управления муниципальной собственностью. Общественных слушаний и общественного обсуждения стратегий и отчетов по управлению собственностью последние годы не происходит.

В связи с отсутствием прозрачности и должного контроля со стороны общества и местных кенешей за управлением собственностью и землями, растет количество злоупотреблений и нарушений со стороны исполнительно-распорядительных органов МСУ. Особенно участились такие случаи после массовой замены местных руководителей после апрельских событий 2010 года. Так, в 2010 году количество жалоб в НАМС увеличилось по сравнению с 2009 годом на 46% процентов и составило 176 случаев (в 2009 – 121, в 2008 – 96), при этом большая часть жалоб относилась к вопросам земли.

В связи с этим возникает необходимость анализа и классификации жалоб и обращений граждан с тем, чтобы:

- выявить наиболее типичные случаи нарушений;
- определить, есть ли для их возникновения нормативные предпосылки;
- разработать рекомендации по их предотвращению;
- обучить практике работников контролирующих и надзирающих органов;
- проинформировать местные кенешы, органы Горсрегистра,
- научить сообщество, НПО осуществлять гражданский контроль над управлением землями.

В идеале эту работу на регулярной основе должно осуществлять Национальное агентство по делам местного самоуправления, однако агентство не обладает для этого необходимым потенциалом и нуждается в помощи со стороны гражданского сектора и донорских организаций. Такой анализ, в том числе, помог бы агентству создать постоянно действующую и легко управляемую базу данных по жалобам и обращениям граждан, что способствовало бы усилению исполнения требований Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления».

5.2. Состояние дел с землями ФПС

Согласно Постановлению Правительства «О передаче земель Национального земельного фонда Фонду перераспределения сельскохозяйственных угодий при

Министерстве сельского и водного хозяйства Кыргызской Республики» от 27 мая 1996 года за № 240 земли ФПС были сохранены для нескольких целей:

- расширения сельских населенных пунктов в соответствии с генеральными планами их развития;
- создания и функционирования семеноводческих, племенных, опытно-селекционных, экспериментальных хозяйств и государственных сортоиспытательных учреждений;
- продажи прав пользования земельными участками на аукционных торгах;
- предоставление земельного участка гражданам, работавшим и проживавшим за пределами данного хозяйства (в том числе выходцев данного хозяйства), и приехавшим на постоянное местожительство на территорию данного хозяйства до 1 июля 1996 года;
- предоставление малоимущим гражданам;
- другие цели, определенные решением Правительства Кыргызской Республики.

5.2.1. Сокращение объемов земель ФПС

В целом по Кыргызской Республике на 1 января 2010г. общие размеры земель фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПС) составляли 280 775,4 га.

	Республика	Ошская область	Джалал-Абадская	Баткенская
Земли ФПС	280 775,4 га			
Из них, не востребуемые земли ФПС	71050,82 тыс. га, 25%	6593 га (11,9%)	14053,87 га (33,7%)	9218,4 га (46,7%)
Сокращения земель ФПС	31607 тыс. га, 10,1%	3530 тыс.(6%)	4280 тыс. га (9.3%).	2284 тыс. га (10.4%)
Из них орошаемые земли	27648 тыс. га, 18,5%		3389,3 тыс. га	1559,5 тыс. га

Источник: НАМС, 2010 г.

В то же время в последние пять лет наблюдается тенденция сокращения размеров земель сельскохозяйственного назначения: начиная с 2005 года, земли сократились на 31 607 тыс. га т. е. или 10,1%.

Основными причинами сокращения размеров земель ФПС является выделение из их состава земельных долей, расширение населенных пунктов и трансформация.

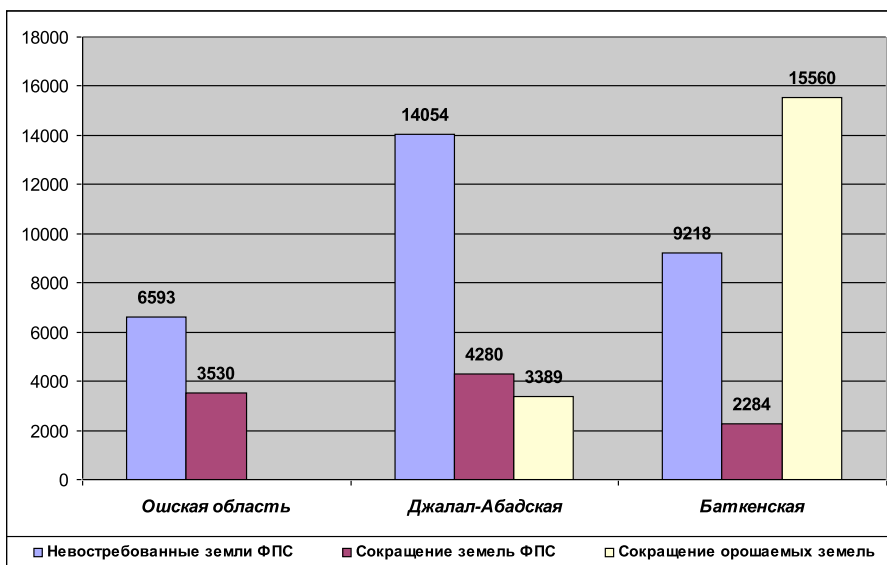
В 2010 году земли ФПС были использованы следующим образом:

- 8250,28 га выделено для разрешения населенных пунктов,
- 193645 га выделено в аренду с заключением договоров,
- 7828,8 га выделено без арендной платы, 18389 из них – для семхозов и племхозов,
- 3312 га выделено малоимущим семьям,
- 6269,4 га выделено социально ориентированным субъектам,
- 71369 га выделено на основании конкурса,
- 87122 га выделено на основании аукциона,
- **597 928 га выделено по Положению**

Особенно обращает на себя внимание большой объем сокращения орошаемых земель ФПС в Баткенской области.

5.2.2. Невостребованные земли ФПС

Как видно из таблицы, в составе земель ФПС присутствует значительная доля – 25 процентов не востребуемых.



Источник: НАМС, 2010 г.

Причин невостребованности таких земель несколько:

- 1) качество земель, жесткая богара – 25 927 га (36,5% от общей площади невостребованных земель ФПС), каменистость – 9741,2 га (13,7%), отдаленность – 24138 га (34%), засоренность – 1993 га (2,8%), засоленность – 2994 га (4,2%), заболоченность – 2145,6 га (3,0%);
- 2) земельные участки нуждаются в восстановлении оросительных сетей, что предполагает высокую стоимость инвестиционных мероприятий. Поэтому улучшение таких земельных участков может производиться либо крупным инвестором, либо группой инвесторов;
- 3) члены земельных комиссий не обладают навыками правильного определения необходимых инвестиционных работ и точного расчета стоимости инвестиций.

Изучение материалов Национального агентства по делам местного самоуправления показало, что:

- 1) многие неиспользуемые земли относились ранее к орошаемым, условно-поливным после проведения соответствующих мероприятий по очистке дренажной сети и проведения мероприятий по очистке земель от каменистости. Тогда повсеместно проводилась работа по увеличению плодородия почв, осуществлению севооборотов и др. Сегодня наблюдается обратный процесс;
- 2) на местах практически не проводится работа по выявлению неиспользованных земель, их изъятию в соответствии с земельным законодательством и дальнейшему предоставлению арендаторам. В результате происходит ухудшение земель сельскохозяйственного назначения, засорение полей, эрозия почв, превращение поливных земель в жесткую богару, что в дальнейшем приведет к значительным затратам на их восстановление;
- 3) несостоятельность в проведении инвентаризации земель ФПС органами местного самоуправления и передача полномочий по ФПС местным властям сделали сбор точных данных о ФПС затруднительным. Отсутствует база данных по трансформации земель ФПС под индивидуальное жилищное строительство и развитие населенных пунктов. В результате расширение населенных пунктов зачастую происходило без соответствующих решений Правительства Кыргызской Республики. В большинстве случаев существующие данные о качестве и количестве земель ФПС, имеющиеся у официальных органов не

соответствуют действительности. В некоторых айильных округах земельные участки ФПС фактически застроенные жилыми домами и в действительности используются как земли населенных пунктов, В других случаях, произошли незаконные замены менее плодородных земельных долей на земельные участки из более ценных угодий из ФПС за счет, которого также происходит уменьшение качественного и количественного состава ФПС. (Папанский, Толойконский айильные округа Карасуйского района Ошской области).

- 4) карты земель ФПС либо не существуют, либо полностью не соответствуют действительности, что влияет на отсутствие информации о размере, расположении, границах участков земли ФПС по айильным округам, а также управлении и использовании земель ФПС.

Решение этих проблем может быть следующим.

1. Рекомендуются разработать новую процедуру, которая усилит роль местных органов власти в этом процессе и защитит права существующих арендаторов земель ФПС.
2. Необходимо провести инвентаризацию семеноводческих, племенных, опытно-селекционных, экспериментальных хозяйств и государственных сортоиспытательных учреждений с целью приведения функционирования этих хозяйств в соответствие с целевым назначением.
3. Увеличение практики предоставления через инвестиционные конкурсы земель ФПС, нуждающихся в инвестировании в течение длительного периода на условиях долгосрочной аренды.
4. Обучение органов МСУ управлению ФПС. Проведенный анализ показал, что почти все служащие, включая и глав айильных округов и депутатов местных кенешей, испытывают необходимость в информации и обучении по вопросам их обязанностей и полномочий в отношении управления ФПС. В частности, в разных регионах Республики в большинстве случаев конкурсы по предоставлению права аренды на земли ФПС или не проводились вообще, или же проводились с серьезными процедурными нарушениями.
5. Обеспечение общественного доступа к информации относительно ФПС. Большинство сельских жителей имеют слабые знания о законодательстве относительно ФПС и незначительный доступ к основной информации о ФПС, такой как, какие земли ФПС предоставляются в аренду в настоящее время. Ненадлежащим образом оформленные правовые документы при предоставлении земель ФПС, создают много проблем. Например, немногие арендаторы имеют письменные договора, которые определяют условия договора аренды. Необходимо пересмотреть Типовое положение и Договора аренды по срокам предоставления этой категории земель с учетом региональных особенностей.
6. Необходимо повысить финансовый потенциал местных инвесторов через систему льготного целевого кредитования. Возможно также развитие государственно-частного партнерства и государственно-муниципального партнерство и т.д. для стимулирования инвестиций в деградированные земли. В частности, необходимо рассмотреть возможность выделения стимулирующих грантов из республиканского бюджета на инвестиции в деградирующие земли.
7. Следует также рассмотреть программы межмуниципального сотрудничества по работе с деградированными землями и их рекультивации.

5.2.3. Функции и статус органов, вовлеченных в управление ФПС

Согласно пункту 2 статьи 13 Земельного Кодекса «Управление землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий производится исполнительным органом аильного округа и поселка по согласованию с государственными органами, в ведении которых находится указанный Фонд». Однако в пункте 3 статьи 8 Земельного Кодекса говорится, что «Арендная плата и порядок ее внесения за пользование земельным участком для землепользователя, получившего право пользования земельным участком на условиях аренды, устанавливается на основе договора. Условия и порядок предоставления в аренду земель фонда перераспределения, в том числе определение предельной платы, устанавливаются первичными местными кенешами.»

В пункте 8 Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий: «Предоставление земель фонда в аренду производится по решению аильного, поселкового кенеша, который выступает в качестве арендодателя». Более того, в Типовом Положении определяется то, что все депутаты соответствующих айильных и поселковых кенешей являются членами конкурсной комиссий (пункт 9 Типового Положения). После освобождения Министерства Сельского Хозяйства от роли «государственного органа, в ведении которого находится ФПС» (на основании ПП КР «О совершенствовании структуры местных органов государственного управления» от 11 января 2000 г. №10 и отмены Положения о Фонде перераспределения сельскохозяйственных угодий при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Кыргызской Республики от 21 сентября 1995 г.) в данный момент нет четкого понимания того, какой орган должен осуществлять политику ФПС от имени государства.

Не ясен правовой характер Типового положения. С одной стороны, в Земельном Кодексе определено, что условия и порядок передачи земли ФПС будут определяться местными кенешами. С другой стороны, в самом Типовом положении указываются основные условия и порядок предоставления земель ФПС. Насколько местные кенешы вправе принимать иные условия и порядок нежели, предусмотренные в Типовом положении, учитывая тот факт, что Закон «О нормативных правовых актах» не содержит такого нормативного правового акта как Типовое положение. В этой связи Типовое положение является рекомендательным инструктивным документом.

Необходимо изменение законодательства в сторону ясного определения функций и статуса органов, вовлеченных в управление ФПС (главы аильных округов, местного кенеша и государственных органов).

5.2.4. Заключение договоров аренды и внесение арендной платы в местный бюджет

Площади земель ФПС, передаваемые в аренду по договору, и сумма внесения арендных площадей из года в год в республике увеличивается. Средняя арендная плата за 1га земель ФПС в целом по республике растет. Однако не всегда земли ФПС предоставляются через конкурсные процедуры.

Так в 2009 году по конкурсу в аренду было предоставлено 713 га на сумму 42294 тыс. сомов или от общей суммы 25,6%, через аукцион - 87122 га на сумму 71359 тыс. сомов или от общей суммы 44,4%.

	2007	2008	2009
Доходы от аренды	106286 тыс. сом	201494 тыс. сом	115072 тыс. сомов
Средний размер арендной платы		735,8 сома/га	830,8 сома/га

Источник: НАМС, 2010 г.

Как повысить доходы от аренды ФПС?

1. Конкурсное предоставление земель ФПС. Как отмечалось выше, на практике многие договора аренды не были заключены на основе торгов, а скорее всего, они были заключены посредством прямых переговоров с главой айильного округа. Внеконкурсное, прямое предоставление земель, как правило, обеспечивает низкий доход от них.
2. Наличие письменных договор аренды земель ФПС. В случае отсутствия таковых, полученные доходы просто не поступают в местный бюджет.
3. Обеспечение прозрачности при предоставлении земель ФПС. Ясные и понятные населению процедуры предоставления земель, процедуры проведения конкурса/аукциона и заключения договоров могут обеспечить повышение доходов от них.

5.2.5. Проявления коррупции в сфере управления землями ФПС

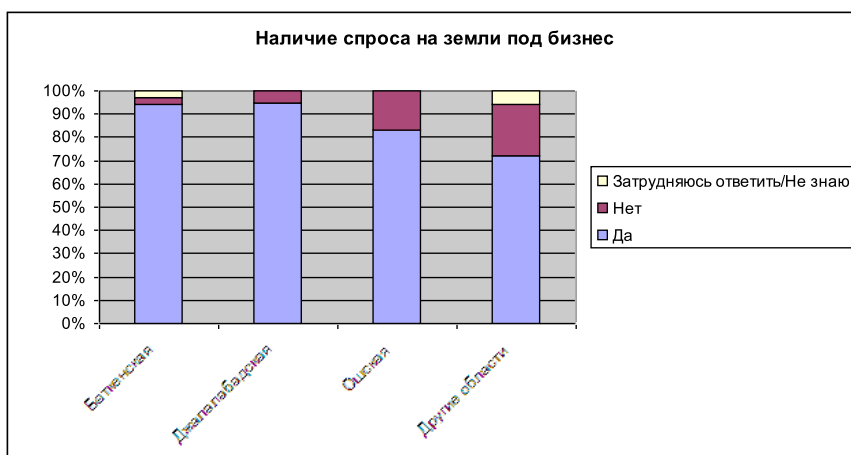
На уровне органов местного самоуправления предоставление земель ФПС обычно находится под контролем главы МСУ. При этом довольно высока вероятность использования коррупционных схем, наиболее общими из которых являются следующие:

- Соккрытие арендной платы. Например, официальная цена за аренду может быть зафиксирована в договоре меньшая, а фактически выплачиваться большая, при этом разница «оседает» у главы.
- Отсутствие данных по аренде земли ФПС. Например, участок по документам может числиться неиспользуемым, а фактически использоваться без оформления договора, при этом арендная плата попадает к чиновнику.
- Заключение договора от имени третьей стороны, которая имеет право на льготы (малоимущие могут получить землю в аренду за плату, не превышающую стоимость земельного налога), но фактически земля используется совершенно посторонними лицами, не пользующимися правами на льготы.
- Создание фиктивных семеноводческих хозяйств, которые имеют право на бесплатное пользование землями ФПС.
- Соглашения о фиктивном долге позволяют главе создать фиктивный долг и «расплачиваться» по нему арендой земель ФПС.

5.3. Спрос на землю и предоставление земель под бизнес

5.3.1. Спрос на землю

В ходе опроса 200 руководителей органов местного самоуправления Кыргызской Республики было выявлено, что в подавляющем большинстве айильных округов есть **спрос на земли под бизнес**. Самый высокий спрос на земли под бизнес наблюдается в Джалал-Абадской области – 95 %, в Баткенской области – 94%, в Ошской – 83% процента опрошенных подтвердили наличие спроса на землю. При этом спрос на земли под бизнес в трех перечисленных областях очевидно выше, чем аналогичный показатель в других областях КР, лишь немногим превышающий 70 процентов.



Высок спрос на землю под бизнес в городах Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей – 93% респондентов подтвердили данный факт. Несколько ниже, но все же высокий спрос на землю под бизнес наблюдается в Джалал-Абадской области (83%), в Баткене и городах Ошской области все 100 процентов респондентов подтвердили наличие высокого спроса на земли под бизнес.

В городах и крупных населенных пунктах районного значения пользуются спросом земли под создание бизнеса в сфере услуг (гостиницы, сфера обслуживания, торговля). В сельских муниципалитетах пользуются спросом земли под сельскохозяйственный бизнес и переработку сельхозпродукции.

Живые голоса

Спрос на сельскохозяйственные земли большой, но мало плодородных участков. Бизнесмены хотят расширить свое дело или создавать новые предприятия, увеличивать площадь посевов и т.д., но увидев имеющиеся участки, они не хотят на них работать.

Свободных земель нет, очереди на получение земли под индивидуальное жилищное строительство огромные – от 300 до 500 заявлений.

Участники фокус-группы, Джалал-Абадская, Ошская, Баткенская области

5.3.2. Предоставление земель под бизнес

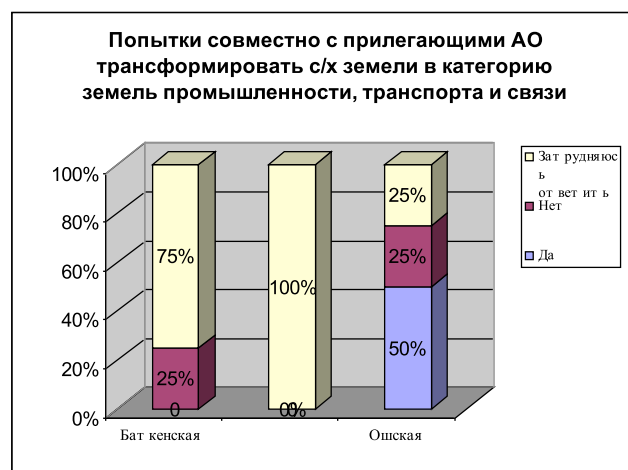
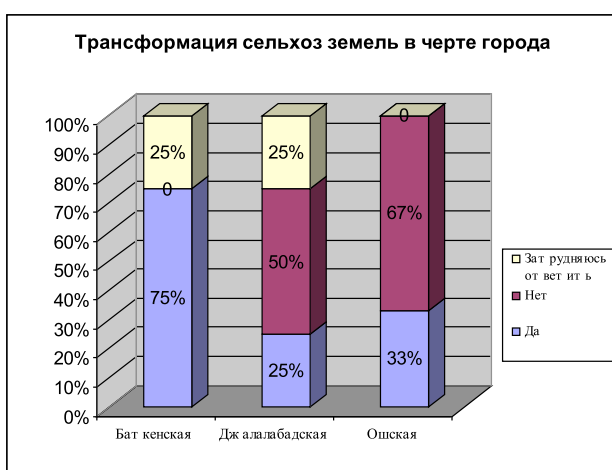
Сельские муниципалитеты активно используют проведение земельных аукционов – 73% по стране в среднем, при этом в большинстве случаев речь идет о предоставлении в аренду земель Фонда перераспределения сельхозугодий. При этом все 100% опрошенных представителей АО Джалал-Абадской области подтвердили проведение земельных аукционов, в Баткенской – 97%, в Ошской – 66%.

Во всех городах Баткенской, Ошской и Джалал-Абадской областей проводятся аукционы по продаже земли, однако ситуация в отношении аукционов по предоставлению муниципальных земель в аренду отличается от региона к региону. Так, в Джалал-Абадской области в 25 процентах случаев

такие аукционы не проводятся. Сельскохозяйственной земли нет в пределах границ половины городов Ошской области.

Трансформация земель их категории сельскохозяйственного в категорию несельскохозяйственного назначения больше всего проводилась в Баткене и Кызыл-Кие (Баткенская область). Намного реже трансформация проводится в Джалал-Абадской и Ошской областях – 25 и 33 процентов случаев соответственно.

При этом в Джалал-Абадской области чаще всего предпринимаются попытки совместно с прилегающими к городам айылными округами произвести трансформацию земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности, транспорта и связи. В четыре раза реже эти попытки предпринимаются в Ошской области.



Живые голоса

Примеров трансформации ни у одного АО нет. Все просьбы АО о даче разрешения на перевод остаются без удовлетворения, хотя земли деградируют и их надо переводить в менее ценные категории. Кроме того, нам необходимо обучение по вопросам трансформации.

Участники фокус-группы, Ошская, Джалал-Абадская, Баткенская области

5.4. Классификация и переклассификация земель (трансформация) в целях развития бизнеса, строительства и сельского хозяйства

При определении стратегии развития регионов Кыргызской Республики необходимо одновременно решать два совершенно различные задачи. С одной стороны, страна нуждается в сохранении и увеличении площадей плодородных сельскохозяйственных земель в целях усиления продовольственной безопасности, с другой – развитие сельских и городских территорий невозможно без расширения сферы производства и предоставления услуг, для чего необходимо предложение свободных земель несельскохозяйственного назначения. Данные опроса представителей муниципалитетов, приведенные выше, красноречиво говорят об этом (см. пункт 4.3.1 настоящего отчета).

Поэтому перед органами управления на местах всех уровней, включая органы местного самоуправления регулярно и остро встает вопрос о трансформации – переклассификации земель из сельскохозяйственных в несельскохозяйственные категории. Этот вопрос всегда вызывает споры и конфликты, а потому нуждается в изучении и выработке рекомендаций по его оптимальному решению.

При анализе ситуации в данной сфере были изучены следующие аспекты:

- Полномочия органов местного самоуправления в сфере трансформации земель.
- Распределение функций и полномочий в сфере трансформации между государственными органами и органами местного самоуправления.
- Взаимодействие органов местного самоуправления с государственными органами в сфере трансформации: проблемы и барьеры (формальные и неформальные) в этой сфере.
- Отношение к вопросу трансформации со стороны руководителей органов местного самоуправления и представителей сообщества.

Перечень нормативных правовых актов КР, регулирующих земельные отношения:

1. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года N 45 (ЗК КР);
2. Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 года N 4 (далее – Закон об управлении землями);
3. Закон «О Пастбищах» от 26 января 2009 года N 30 (далее ЗОП).
4. Закон «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий» от 31 июля 2009 года N 257 (Закон «О моратории»);
5. Положением о порядке перевода (трансформации) земельных участков из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой, утвержденным Постановлением Правительства от 22 января 2008 года N 19

5.5.1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере трансформации

Законодательно вопросы трансформации регулируются: Земельным кодексом КР, Законом о моратории, Положением о трансформации.

ЗК КР (статьи 10, 11, 13–20) устанавливает общие правила и принципы перевода (кто определяет целевое назначение земель, перечень категорий земель, и общий порядок и ограничения перевода с определением общей компетенции различных органов).

Поскольку ЗК КР в вопросах перевода (трансформации) земель отсылает к законодательству (пункт 2 статьи 11), то определяющее значение имеет Положение о трансформации.

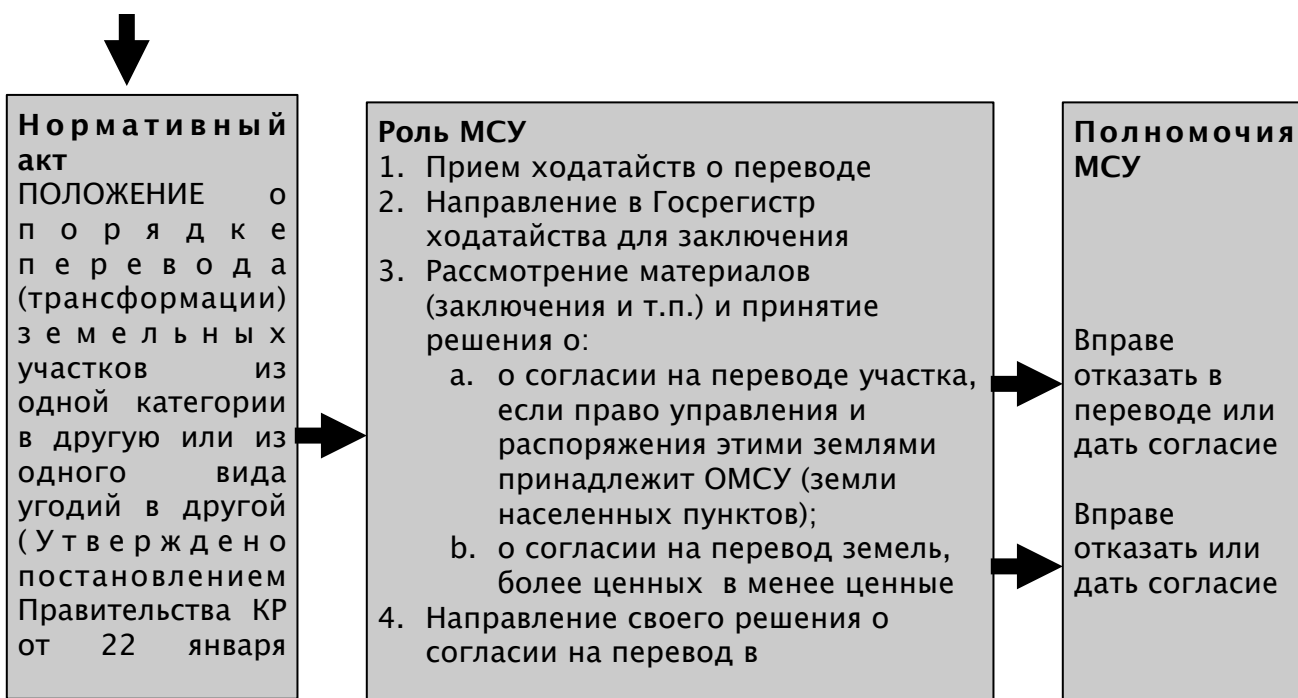
Согласно этому Положению вопросы трансформации земель относятся к совместному ведению ОМСУ и государственных органов.

В общем виде процесс перевода земель выглядит следующим образом:

Земельный кодекс. Статья 11.

Отнесение земель к категориям и перевод их из одной категории в другую

1. Отнесение земель к категориям, указанным в статье 10 настоящего Кодекса, производится в соответствии с их основным целевым назначением в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Перевод земель из одной категории в другую производится в случае изменения основного целевого назначения земель.



Следует иметь в виду, что под переводом (трансформацией) земельного участка понимается **изменение** 1) категории земель в результате изменения его целевого назначения или 2) видоизменение угодья в результате изменения почвенно-мелиоративного состояния.

Под угодьями понимаются земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам (пашня, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями, сенокосы, пастбища, древесно-

Земельный участок, в соответствии с его целевым назначением, относится к одной из следующих категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов);
- земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения;
- земли особо охраняемых природных территорий;

- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Земля в черте населенных пунктов, независимо от того к каким видам угодий она относится, включается в категории земель населенных пунктов. Поэтому в отношении этих земель применяются правила о видоизменении угодий. В связи с тем, что земли населенных пунктов теоретически могут состоять из таких угодий как пашня (орошаемая или богарная), многолетние насаждения и другие угодья, то необходимо принимать во внимание тот факт, что эта проблема решается в нормативных актах органов МСУ (проектах детальной планировки и градостроительной документации).

По землям сельскохозяйственного назначения следует (независимо от того, где они находятся: в черте населенных пунктов или вне черты населенных пунктов) иметь в виду, что пашня, пастбища, многолетние насаждения и залежи как сельскохозяйственные угодья распределены в зависимости от ценности на группы:

- пашня орошаемая, многолетние насаждения;
- пашня богарная, залежь;
- пастбища культурные, сенокосы и пастбища коренного улучшения;
- сенокосы, пастбища.

Перевод угодий в пределах одной группы, а также из менее ценной в более ценные осуществляет местная государственная администрация района, а перевод из одной группы в другую по нисходящей, то есть из более ценной в менее ценную – Правительство.

Анализ документов показывает, что многие вопросы не урегулированы законодательством. Не случайно Закон о моратории обязывает Правительство разработать нормативные правовые акты, четко определяющие процедуру перевода особо ценных земель сельскохозяйственного назначения в другие категории или виды угодий, в целях обеспечения продовольственной безопасности Кыргызской Республики и принципа приоритета земель сельскохозяйственного назначения (статья 2).

Земля в черте населенных пунктов, независимо от того к каким видам угодий она относится, включается в категории земель населенных пунктов. Поэтому в отношении этих земель применяются правила о видоизменении угодий. В связи с тем, что земли населенных пунктов теоретически, а иногда и фактически, могут состоять из таких угодий, как пашня (орошаемая или богарная), многолетние насаждения и другие угодья, необходимо принимать во внимание тот факт, что эта проблема должна решаться в нормативных актах органов МСУ (проектах детальной планировки и градостроительной документации). Однако, как будет показано, ниже это право органов местного самоуправления, предусмотренное Земельным кодексом по существу нивелировано Положением о трансформации.

Полномочия органов МСУ в сфере трансформации земель в черте населенных пунктов.

1. Правовое зонирование территории населенного пункта разработки и реализации органами местного самоуправления правил застройки и землепользования в границах их юрисдикции
2. Генеральные планы населенных пунктов, проекты земельно-хозяйственного устройства территории населенных пунктов

Полномочия органов МСУ в сфере трансформации земель других категорий в земли населенных пунктов.

1. Прием заявлений о трансформации от собственника земельного участка или землепользователя или инициирование вопроса о трансформации;
2. Направление ходатайства в местный орган Госрегистра;
3. Рассмотрение материалов, подготовленных местным органом Госрегистра и

При этом органы местного самоуправления мало участвуют в процессе трансформации земель, а их полномочия весьма ограничены.

5.5.2. Распределение функций и полномочий в сфере трансформации между государственными органами и органами местного самоуправления

Анализ нормативных правовых актов в сфере трансформации земель показывает, что в процессе перевода земель из одной категории в другую участвуют следующие государственные органы и органы местного самоуправления.

Орган	Роль
Комиссия из местных органов, включая МСУ	Представители местных органов, включая МСУ, участвуют в работе комиссии по рассмотрению материалов по трансформации. Представители местных органов, включая МСУ, дают свои заключения в виде акта обследования, отсутствие или отрицательное мнение, которых является основанием для отказа в переводе земель из категории в категорию.

<p>Местная государственная администрация района (РМГА);</p>	<p>Рассматривает материалы. Создает комиссию из представителей местных органов Госрегистра, Государственного агентства по архитектуре и строительству при Правительстве Кыргызской Республики, Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики, Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики, Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, Министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики) и других соответствующих служб (далее Комиссия из местных органов).</p> <p>Выносит решение (о согласии или несогласии) и направляет материалы в ОМГА.</p> <p>По получении материалов от местного органа Госрегистра выносит решение о переводе равноценных видов сельскохозяйственных угодий из одного вида в другой в рамках одной группы, а также менее ценных сельскохозяйственных угодий в более ценные; направляет свое решение в местный орган Госрегистра для внесения изменений в правоудостоверяющие документы на земельный участок и земельно-учетную документацию.</p>
<p>Местная государственная администрация области (ОМГА)</p>	<p>Рассматривает материалы. Выносит решение (о согласии или несогласии) и направляет материалы в Правительство.</p>
<p>Местный регистрационный орган Госрегистра (МРО)</p>	<p>Получает от органа МСУ ходатайства и приложенных к нему документов; рассматривает ходатайство (до 3 месяцев) и выносит свое заключение (положительное или отрицательное) При наличии положительного заключения оформляет землеустроительное дело, включающее:</p> <ul style="list-style-type: none"> - согласованный в установленном порядке генеральный план застройки участка или разработанные на его основе градостроительную документацию (копия) и технико-экономическое обоснование; - расчеты потерь сельскохозяйственного производства и (или) лесного хозяйства, в случае перевода из земель сельскохозяйственного назначения и (или) лесного фонда в другие категории; - экспликацию земель по видам угодий в разрезе каждого собственника и землепользователя; - план земельного участка с указанием границ и масштаба; - пояснительную записку.
<p>Центральный аппарат Государственного Департамента регистрации прав и кадастра Государственной регистрационной службы (Госрегистр)</p>	<p>Проводит экспертизу материалов (конкретный срок не установлен).</p> <p>Готовит постановления Правительства о переводе земель.</p>

Республиканская комиссия по вопросам, связанным с отводом земель, созданная Постановлением Правительства КР от 10 июня 1997 года N 346 (с изменениями и дополнениями)	Рассматривает землеустроительные материалы по предоставлению земель под строительство объектов и для несельскохозяйственных и несельскохозяйственных целей, поступающие от местных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Рассматривает вопросы перевода более ценных сельскохозяйственных угодий в менее ценные или в другую категорию земель. Срок рассмотрения – до 3 месяцев.
Правительство	Направляет поступившие материалы в Госрегистр КР на экспертизу. Выносит решения о переводе более ценных сельскохозяйственных угодий (пашня, многолетние насаждения, залежь, культурные пастбища, сенокосы и пастбища коренного улучшения) в менее ценные виды угодий или другую категорию земель Выносит решения об отказе.

В случае видоизменения сельскохозяйственных угодий в пределах одной категории земель и при условии равноценности в процессе перевода участвуют РМГА, местный орган Госрегистра, Государственный проектный институт «Кыргызгипрозем» Госрегистра. Процесс происходит в следующей последовательности:

Орган	Роль
Местный регистрационный орган Госрегистра (МРО)	Получает от органа МСУ (или от РМГА) ходатайство и приложенные к нему материалы. Направляет материалы в Государственный проектный институт "Кыргызгипрозем" Госрегистра для получения заключения. Подготавливает материалы по переводу (пояснительную записку, экспликацию земель, намечаемых к переводу из одного вида угодий в другой; акт и чертеж полевого обследования с отображением выявленных сельскохозяйственных угодий, подлежащих трансформации, причин трансформации; заключение Государственного проектного института "Кыргызгипрозем" Госрегистра об обоснованности трансформации; сведения о техническом состоянии оросительной сети). Согласовывает указанные выше материалы с местным органом Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики. Направляет готовые материалы в РМГА.
РМГА	Выносит решение о трансформации или об отказе
Местный регистрационный орган Госрегистра (МРО)	По получении решения вносит изменения в правоудостоверяющие документы на земельный участок и земельно-учетную документацию

Таким образом, органы местного самоуправления мало участвуют в процессе трансформации земель, а их полномочия весьма ограничены.

Анализ показал, что в целом законодательство о трансформации земель построено на принципе приоритета земель сельскохозяйственного назначения и в этом смысле затрудняет их перевод в другие категории (категории населенных пунктов,

промышленности, транспорта и т.д.) и, по нашему мнению не требует кардинального изменения с точки зрения расширения полномочий органов МСУ. И хотя этот принцип не сильно мешает предприимчивым лицам разными путями добиваться перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории, но он ценен сам по себе и должен быть сохранен*. Тем не менее, нормативные правовые акты в этой сфере имеют определенные пробелы в части, касающейся:

- 1) перевода угодий в рамках категории земель населенных пунктов в другие группы (дороги, места общего пользования и т.п.), поскольку это полномочие согласно Положения о трансформации отдано районным государственными администрациям. Это вступает в противоречие с полномочием органов МСУ по зонированию земель в населенных пунктах, установленных Земельным кодексом;
- 2) перевод земель сельскохозяйственного назначения весьма затруднен (возможно коммерциализирован, по мнению представителей органов МСУ), что мешает переклассификации истощенных земель в менее ценные угодья);

* Законодательный принцип приоритета земель сельскохозяйственного назначения (формальный барьер) нередко становится прикрытием для установления неформальных отношений между заинтересованными лицами и используется в качестве источника получения выгод лицами, принимающими решение. Процесс перевода земель сельскохозяйственного назначения начал принимать неконтролируемый рост, в связи с чем и был принят Закон о моратории. Роль органов местного самоуправления в процессе роста количества трансформации земель была весьма значительна, несмотря на отсутствие у них формальных полномочий. Полномочие МСУ по даче согласия на трансформацию земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов (при том, что сами земли населенных пунктов не до конца проинвентаризированы и учтены) широко использовалось как источник получения доходов должностных лиц. Именно этот неконтролируемый рост количества обращений (запросов на трансформации), поддержанных органами МСУ стал формальной причиной принятия Закона о моратории.

Рекомендации:

- 1) Внести ясность в полномочия органов МСУ в вопросах изменения видов угодий в черте населенных пунктов путем исключения из законодательства (Положения о трансформации) полномочий районных государственных администраций и других государственных органов по решению вопросов изменения видов угодий;
- 2) Провести инвентаризацию нормативных правовых актов с целью выявления дополнительных пробелов;
- 3) В этих целях следует активно включиться в процесс разработки Правительством КР соответствующих проектов нормативных актов в рамках исполнения требований статьи 2 Закона о моратории, которая обязывает Правительство разработать нормативные правовые акты, четко определяющие процедуру перевода особо ценных земель сельскохозяйственного назначения в другие категории или виды угодий, в целях обеспечения продовольственной безопасности Кыргызской Республики и принципа приоритета земель сельскохозяйственного назначения.
- 4) Следует поощрять обучение представителей МСУ вопросам трансформации земель и пропагандировать приоритет земель сельскохозяйственного назначения;
- 5) Необходимо направить усилия государственных структур на недопущение деградирования земель сельскохозяйственного назначения.

Мнение эксперта

При каждой смене власти возникает очередная волна трансформации земель. Существует даже группа людей, которые превратили процесс трансформации в бизнес. Примеров очень много, например, земли городов Оша, Узгена, Джалал-Абада, Кара-Суу, где в течении 3-4 лет произошло 5 захватов и такое же количество трансформаций.

Вокруг Бишкека (Аламединский и Сокулукский районы: жилмассив Кок-Жар- 20 га земли, принадлежавшие АО Куйбышев, перевели под строительство; жилмассив Ала-Тоо, 30 га; 3) жилмассив Ак-Орго, 30 га). Большинство трансформаций произошли стихийно (насильственный захват), когда инициаторами выступают захватчики, а правительство идет на поводу захватчиков. Это очень большая редкость, когда по закону иницируют трансформацию. Если иницирует Правительство КР, то это правильно, а если каждый АО, то будет бардак. Отрицательно вопрос решается в том случае, когда есть месторождения полезных ископаемых.

У многих отношение к росту объемов трансформации отрицательное, так как сокращаются земли под возделывание сельхоз культур, увеличивается есть риск не обеспечения населения страны основными видами продовольственных товаров, подрывается продовольственная безопасность республики.

Асаткул Эгинбаев, Минсельхоз, начальник отдела

Мнение эксперта

В этой сфере имеется сложная процедура трансформации земель, порождающая определенную «коммерциализацию» интересов государственных органов (Госрегистр, МГА) и ОМСУ. Процесс сопровождается также большими (порой неоправданными) расходами по возмещению потерь сельскохозяйственного производства (без учета реального состояния плодородности земли).

Поэтому следует направить большие усилия на упрощение и уточнение процедур трансформации земель путем проведения разработки поправок в действующее законодательство.

5.6. Потенциал для открытия «единого окна»

В ходе исследования авторы пытались выяснить у респондентов из сельских и городских муниципалитетов потребность и возможности по открытию «Единого окна» по выдаче разрешительных документов на освоение земельного участка. Законодательных препятствий для открытия «Единых окон» нет, существуют межведомственные соглашения, открыты «единые окна» в Кара-Балте, Нарыне, Лейлекском районе Баткенской области, некоторых других населенных пунктах, позволяющие распространять этот опыт по всей стране.

Исследование выявило большой интерес к данной услуге со стороны как городских, так и сельских органов МСУ. Практически все 100 процентов респондентов (Джалал-Абадская область дала 83%) подтвердили желание пользоваться услугами «Единого окна».

«Единое окно» по оформлению земельных участков в Нарыне

29 октября 2010 г. мэрия города Нарын и Нарынский центр экономического развития представили местным жителям и гостям города новый проект «Единое окно» по оформлению земельных участков. Как сообщает пресс-служба мэрии города Нарын, основная цель проекта – сокращение сроков получения пакета документов на интересующий их земельный участок, который необходим им для ведения предпринимательской деятельности.

В настоящее время в Нарыне, как и в других городах, остро стоит проблема оформления документов на получение земельных участков. Гражданам, особенно предпринимателям, необходимо пройти множество процедур в различных инстанциях, прежде чем будет готов пакет документации на получение земельного участка. Необходимость в оптимизации административных процедур, особенно по земельным вопросам, была отмечена местными предпринимателями при проведении специального опроса.

Для преодоления данного препятствия, город решил сосредоточить в одном месте, например, при органе местного самоуправления, представителей всех служб,

Примечательно, что в некоторых населенных пунктах совместными усилиями МРО Госрегистра и органов местного самоуправления ранее предпринимались попытки открытия «единого окна», однако на практике они работают плохо. По мнению участника фокус-группы из Баткенской области, «единое окно» работает плохо из-за отсутствия на месте то специалистов Госрегистра, то специалистов местного самоуправления». По данным экспертов Института политики развития, полученных во время обучения сотрудников Госрегистра в августе-сентябре 2010 года, «единое окно» в Кара-Балте, открытое в Кыргызстане одним из первых подобных центров, также работает с перебоями. Причина заключается в том, что ни у сотрудников МСУ, ни у сотрудников Госрегистра нет достаточной мотивации активно работать в рамках «единого окна». Суть «единого окна» заключается в том, что в определенное время в одном месте собираются все представители соответствующих служб – МСУ, Госрегистра, Госархитектуры – и вместе оказывают услугу предпринимателю, в частности, совместно выезжают на планируемый к освоению земельный участок. Это действительно удобно для граждан, так как существенно экономит затраты времени на выезды каждого специалиста по отдельности.

Однако для специалистов указанных структур нет видимых преимуществ, которые побуждали бы их производить согласованные действия по предоставлению услуги, так как они подотчетны своей ведомственной вертикали, но не интересам гражданина. Поэтому в настоящее время качество предоставления услуги зависит почти исключительно от «доброй воли» и желания конкретных специалистов на местах, а у них, как правило, находятся более важные приоритеты. Руководство ведомств также не имеет прямой заинтересованности в активации деятельности «единых окон», так как понимает, что клиенты все равно обратятся в ведомство, так как у них альтернативы. Зачем тратить ресурсы на согласованную работу, если клиент в любом случае воспользуется их услугами по отдельности?

Следовательно, для оживления и развития услуги необходимо в согласованном порядке разработать механизм, предусматривающий мотивацию ведомств для согласованного предоставления услуги. Эта мотивация ни в коем случае не должна стать дополнительной финансовой нагрузкой для клиента, иначе утрачивается значительная часть преимуществ «Единого окна» для граждан. Необходимо разработать такую систему, при которой ведомства в случае отказа работать в системе «Единого окна» теряют часть клиентов. Например, директивным способом (межведомственным соглашением или внесении поправок в нормативную базу) перевести все функции по выдаче разрешительных документов под бизнес в систему «Единых окон».

VI. Местный бюджет

Последние годы политика государства была направлена на усиление вертикали власти в ущерб самостоятельности органов местного самоуправления, и это отразилось на качестве управления муниципальными финансами. Самые значимые достижения в децентрализации, достигнутые в прошлом, – прямые выборы глав МСУ и двухуровневая бюджетная система, обеспечившие органам местного самоуправления подлинную политическую, административную и финансовую автономии, были утрачены.

Связь между органами МСУ и населением ослабла; будучи фактически подотчетными райгосадминистрациям, некоторые руководители органов МСУ не считали нужным учитывать мнения и приоритеты населения при решении управленческих задач, в том числе, в отношении управления местным бюджетом. Наоборот, при проведении, например, районных мероприятий в сфере культуры (ыр кесе, фестивали), айыл окмоту были вынуждены под давлением райгосадминистрации выделять средства на организацию праздников из местного бюджета. Но при этом они никак не обсуждали этот вопрос с населением, хотя были обязаны это сделать.

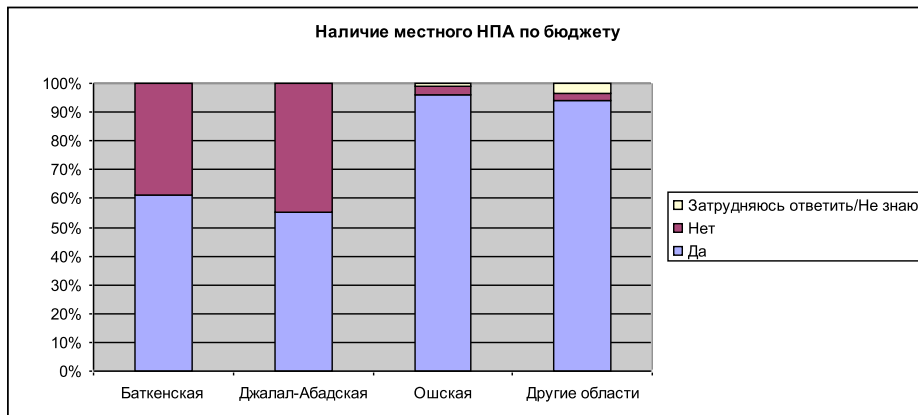
Теперь перед обществом вновь стоит вопрос о необходимости усиления системы местного самоуправления, необходимости передачи полномочий по решению вопросов местного значения на уровень местного самоуправления, что требует возврата политической, административной и финансовой автономии, возврата к тесным партнерским отношениям с местным населением.

В этих условиях особую важность приобретает способность органов МСУ эффективно управлять своими бюджетами с учетом интересов и приоритетов населения. С другой стороны, возрастающая самостоятельность органов МСУ потребует усиления контроля над его работой со стороны гражданского общества. Этот контроль должен носить конструктивный, неконфликтный характер и должен быть направлен на взаимную поддержку населения и органов МСУ в деле сбора и справедливого распределения налоговых и неналоговых доходов.

6.1. Прозрачность местных бюджетов

6.1.1. Роль кенешей в управлении местным бюджетом

Опрос, проведенный в рамках настоящего исследования, показал, что во всех 100% АО бюджет утверждается местными кенешами, но при этом не у всех органов местного самоуправления есть нормативный правовой акт по управлению бюджетом, регламентирующий порядок его формирования, рассмотрения, утверждения и исполнения с учетом приоритетов населения. В Джалал-Абадской области местный НПО есть только в 55% сельских муниципалитетов, Баткенской – в 61% и в Ошской – в 96%.



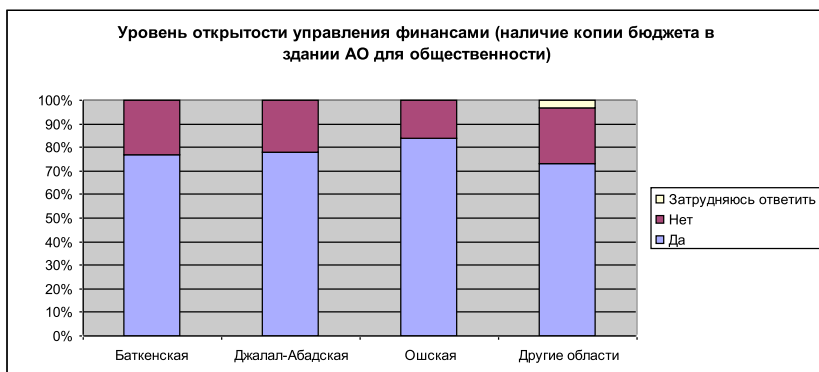
Эти данные позволяют сделать допущение о том, что депутаты местных кенешей Баткенской и Джалал-Абадской областей не до конца понимают свою роль и уровень ответственности за управление местными финансами. Это также говорит о том, что бюджет, скорее всего, принимается без учета приоритетов населения при формировании проекта бюджета и почти гарантированно без учета интересов населения вносятся изменения в бюджет при его исполнении.

6.1.2. Вовлечение граждан в бюджетный процесс

Контроль и влияние граждан на формирование и исполнение бюджета могут принимать разные формы. Некоторые из них, например, общественные слушания, закреплены в нормативно-правовой базе. Так, в своем ежегодном документе – Руководстве по составлению и исполнению местного бюджета («Бюджетном циркуляре») Министерство финансов требует от органов МСУ предоставлять в Минфин проекты бюджетов, прошедшие через процедуру общественных слушаний. Кроме того, раскрытие информации о бюджете требуется законами о финансово-экономических основах МСУ, о бюджетном праве, о доступе к информации. Согласно этим документам, слушания – это формализованная в хорошем смысле процедура, инициируемая органами МСУ. Есть также другие формы: вывешивание информации на стендах, печать в СМИ (малоприменимо во многих сельских муниципалитетах), озвучивание на собраниях и сходах граждан.

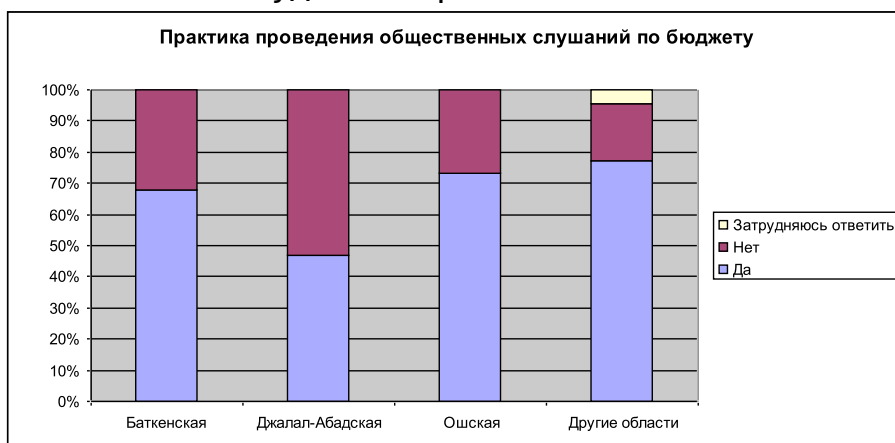
Результаты опроса, проведенного среди руководителей органов МСУ, показывают, что большинство применяет такие механизмы информационного

обмена и гражданского участия в сфере бюджетного процесса, как размещение копии бюджета в здании АО для общественности. Чаще всего информацию о бюджете можно увидеть в здании айыльных округов Ошской области – 84%, немногим меньше эта информация доступна жителям сел Джалал-Абадской – 78% и Баткенской – 77% областей. При этом среднее значение по другим областям составляет 73 процента.



Общественные слушания по бюджету проводятся в 73 процентах муниципалитетов Ошской, 68 процентах Баткенской и только 47 процентах Ошской области. Среднее значение по другим областям составляет 77%.

Если сравнивать эффективность двух вышеуказанных механизмов в отношении вовлечения граждан в бюджетный процесс и учета интересов граждан при формировании бюджета, то, безусловно, общественные слушания намного эффективнее, так как позволяют гражданам публично высказать свои приоритеты и пожелания. В этом контексте становится очевидным, что уровень вовлечения граждан в бюджетный процесс в Джалал-Абадской области не может считаться удовлетворительным.



Однако актуальным является тот факт, что зачастую на общественные слушания приходят только госслужащие, «бюджетники», жители же, в основном, не ходят на такие мероприятия. Причиной тому является слабое понимание гражданами бюджетного процесса, связи бюджетной информации на уровень жизни и качество предоставления муниципальных услуг, неверие в возможность что-либо изменить. В связи с этим одним из направлений работы

донорской помощи могла бы стать широкомасштабная кампания по повышению уровня бюджетной компетентности граждан и организаций гражданского общества, чтобы граждане почувствовали свою причастность к формированию и контролю местного бюджета.

Из выше приведенных данных следует, что сельским муниципалитетам необходимо:

- усиливать способности МСУ управлять бюджетами в условиях растущей самостоятельности;
- устанавливать партнерские отношения между МСУ и гражданским обществом;
- усиливать спрос на бюджетную информацию со стороны граждан;
- улучшать понимание гражданами и общественными организациями целей и принципов формирования и исполнения местных бюджетов.

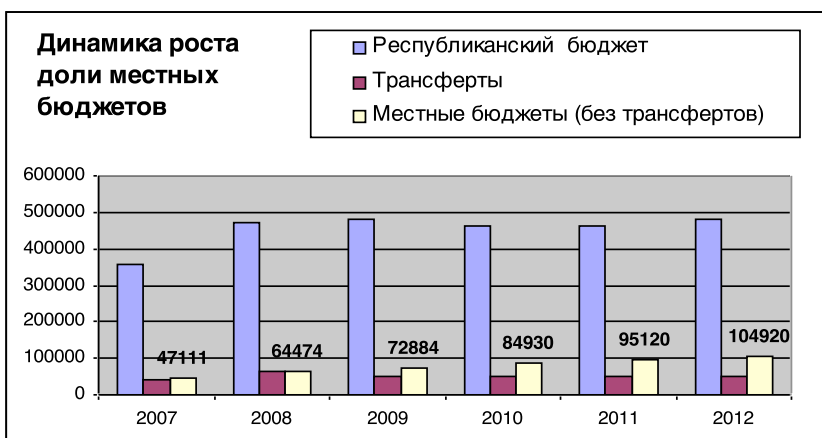
Кроме того, в настоящее время назрела необходимость поиска новых форм, которые дадут гражданам не только бюджетные цифры, но и понимание того, что стоит за этими цифрами. И здесь одними только официальными мероприятиями не обойтись, нужны новые творческие формы. Например, можно рассмотреть возможность проведения классных часов и родительских собраний в школах по вопросам финансирования образования, бюджетные субботники по коммунальным услугам.

Другой аспект контроля сообщества над формированием и исполнением бюджета – это непосредственная работа местного кенеша. Здесь необходимо обратить внимание на два момента: процесс **осознанного** внесения необходимых и **обсужденных с населением** изменений в текущий бюджет и **критичное** рассмотрение отчета об исполнении бюджета. Как правило, изменения в бюджет вносятся без публичного обсуждения, и депутаты бездумно соглашались с предложениями главы. Нередко изменения в бюджет вносятся вообще без согласования их на сессиях местного кенеша.

В связи с этим, помимо повышения качества управления муниципальными финансами, органам местного самоуправления необходимо обратить внимание на механизмы обеспечения прозрачности местными бюджетами. Это позволит не только избежать подозрений в коррупции, но найти поддержку среди граждан муниципалитета.

6.2. Собственные источники местных доходов

Формирование местных бюджетов осуществляется за счет собственных закрепленных и регулируемых налогов и сборов. Из диаграммы и таблицы ниже видно, что начиная с 2007 года доля местных бюджетов в республиканском бюджете растет, за четыре последних года рост доли местных бюджетов составил 80 процентов: с 4,71 млрд. сомов в 2007 году до 8,5 млрд. сомов в 2010 году.



Источник: проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2010 год и прогноз на 2011–2012 годы»

Наименование бюджета	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год проект	2011 год прогноз	2012 год прогноз
Республиканский бюджет	355071	47221,9	48111,5	46 434,2	46 423,2	48 017,8
Местные бюджеты (с учетом трансфертов)	8998,4	12703,7	12111,3	13396,0	14413,0	15371,1
В том числе трансферты	4 287,3	6 256,3	4 823,0	4903,0	4901,0	4879,0
Местные бюджеты (без трансфертов)	4 711,1	6 447,4	7 288,4	8 493,0	9 512,0	10 492,0
Закрепленные	3 389,1	4 133,6	2 874,7	3080,0	3380,0	3653,0
Регулируемые	1 322,0	2 313,8	4 413,7	5413,0	6 132,0	6 839,0
Доля местного бюджета в республиканском бюджете, %	25	27	25	29	31	32
Доля трансфертов в местных бюджетах, %	47	49	40	37	34	32

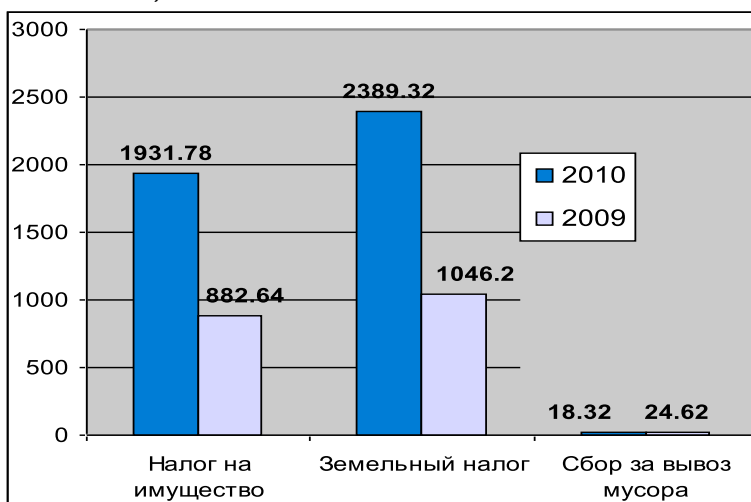
Источник: проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2010 год и прогноз на 2011–2012 годы»

Из таблицы видно, что объем собственных доходов местных бюджетов на 2010 год предусмотрен в сумме 8493,0 млн. сомов, что составляет 63% относительно всего местного бюджета. Примерно такое соотношение собственных доходов и трансфертов начало складываться с 2009 года и оно больше свойственно городам, где есть широкая налоговая база.

Из таблицы также видно, что сумма по общегосударственным регулируемым налогам составляет 5413,0 млн. сомов, или 64%, по закрепленным собственным доходам 3 080,0 млн. сомов, или 36%.

Определенный размер закрепленных доходов 2010 год, по сравнению с утвержденным планом на 2009 год, возрос на 205 млн. сомов, что свидетельствует о положительной тенденции роста местных бюджетов. В целом доходная часть местных бюджетов выросла за счет налога на имущество, земельного налога и сборов за мусор. При этом рост собственных доходов за счет налога на имущество, земельного налога и сборов за мусор наблюдается даже в отдельных горных дотационных айылных округах,

таких, например, отдаленных и бедных районов, Кара-Кульджинский, Алайский, Чон-Алайский.



Источник: данные АО, полученные во время форумов Проекта Общественный фонд «Эм Эс Ди Эм Пи Кей Джи» (Фонд Ага-Хана).

Однако при этом в данных округах доля собственных доходов в местных бюджетах остается критически малой.

Округ	Собственные доходы	Трансферты
Ошская область		
Кара-Кульджинский район		
Кара-Кульджинский	6 %	94 %
Ылай-Талинский	4 %	96 %
Сары-Булакский	2 %	98 %
Алайский район		
Булолу АО, Будалык АО, Жошолу АО	0,02 %	99,98 %
Чон-Алайский район		
Чон-Алайский АО	6 %	94 %
Кашка-Суйский АО	5 %	95 %
Жекендинский АО	4 %	96 %

Источник: данные АО, полученные во время форумов Проекта Общественный фонд «Эм Эс Ди Эм Пи Кей Джи» (Фонд Ага-Хана).

Подобное дотационное положение делает местное самоуправление данных муниципалитетов зависимым, так как их собственных доходов не хватает для выполнения функций местного самоуправления. В таких условиях говорить об их самостоятельности трудно. Поэтому вопрос о собственных доходах на сегодняшний день является одним из самых сложных и принципиально важных в отношении перспектив местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения. Особенно важно это для айыльных округов Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, значительная часть которых является дотационным.

Пример

Чон-Алайский район – один из самых отдаленных от центра горных регионов Кыргызстана, но все же у муниципалитетов района есть возможности по увеличению своей доходной части. Сравнение 2009 года с 2010-м показывает, что налог на основе добровольного патента в Чон-Алайском АО увеличен на 20%, в Кашка-Суйском АО – на 14%.

Противоречивая ситуация по налогу на недвижимость наблюдается в Чон-Алайском АО: здесь в план ввели налог на недвижимое имущество, но налог на транспортные средства снизили на 52%, что в итоге привело к снижению налога на имущество в целом на 8%. В Кашка-Суйском АО данный вид налога увеличен на 12,5%, в Жекенди АО – на 11%. Большой рост по земельному налогу показал Кашка-Суйский АО – на 33%. Чон-Алайский АО значительно увеличил поступления налога с продаж – почти на 70%, Кашка –Суу АО – на 92% , прочие поступления налогов так же увеличены в Кашка-Сууйском АО и Чон-Алайском АО соответственно на 70% и 23%. Неналоговые доходы увеличены во всех трех муниципалитетах: в Чон-Алайском АО на 21%, в Кашка-Суу АО на 24%, в Жекенди АО на 9%. Чон-Алай АО и

Направления решения этого вопроса следующие: 1) усиление потенциала органов МСУ по грамотному управлению бюджетом; 2) активное вовлечение сообществ в формирование бюджета; 3) изменение распределения общегосударственных налогов (расщепление) таким образом, чтобы, например, часть подоходного налога оставалась в местном бюджете).

При проведении фокус-групп и во время участия в других проектах авторы настоящего исследования неоднократно обсуждали с депутатами местных кенешей, муниципальными служащими и представителями гражданского общества возможности усиления собственных источников доходов МСУ. В результате были выработаны следующие предложения по улучшению доходной части местного бюджета:

- предоставление запасов местных строительных материалов в аренду: камня, гравия, песка и глины;
- увеличение платы за пастбищный выгон скота для жителей из других районов;
- патентирование местных таксистов;
- введение платы за парковку автомашин;
- патентирование пчеловодов, местных строителей и местных сенокосильщиков;
- создание условий для открытия доходо-приносящих малых предприятий: столярного цеха, ветсервиса, цеха по разливу кумыса, камнедробильного цеха (по добыче золота в Нарынском районе);
- увеличение доходов по добровольному патентированию (за счет открытия новых рабочих мест и субъектов предпринимательства);
- предоставление в аренду объектов муниципальной собственности;
- проведение инвентаризации муниципальных земель и предоставление их в аренду на конкурсной основе;
- увеличение платы за аренду земель юридическим лицам, добывающим уголь;
- создание условий для развития туризма в Кашка-Суу АО;

- увеличение ставок местного налога (например, земельного);
- увеличение арендной платы за использование земель ФПС;
- предоставление земель в аренду на договорной основе для установки антенн сотовой связи;
- увеличение платы за вывоз мусора;
- выдача справок на платной основе;
- предоставление в аренду места для вывески баннеров и рекламы;
- патентирование пастухов;
- патентирование владельцев сельхозтехники (тракторов (вспашка земель), перевозки сельхозпродукции от поля до хозяйства);
- работа Информационных центров на патентной основе.

Не все из этих предложений могут быть реализованы на практике, но инициатива, желание сотрудников органов местного самоуправления и представителей общественности увеличить собственные доходы местных бюджетов дает надежду, что проблема будет постепенно решаться. Этот вопрос требует дальнейших исследований, которые дадут, в частности, ответы на следующие вопросы:

- d) какие предложения могут быть конструктивными и возможны к решению уже в настоящее время на действующего законодательства?
- e) какие из предложений требуют нормативного обеспечения и, безусловно, могут стать источником доходной базы местного бюджета в будущем?
- f) какие из предложений могут стать барьерными при развитии инвестиционной привлекательности территории и занятия каким-либо бизнесом?

6.3. Проблема делегированных государственных полномочий

Возможность формирования собственного бюджета и наличие закрепленных источников дохода являются одним из основных принципов местного самоуправления. Самостоятельный бюджет необходим, чтобы органы местного самоуправления выполняли свои непосредственные функции, отвечали за решения и результаты деятельности перед местным сообществом.

Принятые в Кыргызской Республике за годы реформирования местного самоуправления нормативные правовые акты не создали механизмов гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Органы местного самоуправления по-прежнему лишены реальной бюджетной самостоятельности. Формирование доходной части местных бюджетов продолжает осуществляться в основном не за счет основных доходов, а путем отчисления от регулируемых доходов. Принцип соразмерности материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям, подтвержденный Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», на практике не соблюдается.

Органы местного самоуправления вынуждены выполнять полномочия, делегированные государством, и направлять средства бюджета местного самоуправления на их финансирование в ущерб интересам местного сообщества. Это связано с тем, что до настоящего времени не определены механизмы делегирования и финансирования делегированных государственных полномочий. Иными словами, государство «взваливает» на органы местного самоуправления выполнение своих функций, но при этом не передает необходимые для этого финансы. При этом объем этих делегированных полномочий не ограничивается, а растет, государство не стесняется делегировать органам МСУ все новые и новые задачи и проблемы. Например, в одном из районов Ошской области органам местного самоуправления предписано заняться ... отстрелом бродячих собак, для чего у МСУ нет ни средств, ни кадров, а сама задача входит в компетенцию соответствующих государственных служб. В это же время сельские муниципалитеты не могут до конца сформировать муниципальную собственность местных сообществ, так как у них не хватает средств на завершение процесса государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты и земли.

Одним из самых сложных, болезненных для МСУ вопросов, остается вопрос эффективного взаимодействия, оптимального разграничения полномочий и распределения ответственности за решения между органами государственной власти и органами местного самоуправления через делегированные полномочия по вопросам, находящимся в компетенции государственных органов.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Государственные полномочия могут быть переданы органам МСУ на основании закона. В новой конституции в редакции 2010 года уже предусматривается возможность передачи функций и полномочий на договорной основе.

Делегирование государственных полномочий допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий предусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники финансирования, необходимые для осуществления делегированных государственных

На практике получается так, что на выполнение делегированных государственных полномочий органы МСУ тратят средства из местного бюджета, который не предусматривает финансирование государственных полномочий.

Кроме того, есть множество отраслевых законов, в которых на местное самоуправление возлагаются дополнительные обязанности. Например, Закон

«О страховых сборах по государственному социальному страхованию» определил органы местного самоуправления плательщиком страховых сборов с фермеров за арендованные земли Фонда перераспределения сельхозугодий. В то же время Закон КР «О Социальном фонде Кыргызской Республики» сбор страховых взносов относит к функциям Социального фонда. Большие обязательства возлагаются на органы местного самоуправления в соответствии с Законом «Об образовании».

Противоречия в законодательстве создали такую ситуацию, при которой местное самоуправление не получает финансирования на выполнение этих задач ни на государственные полномочия, ни на вопросы местного значения. Муниципалитеты вынуждены брать на себя решение этих вопросов за счет собственных доходов. Подобный подход является отступлением от конституционного принципа разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. И как результат, подавляющее большинство муниципалитетов, особенно сельских, становятся дотационными. И дотационными они становятся не только потому, что их собственный доходный потенциал незначителен, но и потому, что значительная часть средств местного бюджета направляется на выполнение государственных обязательств, которые должны финансироваться за счет республиканского бюджета

В отношении делегированных государственных полномочий важно понимать, как происходит делегирование. В практике существует два основных способа: на основании закона о бюджете, т.е. фактически на один год, либо на основании законов постоянного действия.

Однако есть случаи, когда государственные полномочия делегируются вне законов. Например, в отношении функций работников военного учетного стола (ВУС) и специалиста по социальным вопросам делегирования не произошло, просто в штатном формуляре были закреплены дополнительные единицы. Это является нарушением Закона «О МСУ и МГА».

В Европейской Хартии о местном самоуправлении, принятой в Страсбурге в 1985 году, записано, что с муниципалитетами необходимо согласовывать любые решения, которые касаются их непосредственно. Важно установить, согласовывает ли центральное правительство вопрос о делегировании полномочий с самим муниципалитетом. Опрос, проведенный среди некоторых муниципалитетов, показал, что вопросы делегирования полномочий никогда не согласовывались с

Общий политический контроль над предоставлением делегированной функции остается за уровнем власти, которая осуществляет делегирование. Если муниципалитету делегировали право предоставлять ту или иную услугу, важна степень его независимости в выборе способа предоставления этой услуги и ее качеств. На практике же такого права у муниципалитета нет, центр самостоятельно определяет, что и как финансировать муниципалитету. Об этом свидетельствует финансирование раздела «Общественный порядок и оборона», когда даже слабые в доходном смысле муниципалитеты

финансируют заработную плату, приобретения и т.д., в то же время в законе прописано, что это только содействие.

6.4. Усовершенствование администрирования бюджета (база данных домохозяйств)

Качество управления муниципальными финансами во многом зависит от учета и статистики. Долгое время формирование всех баз данных по налоговой и имущественной базе местного самоуправления, а также по данным о домохозяйствах и населении производилось вручную. Однако в настоящее время существует ряд инструментов, которые позволяют автоматизировать данный процесс и перевести его в электронный формат. Самый известный из этих инструментов – электронная похозяйственная книга «Беркут»⁴.

Электронная система «Беркут» изначально предназначалась для повышения эффективности деятельности ответственного секретаря айыл окмоту, который ежедневно выдает различные справки и документы. Выдача документов на основе похозяйственной книги является одной из административных услуг, предоставляемых муниципалитетами. Традиционным способом является ведение похозяйственной книги в бумажном виде, и всякий раз для поиска необходимого документа ответственному секретарю приходится работать с этими книгами, что занимает много времени как со стороны работников муниципалитета, так и со стороны граждан, вынужденных стоять в очереди и ждать справки.

Для решения данной проблемы было разработано и внедрено специальное программное обеспечение – очень простое и доказавшее свою эффективность в тех муниципалитетах, где оно было установлено. Первым шагом во внедрении этой системы является ввод данных в базу. Затем программное обеспечение позволяет выдавать справки по готовым шаблонам, вводя в них имя лица, получающего справку.

Впервые программа была разработана специалистами Германского центра технического сотрудничества в Баткенской области, затем Проект «Децентрализация и местное самоуправление» USAID и Программа по демократическому управлению UNDP развили ее так, что муниципальные

Новые элементы программного обеспечения охватывают местные налоги и финансы, земельные вопросы, социальную сферу и т.д.

Преимущества системы «Беркут»:

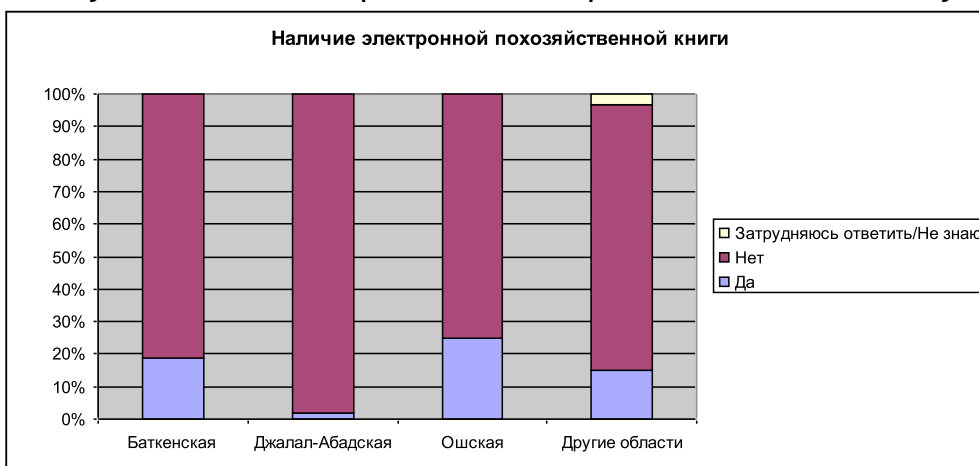
⁴ Существует также система «Тулпар», предназначенная для выполнения аналогичных работ, но только в городах районного значения. Также силами ПРООН была разработана программа «Электронный айыл окмоту», это очень сильная программа, однако широкое использование ее в настоящее время проблематично, так как она требует работы нескольких компьютеров в единой сети. Таким образом, «Беркут» пока остается оптимальным вариантом перевода учета и статистики на уровне айылных округов в электронный формат.

- информация вводится и используется на двух языках: кыргызском и русском;
- справки выдаются на двух языках: кыргызском и русском;
- в систему введен блок по финансам:
 - 1) налог на недвижимость,
 - 2) земельный налог,
 - 3) экономическая деятельность;
- система выдает следующие виды справок:
 - 1) справка о семейном положении,
 - 2) справка о месте жительства,
 - 3) справка о наличии земельной доли,
 - 4) справка о наличии скота,
 - 5) справка для получения пособия.

Ответственный секретарь Момбековского айыл окмоту Жыпар Суярова:

«Раньше, когда люди приходили за справками по вторникам, были такие очереди, что я даже обедать не успевала, то после установки системы «Беркут» время на выдачу справок сократилось в три раза. Теперь не приходится, как раньше, листать

В рамках опроса 200 представителей местного самоуправления был выявлен лидер по использованию «Беркута» среди целевых регионов, им стала Ошская область, где 25 процентов айыльных округов используют данную систему, тогда как аналогичный средний показатель по другим областям составил только 15 процентов. В то же время в Джалал-Абаде системой пользуются только 2 процента из опрошенных сельских муниципалитетов.



Практики МСУ, использующие «Беркут» говорят о его несомненной полезности и эффективности. Однако при проведении фокус-группы в Ошской области, которая, напомним, является лидером по использованию «Беркута», были выявлены некоторые проблемы в использовании программного обеспечения. Представители айыльных округов Ноокатского района сказали, что «Беркут» работает с перебоями. На наш взгляд, это может быть вызвано двумя причинами: 1) сотрудники айыл окмоту некачественно или неполно

вводят сведения в базу данных; 2) программа была установлена некорректно. В любом случае, вопрос требует изучения и, при необходимости, программа может быть обновлена и предложена к дальнейшему распространению, необходимость которого очевидна – невозможно вести качественное управление финансами без автоматизации сбора и обработки данных. Кроме того, необходимо дальнейшее наращивание потенциала «Беркута», возможно, создание дополнительных функций для генерации статистических и налоговых отчетов, бюджетного моделирования, выписки счетов (биллинга муниципальных услуг), другое.

VII. Коммунальные услуги

7.1. Водоснабжение

7.1.1. Степень удовлетворенности и состояние

Предоставление коммунальных услуг является одной из важнейших функций местного самоуправления. При этом обеспечение населения питьевой водой является собственной функцией органов МСУ, но у населения много претензий в отношении качества этой услуги и направлены они именно в адрес местного самоуправления. Однако в отношении обеспечения водой сельского населения, ситуация выглядит достаточно сложной из-за того, что структура управления данной услугой имеет несколько уровней (ответственность находится на уровне МСУ, исполнение – на уровне поставщиков услуги). Органы МСУ не имеют возможности и не должны напрямую заниматься предоставлением данной услуги. Они передают ее в ведение других структур: коммунальных предприятий, ассоциаций водопользователей. Но при этом органы МСУ не всегда качественно контролируют то, как эти структуры предоставляют данные услуги.

Степень удовлетворенности услугами водоснабжения и канализации⁵

Область	Удовлетворяет	Удовлетворяет частично	Не удовлетворяет	Затрудняюсь ответить
Водоснабжение				
Баткенская	23	33	43	1
Джалал-Абадская	38	27	34	1
Ошская	34	31	35	0
Канализация				
Баткенская	0	3	9	88
Джалал-Абадская	22	8	9	61
Ошская	20	24	56	0

Источник: опрос USAID об уровне удовлетворенности населения услугами ОМСУ.

По данным опроса ПРООН, проведенного в 2010 году, 43,4% сельских домохозяйств в течение 2009 года сталкивались с проблемой длительного недостатка воды в основном источнике. Наибольшее количество респондентов, которые жаловались на длительное отсутствие питьевой воды, проживает Ошской области – 52,3% из опрошенных жителей области⁶.

В сельской местности предоставлением услуг по поставке питьевой воды занимаются Ассоциации водопользователей (АВП). Получив в управление изношенные сети и водозаборы, они в целом не смогли улучшить их состояние, и потому качество услуги остается низким.

⁵ В 2009 году проектом USAID проводился опрос по всем городам Кыргызстана (2000 респондентов) об уровне удовлетворенности населения услугами ОМСУ, в том числе и услугами по водоснабжению, канализации и вывозу мусора.

⁶ Оценка степени удовлетворенности граждан качеством муниципальных и государственных услуг, предоставляемых им в сельской местности Кыргызской Республики, ПРООН, 2010 г.

Живые голоса

АВП – это «ребенок» местного самоуправления, но не в смысле того, что МСУ создало ассоциации – это сделало правительство, а смысле того, что всю ответственность за услугу продолжает нести местное самоуправление. АВП не обеспечены оборудованием и средствами для проведения аварийных, восстановительных, ремонтных и строительных работ, поэтому с поставкой воды постоянно возникают проблемы. А граждане сразу идут напрямик в айыл окмоту и требуют устранения проблемы от нас. Поэтому они и плату за воду в полном объеме

В городах ситуация несколько лучше, чем в селах трех целевых областей, к тому же в городах практически решена проблема подъема воды за счет значительных инвестиций в водозаборы, произведенных Агентством развития и инвестирования сообществ, произведенных в течение 2005–2008 годов. Во всех городах есть собственные муниципальные предприятия по предоставлению услуг водоснабжения (водоканалы). За эти годы АРИС инвестировал значительный объем средств в развитие инфраструктуры 23 городов Кыргызской Республики, включая города трех целевых областей (кроме Оша).

За счет реабилитации и реконструкции головных сооружений значительно улучшена ситуация безопасности питьевой воды в городах, обеспечен доступ к чистой воде для большинства городских жителей. В количественном выражении достигнутые результаты выглядят следующим образом: произведена реабилитация и пробурено более 52 глубинных скважин с установкой новых более эффективных и менее энергоемких насосов; заново отстроены и реабилитированы здания хлораторных для обеззараживания воды, а в ряде городов реабилитированы и построены водные резервуары и канализационные очистные сооружения; заново отстроены биопруды для очистки стоков. Проект разрешил первостепенные нужды городов по саночистке городов, вовремя предоставив спецтехнику по сбору и вывозу твердых и жидких отходов в количестве 59 единиц плюс 295 единиц контейнеров. Это было первоочередной необходимостью, так как в ряде городов ситуация складывалась критической из-за отсутствия техники и утраты муниципальных предприятий в период акционирования комбинатов.

Инвестиции в жизнь. Результаты работы ПИНПМГ АРИС в 2005-2009 г.

Средства были направлены, в основном, на реабилитацию водозаборов (очистку скважин, установку нового насосного оборудования «Грюндфос», реабилитацию и строительство резервуаров и канализационных сооружений, сооружение хлораторных станций и другие работы) и приобретение спецтехники. Таким образом значительные инвестиции АРИС в целом решили проблема подъема воды. Однако в реабилитацию распределительных водопроводных сетей АРИС средства практически не вкладывал, и эта ответственность так и лежит на местном самоуправлении. Получилось, что водоканалы поднимают питьевую воду, но до потребителя она во многих случаях не доходит из-за изношенности распределительных сетей. В настоящее время городские предприятия водоснабжения испытывают большие трудности в обеспечении специальной техникой, они не укомплектованы оборудованием для аварийно-восстановительных работ (газо-сварочными аппаратами, генераторами, аппаратами для резки дорожного полотна и

другими приборами). Относительно терпимая ситуация в этом отношении складывается в Оше, Джалал-Абаде, хуже всех технически обеспечены города Баткен, Исфана, Сулукта, Кызыл-Кия, Ноокат.

У городских водоканалов есть также проблемы управленческого и административного характера. Например, расширение охвата услугами невозможно без проведения инвентаризации абонентской базы (классификации и уточнения количества абонентов и объема потребления ими воды). Также необходимо заключение индивидуальных договоров на поставку воды с юридическими и физическими лицами, перерасчет тарифов с учетом не поднятой из скважины, а фактически потраченной воды. Все это невозможно без внедрения приборов учета⁷.

Мнение эксперта

В отношении управления потреблением воды и получением платы за нее городские Водоканалы имеют в своем распоряжении биллинговую систему, разработанную и установленную на средства АРИС. Теперь они сами должны заниматься сбором оплаты. Для этого нуждаются в получении достоверной картины: точные схемы водосети, баланс потребления воды, абонентская база. Это позволит планировать подъем воды, лучше управлять финансами, бороться с потерями.

В отношении усиления потенциала Водоканалов необходимо провести дополнительное обучение использованию иностранной техники, оборудования и технологий (насосные системы второго уровня, хлорирование воды, электрооборудование, др.). это важно делать регулярно, так как технологические линии и оборудование постоянно меняются. Кроме того, не секрет, что местные специалисты часто по неумению до истечения гарантии выводят из строя

Таким образом, степень удовлетворенности услугами водоснабжения невысока. В городах проблема заключается в распределительных сетях, аварийном обслуживании, несовершенства (нестабильности) биллинга. В сельских муниципалитетах круг проблем касается всех аспектов водоснабжения, но особенно жители сел страдают от нерегулярности поставки воды, высокой аварийности и длительных сроков восстановления. Выход из ситуации представители крупных сельских муниципалитетов видят в создании межмуниципальных предприятий, предоставляющих услуги по производству дорогостоящий ремонтных и восстановительных работ в водоснабжении.

7.1.2. Правовые аспекты предоставления услуг водоснабжения

В целом, вопросы сбора за предоставленные коммунальные услуги не регулируются нормативными правовыми актами, поскольку это сфера договорного права. Однако, плохое состояние уровня поступающих платежей в виду разных причин (неплатежеспособность населения, отсутствие контроля и постоянной работы со стороны предприятий-поставщиков, плохое качество

⁷ В настоящее время силами Европейского банка реконструкции и развития в Оше реализуется пилотный проект по установке приборов учета потребления воды (представитель Жан Карло Симеони в Оше)

предоставляемых услуг), следствием чего является уменьшение доходов местных бюджетов, становится постоянной проблемой органов МСУ. По итогам рассмотрения этих вопросов органы МСУ, как правило, издают правовые акты, ненормативного характера (индивидуальные акты), в которых определяют меры оперативного воздействия в отношении как населения, так и поставщиков услуг.

Очевидно, что поскольку эти услуги предоставляются государственными и муниципальными предприятиями, то функции сбора оплаты за предоставленные услуги осуществляются этими организациями на договорной (гражданско-правовой) основе. Причем договоры по предоставлению таких услуг относятся к публичным договорам и их исполнение со стороны клиента должно осуществляться, независимо от того, оформлен договор или нет (статьи 386, 394 и пункт 3 статьи 399 Гражданского кодекса КР).

Договора между провайдерами и потребителями услуг оговариваются в нескольких законах. По закону Кыргызской Республики «О правах потребителей» провайдер должен предоставить товары или услуги в соответствии с договором между двумя сторонами. В случае отсутствия таких договоров или в договоре не указан уровень, качество или количество товаров или услуг, то действует «нормальный» уровень предоставления таких услуг. Уровень услуг должен также отвечать установленным необходимым стандартам и нормам. Одной из обязанностей органов местного самоуправления является проведение оценки договоров, подписанных провайдерами услуг и их потребителями, с целью проверки, не ущемляются ли права потребителей.

Основные положения, касающиеся подписания договоров на предоставление услуг в области водоснабжения, канализации (энергии, газа и других услуг, поставляемых с помощью существующих сетей) предусмотрены в Гражданском Кодексе Кыргызской Республики (Статьи 487– 496).

Анализ законодательства, проведенный в рамках настоящего исследования, показал следующие роль и полномочия местного самоуправления во взаимоотношениях с ассоциациями водопользователей.

Нормативный акт	Ответственность и полномочия
Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года N 99 (статья 18)	Ответственность МСУ: 4) снабжение питьевой водой населения; 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах; Полномочия МСУ в отношении водоснабжения в законе не описаны

<p>Закон «О питьевой воде» от 19 февраля 1999 года (статья 5)</p>	<p>К компетенции органов местного самоуправления в области питьевого водоснабжения населения относятся:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение населения на соответствующих подведомственных территориях питьевой водой, отвечающей гигиеническим требованиям, в необходимом количестве; - разработка и утверждение в составе планировочной документации генеральных схем, целевых программ и планов мероприятий по развитию систем хозяйственно-питьевого водоснабжения; - учет и оценка данных о наличии и состоянии источников водоснабжения, возможностей удовлетворения потребностей населения в питьевой воде требуемого количества и качества, надежности систем хозяйственно-питьевого водоснабжения; - проведение мероприятий по организации зон санитарной охраны и рациональному использованию источников водоснабжения; - планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение работ по хозяйственно-питьевому водоснабжению населения, улучшению и контролю качества питьевой воды; - утверждение местных правил пользования системами хозяйственно-питьевого водоснабжения на основании действующих правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Кыргызской Республике; - осуществление учета расхода питьевой воды; - принятие на основании заключений органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора и органов государственного надзора за соблюдением требований стандартов решений о временном запрещении использования питьевой воды при наличии в ней опасных загрязнений и о принятии необходимых мер для восстановления нормального хозяйственно-питьевого водоснабжения населения и обеспечения необходимого качества питьевой воды; - организация и контроль выполнения водоохраных мероприятий на подведомственных территориях, принятие мер по пресечению случаев нарушения режимов зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов; - принятие по согласованию с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и органами государственного надзора за соблюдением требований стандартов решений о возможности и условиях эксплуатации систем хозяйственно-питьевого водоснабжения в чрезвычайных ситуациях (стихийное бедствие, выявление опасных уровней загрязнения воды в источниках водоснабжения и т.п.); - обеспечение населения необходимой информацией о качестве питьевой воды, нормах ее расхода и способах экономии, порядке оплаты; - решение других вопросов хозяйственно-питьевого водоснабжения, отнесенных к компетенции местных органов самоуправления в соответствии с законодательством; - утверждение (установление) тарифов на услуги по обеспечению населения питьевой водой по согласованию с территориальными антимонопольными органами.
-------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Статья 9</p>	<p>Хозяйственно–питьевое водоснабжение населения в сельской местности осуществляется централизованными системами водоснабжения, групповыми и локальными водопроводами, а также местными и автономными децентрализованными системами (сооружениями) водоснабжения, находящимися в собственности органов местного самоуправления.</p> <p>...</p> <p>Эксплуатация систем (водопроводов, сооружений) хозяйственно–питьевого водоснабжения в сельской местности может осуществляться специализированными предприятиями водоснабжения по договору с собственником системы (водопроводов, сооружений).</p> <p>Выполнение работ по проектированию, строительству и эксплуатации систем водоснабжения в сельской местности органы государственного управления и местного самоуправления возлагают на специальные службы по социальной инфраструктуре села, которые пользуются налоговыми и другими льготами, предусмотренными законодательством.</p>
<p>Закон «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» (статья 27)</p>	<p>Государственное регулирование деятельности АВП осуществляется регулирующим органом АВП (Департамент сельского водоснабжения при Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления), на который Правительством Кыргызской Республики возложены функции по координации и контролю за деятельностью АВП, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.</p> <p>Регулирующий орган АВП для осуществления своих функций по надзору за деятельностью АВП вправе:</p> <ul style="list-style-type: none"> – осуществлять проверки или привлекать независимых аудиторов для проведения проверок по письменному заявлению членов АВП; – вести реестр АВП установленного образца; – обеспечивать консультирование и оказывать помощь АВП по юридическим, бухгалтерским и техническим вопросам; – выполнять другие задачи, указанные в настоящем Законе.

Как видно из приведенной выше таблицы, водоснабжение – это сфера ответственности органов местного самоуправления. Однако, не имея в собственности систем водоснабжения, сельские органы МСУ не могли кардинально влиять на качество предоставления услуг по доставке питьевой воды. Функция не выполнялась в виду того, что собственниками систем водоснабжения выступали ассоциации водопользователей, контролировать и влиять на которые у МСУ не было никаких полномочий. Установленные законом полномочия органов МСУ по определению тарифов на водопользование входили в противоречие с правами собственника систем водоснабжения. В настоящее время эта проблема снята постановлением Правительства за № 59 от 02.02.10 г. «О передаче СООППВ на баланс айылных округов». Это постановление снимает вопрос взаимоотношений органов МСУ с ассоциациями водопользователей и бремя собственности приводится в соответствие с исполняемой функцией. Это позволяет органам МСУ передавать предоставление услуги другим структурам, в том числе ассоциациям водопользователей, но уже с полным «пакетом» контрольных полномочий. Однако практика показывает, что выполняется данное постановление недостаточно (данные НАМС).

Мнение эксперта

Почему на СООППВ постоянно поступают жалобы? Одна из причин – это новое постановление правительства за № 59 от 02.02.10 г. «О передаче СООППВ на баланс айыльных округов». Мы не приветствуем это решение, так как считаем, что самостоятельно объединения работали лучше, поэтому мы предлагаем НАМС пересмотреть данное постановление.

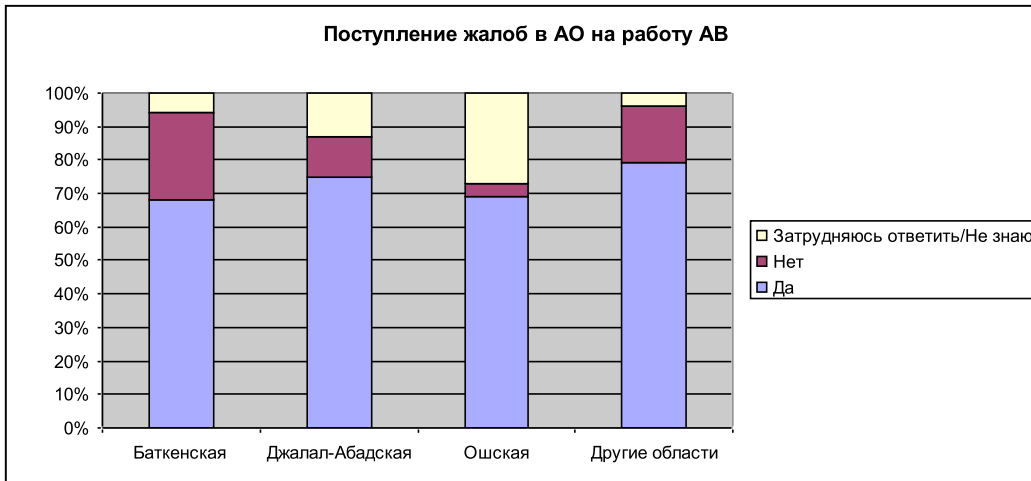
СООППВ подотчетны Департаменту сельского водоснабжения по тарифам. Кроме этого, мы сами реализуем различные проекты (нанимаем подрядчиков, проектировщиков) по линиям: АБР и Всемирный банк. В настоящее время выделено 69 млн. долларов США на реализацию проекта по обеспечению питьевой водой 59 сел Кыргызстана (1млн. человек); получен второй транш в сумме 56 млн. долларов США (для 270 сел). Кроме того, через АБР выделена техническая помощь на сумму 2 млн. долларов США для приобретения экскаваторов, автомобилей, будет объявлен

Рекомендации:

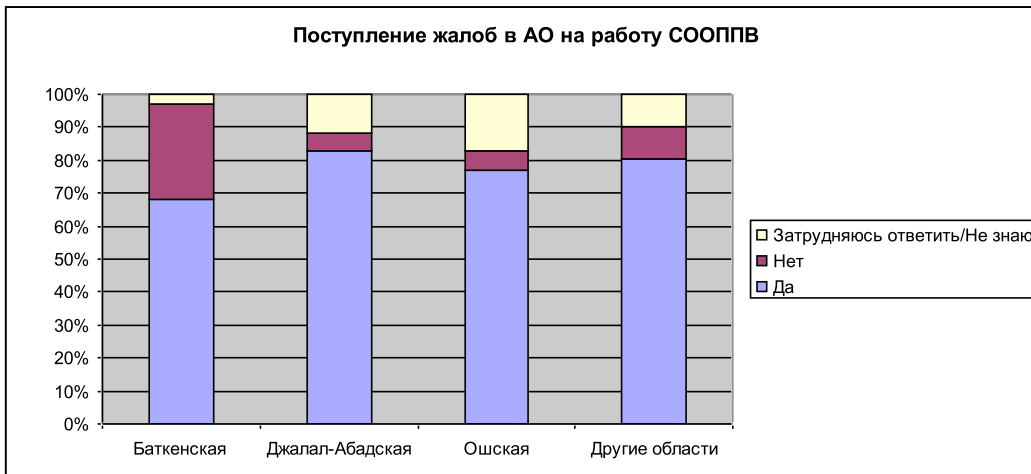
- 1) Содействовать органам МСУ в создании соответствующих предприятий по предоставлению коммунальных услуг (по вывозу и утилизации ТБО, по канализации), укреплению материально-технической базы и управленческих кадров, обучению и переквалификации сотрудников в области менеджмента).
- 2) Содействовать гармонизации Закона «О МСУ и МГА» с Законом «О гарантированных социальных стандартах».
- 3) Изучить практику исполнения постановления № 59 «О передаче СООППВ на баланс айыльных округов» в целях уточнения его последствий и эффективности.

7.1.3. Взаимоотношения органов МСУ с ассоциациями водопользователей

Опрос руководителей органов местного самоуправления, что большинство из них регулярно получают жалобы на работу ассоциаций водопользователей со стороны граждан. Респонденты Баткенской области подтвердили это в 68% ответов, Джалал-Абадской – в 75% и Ошской – в 69% случаев. Необходимо заметить, что в других областях Кыргызской Республики ситуация несколько хуже, и среднее число глав, свидетельствующих о наличии жалоб, составляет 79 процентов.



Аналогичная картина наблюдается в отношении жалоб на СООППВ – в среднем в других областях количество «неблагополучных» сельских муниципалитетов составляет более 80 процентов, тогда как в Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областях с жалобами на работу СООППВ приходится иметь дело 68%, 83% и 77% опрошенных глав соответственно). Несмотря на то, что в трех данных областях количество «неблагополучных» муниципалитетов несколько меньше, все же главы, в основном, не удовлетворены работой СООППВ так же, как и АВП.



Нельзя не заметить, что ниже всего уровень удовлетворенности услугами АВП и СООППВ со стороны глав МСУ в Джалал-Абадской области, хотя при личном общении во время фокус-групп, главы были более склонны оправдывать сотрудников ассоциаций нехваткой у тех оборудования и низкой собираемостью платежей со стороны населения.

Живые голоса

Проблема в том, что при передаче инфраструктуры водоснабжения на баланс АО она была в ужасающем состоянии. Это состояние не улучшилось после передачи объектов и сетей на баланс ассоциаций.

Собираемость платежей очень низкая. Но не потому, что люди платить не хотят, а потому, что качество услуги неважное. Люди не хотят платить за воду, которую в полном объеме не получают.

Плата за воду устанавливается кенешем, последний раз установлена плата в 50 сом. Вода подается плохо также из-за того, что электричество прерывается, некоторые скважины засорены и т.п.

Участники фокус-группы, Ошская, Джалал-Абадская, Баткенская области

Мнение эксперта

Существует немалая противоречивость между законом о МСУ, отдающем в сферу полномочий ОМСУ обеспечение питьевой водой и проектом «Таза суу», реализуемом под патронатом АБР и ВБ. Специально под эти проекты по требованию АБР и ВБ были созданы СООППВ и им выделялись деньги на реализацию программы. Тем самым ОМСУ были отделены от решения проблем водообеспечения, в то же время ответственность ОМСУ за надлежащее качество обеспечения осталась на ОМСУ.

Контрольные функции ОМСУ за ассоциациями практически минимальный в связи с вышеизложенными. За последний год произошли определенные изменения в этой сфере: инфраструктура переходит в муниципальную собственность. Проблема «смычки» интересов МСУ и Ассоциаций остается острой (как в вопросах выплаты долгов по программе Таза Суу, так и по остальным вопросам). Здесь необходим глубокий анализ и разработка соответствующих мер по установлению взаимосвязи.

Поливная вода. Исходя из анализа вышеуказанных нормативных правовых актов следует признать, что органы МСУ практически не имеют никаких полномочий по установлению тарифов на поставку поливной воды, а также контрольных полномочий в отношении АВП, то есть Ассоциаций по поставке **поливной воды**. В отношении АВП Постановлением Правительства КР от 3 июня 2002 года N 358 функции государственного регулирования и контроля за деятельностью АВП возложены на Департамент водного хозяйства Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности КР (ныне Государственный комитет водного хозяйства и мелиорации в соответствии с Декретом Временного Правительства Кыргызской Республики от 20 мая 2010 года N 41 «Об образовании Государственного комитета Кыргызской Республики по водному хозяйству и мелиорации», Указом Президента Кыргызской Республики «О структуре Правительства Кыргызской Республики и его административных ведомств» от 12 июля 2010 года N 14 Правительство Кыргызской Республики и Постановлением Правительства «О Государственном комитете Кыргызской Республики по водному хозяйству и мелиорации» от 3 сентября 2010 года N 186).

В целом по стране 48% домохозяйств не пользуются поливной водой по различным причинам. Наибольшее количество тех, кто не пользуется поливной водой, проживают в Чуйской (60,5%), Джалал-Абадской (52%) и Ошской (50%)

областях. Такие низкие показатели доступности к данной услуге тоже говорят о качестве работы ассоциаций⁸.

Питьевая вода. Обеспечение населения питьевой водой является собственной функцией органов МСУ (пункт 4 статьи 18 Закона «О МСУ и МГА»). Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» в качестве полномочия устанавливает в статье 27 пункт 15: утверждение тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжения, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых бытовых отходов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В среднем по стране только 51 процент домохозяйств имеет доступ к питьевой воде. «В целом можно отметить, что распространенность данной услуги в северных областях заметно выше, чем в южных. В Баткенской области особенно тяжелое положение в плане доступности питьевой воды»⁹.

7.2. Другие коммунальные услуги

Обеспечение населения дополнительными видами жилищно-коммунальных услуг (горячая вода, теплоэнергия, газ, уборка бытового мусора) согласно статье Закона «О гарантированных минимальных стандартах» от 3 апреля 2009 года производится органами местного самоуправления. Также закон о местном самоуправлении относит в ведение органов МСУ некоторые вопросы местного значения, которые принято также считать коммунальными услугами: содержание дорог внутри населенных пунктов, уличное освещение, озеленение и благоустройство.

7.2.1. Дороги

Подавляющее большинство органов местного самоуправления в меру сил занимаются ремонтом внутренних дорог: сельские муниципалитеты Баткенской и Джалал-Абадской областей – в 100% ответов респондентов, Ошской – в 74% ответов. Уместно заметить, что сельские муниципалитеты Ошской области меньше остальных занимаются ремонтом внутренних дорог (для сравнения – средний показатель по другим областям составил более 95 процентов).

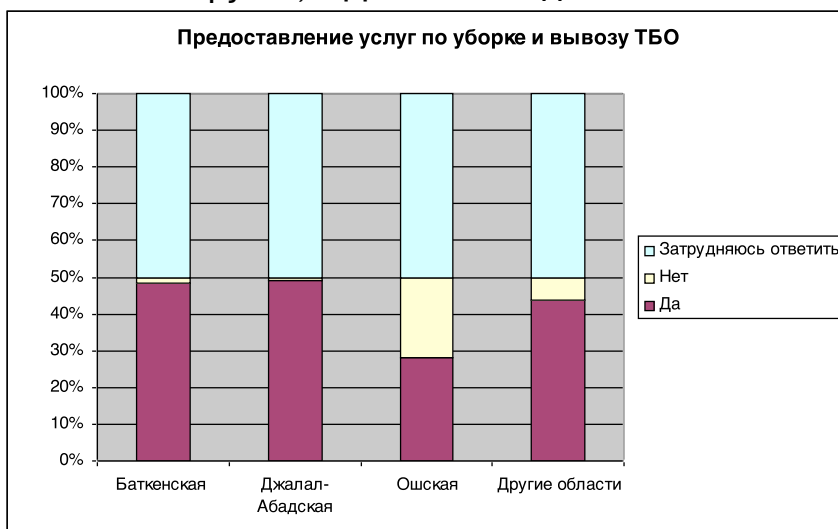
⁸ Оценка степени удовлетворенности граждан качеством муниципальных и государственных услуг, предоставляемых им в сельской местности Кыргызской Республики, ПРООН, 2010 г.

⁹ Там же.



7.2.2. Твердые бытовые отходы

Существует распространенное мнение, что сельские органы местного самоуправления не занимаются уборкой и вывозом твердых бытовых отходов (ТБО). Однако опрос показал, что в настоящее время большинство сельских МСУ предоставляют данную услугу. В Баткенской области это 97% опрошенных айылных округов, в Джалал-Абадской и Ошской – 98% и 56% соответственно.



Удовлетворенность населения услугой по уборке и вывозу ТБО в рамках данного исследования определить трудно, так как опрос населения не проводился. Общий вывод можно сделать на основании данных, полученных во время проведения фокус-групп и из других исследований.

Живые голоса

В крупных селах невозможно не вывозить мусор. В жилых кварталах с этим справляются частники, но общественные территории – парки, улицы, скверы – убирать некому. Приходится делать это силами айыл окмоту. Но нет ни людей, ни средств, ни техники. Конечно, люди недовольны. Чаще всего уборку проводим до или после праздников.

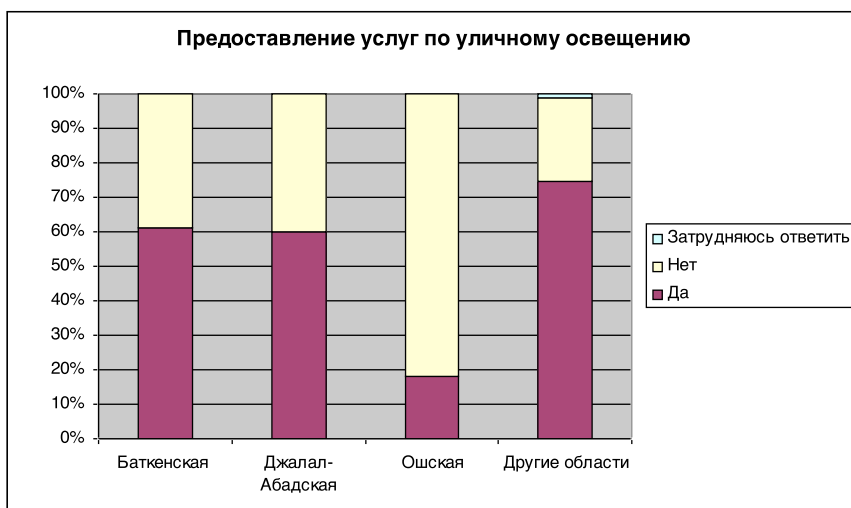
Участники фокус-группы, Баткенская область, Кадамджайский район

Нам приходится регулярно «выгонять» людей на субботники, чтоб очистить от мусора так называемые «общественные места». Но кого мы можем привлечь? Только работников учреждений, ведомств, самого айыл окмоту. Другие граждане, предприниматели не хотят этого делать, но это понятно – у каждого свои обязанности и заботы, а уборка мусора – обязанность и забота МСУ.

Размер ставки сбора за вывоз твердых бытовых отходов (мусора) согласно Закону о неналоговых платежах, определяется решениями кенешей айыльных округов, поселковых и городских кенешей по предложению их исполнительно-распорядительного органа, с учетом закрепленной площади и численности работающих на предприятии (для юридических лиц), размера строений, числа жителей дома (для физических лиц), но не более размера расчетного показателя, и уплачивается в соответствующий местный бюджет до 1 апреля текущего года. Данный вопрос регулярно рассматривается на сессиях местных кенешей.

7.2.3. Уличное освещение

Также органы МСУ недостаточно предоставляют услуги по уличному освещению: АО Баткенской области – 61% ответов, Джалал-Абадской и Ошской – 60 и 18% соответственно.



Основная проблема сельских муниципалитетов в отношении комплекса необходимых коммунальных услуг – это отсутствие коммунальных предприятий, которые могли бы ее предоставлять. Примечателен пример Кадамджайского айыльного округа Баткенской области и Орозбековского айыльного округа Джалал-Абадской области, руководство которых вынуждено

было пойти на создание нового коммунального предприятия, не имея на это ни средств, ни техники.

Пример Кадамджайского АО

Мы вынужденно открыли коммунальное предприятие «с нуля». В Кадамдже – поселке городского типа, крупном районном центре в жилых кварталах работает частное предприятие, которое занимается уборкой мусора. Но другие места никем не убираются, частник тоже не хочет там работать, так как за этот мусор МСУ платит, видимо, недостаточно. Кроме того, у нас не работает уличное освещение, нужно заниматься чисткой арыков и озеленением. Вот и пришлось создать предприятие. Но у него нет техники: мусор вывозим на тачках, вышки для ремонта уличного освещения нет. А предприятие хозрасчетное. Но откуда ему получать доходы на собственное содержание, если техники нет, и купить ее за счет средств учредителя – органа местного самоуправления – не представляется возможным.

Комментарий эксперта:

В данном случае местное самоуправление должно решить договорные отношения с частным поставщиком услуг: если он обслуживает платежеспособный частный сектор, то он должен обслуживать и так называемые «общественные места», выполнять другие виды необходимых коммунальных работ. Если он этого не делает, то местное самоуправление должно либо изменить условия договора, либо

7.2.4. Сбор платежей за водопользование и другие коммунальные услуги

В целом, вопросы сбора платежей за предоставленные коммунальные услуги не регулируются нормативными правовыми актами, поскольку это сфера договорного права. Однако, плохое состояние уровня поступающих платежей в виду разных причин (неплатежеспособность населения, отсутствие контроля и постоянной работы со стороны предприятий–поставщиков, плохое качество предоставляемых услуг), следствием чего является уменьшение доходов местных бюджетов, становится постоянной проблемой органов МСУ. По итогам рассмотрения этих вопросов органы МСУ, как правило, издают правовые акты, ненормативного характера (индивидуальные акты), в которых определяют меры оперативного воздействия в отношении как населения, так и поставщиков услуг.

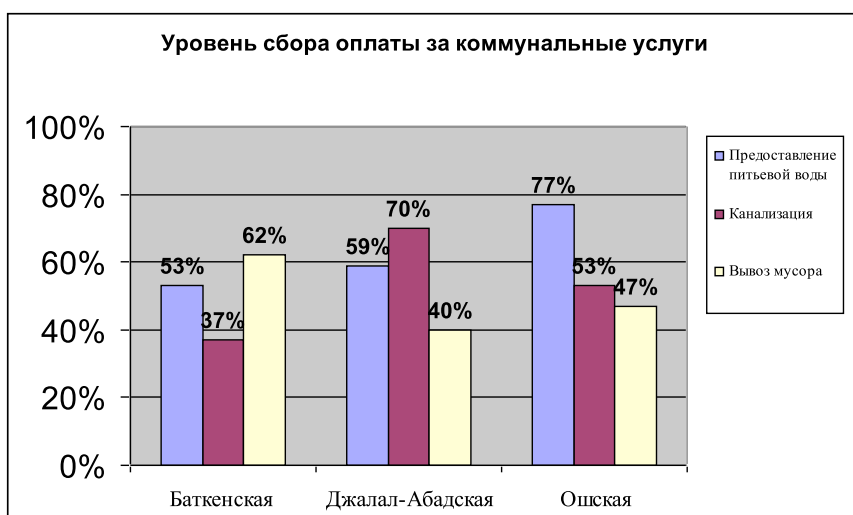
Очевидно, что поскольку эти услуги предоставляются государственными, частными и муниципальными предприятиями, то функции сбора оплаты за предоставленные услуги осуществляются этими организациями на договорной (гражданско–правовой) основе. Причем договоры по предоставлению таких услуг относятся к публичным договорам и их исполнение со стороны клиента должно осуществляться, независимо от того, оформлен договор или нет (статьи 386, 394 и пункт 3 статьи 399 Гражданского кодекса КР).

Договора между провайдерами и потребителями услуг оговариваются в нескольких законах. По закону Кыргызской Республики «О правах потребителей» провайдер должен предоставить товары или услуги в соответствии с договором между двумя сторонами. В случае отсутствия таких договоров или в договоре не указан уровень, качество или количество товаров или услуг, то действует «нормальный» уровень предоставления таких услуг.

Уровень услуг должен также отвечать установленным необходимым стандартам и нормам. Одной из обязанностей органов местного самоуправления является проведение оценки договоров, подписанных провайдерами услуг и их потребителями, с целью проверки, не ущемляются ли права потребителей.

Основные положения, касающиеся подписания договоров на предоставление услуг в области водоснабжения, канализации (энергии, газа и других услуг, поставляемых с помощью существующих сетей) предусмотрены в Гражданском Кодексе Кыргызской Республики (Статьи 487– 496).

В **городах** трех областей налицо низкая собираемость платежей за мусор – существенно меньше, чем по другим видам коммунальных услуг (кроме Баткенской области).



Степень удовлетворенности услугой по уборке и вывозу ТБО¹⁰

Область	Удовлетворяет	Удовлетворяет частично	Не удовлетворяет	Затрудняюсь ответить
Баткенская	5	14	80	1
Джалал-Абадская	20	33	45	2
Ошская	20	24	56	1

Источник: опрос USAID об уровне удовлетворенности населения услугами ОМСУ, 2009.

Главная причина низкого уровня собираемости платежей за мусор – это высокая степень неудовлетворенности жителей городов качеством и объемом предоставляемой услуги. Аналогично вопросов сбора за вывоз мусора собираемость платежей за водопользование также оставляет желать лучшего, что соответственно сказывается на уровне собираемости платежей. Плата за уличное освещение не взимается.

¹⁰ В 2009 году проектом USAID проводился опрос по всем городам Кыргызстана (2000 респондентов) об уровне удовлетворенности населения услугами ОМСУ, в том числе и услугами по водоснабжению, канализации и вывозу мусора.

Восстановление и реабилитация инфраструктуры Оша (мнение эксперта)

Городу Ошу нужна помощь по нескольким направлениям. Во-первых, уборка и утилизация твердых бытовых отходов (мусора). Необходимо обновить и расширить спецтехнику Муниципального предприятия «Спецавтобаза», рассмотреть возможность реализации проекта по строительству завода по утилизации городского мусора (ориентировочная стоимость могла бы составить 2–3 миллиона долларов).

Во-вторых, нужно помочь Муниципальному предприятию «Горсвет», занимающемуся уличным освещением: установить автоматизированную систему управления включением / выключением (эта система позволяет уменьшить хищения и экономит электроэнергию); организовать качественное уличное освещение в районах Оша, где происходили конфликты. Полезно было бы рассмотреть возможности использования возобновляемых источников, современных энергосберегающих источников света.

В-третьих, в поддержке нуждается Пассажирская автобаза: в отношении прозрачности сбора платы за проезд можно рассмотреть возможность внедрения электронных карт – это повысит прозрачность собираемости средств, поможет улучшить график движения, даст сведения о пассажиропотоке для планирования и организации движения.

В-четвертых, в содействии нуждается муниципальное предприятие «Жилкомхоз». Предприятие нуждается в дополнительной спецтехнике, в частности,

Таким образом, органы МСУ несут ответственность за большой объем коммунальных услуг, однако они не всегда понимают механизмы их финансирования, свою роль в управлении услугами, идут на поводу у частных и сиюминутных интересов. В плане усиления устойчивости и развития коммунальных сервис служб делается очень мало. Не применяются такие формы управления услугой, как концессия, передача в управление на конкурсной основе. В этом отношении полезны было бы изучить опыт управления, например, услугами по уборке и вывозу ТБО, других стран. В частности, опыт столицы Армении города Еревана, где были опробованы различные модели управления ТБО, в том числе концессия и конкурсная передача в управление.

Кроме того, чтобы сделать процесс предоставления коммунальных услуг прозрачным, управляемым и самокупаемым, с точки зрения менеджмента необходимо предпринять как минимум три срочные меры. Во-первых, разработать на уровне конкретных муниципалитетов стратегию (план) управления услугами, включая административный, финансовый и технический разделы (как это было сделано в городах при поддержке АРИС). Во-вторых, усилить контроль кенеша над доходами от предоставления услуги и инвестициями в нее. В третьих, разработать межмуниципальные проекты по организации предприятий коммунальных услуг.

VIII. Перспективы межмуниципального сотрудничества

8.1. Межмуниципальные коммунальные предприятия

Многие муниципалитеты не имеют доступа к услугам специальной техники и оборудования для выполнения работ по коммунальным услугам (ассенизаторская машина, бульдозер, экскаватор, грейдер, др.). У многих муниципалитетов нет собственных предприятий по предоставлению коммунальных услуг и они не располагают достаточными техническими, кадровыми и финансовыми ресурсами для их создания. Поэтому многие муниципалитеты высказали предложение по созданию таких предприятий на основе межмуниципального сотрудничества, при котором подобное предприятие будет оказывать услуги сразу нескольким соседним муниципалитетам.

8.2. Рекультивация земель и инвестиции в сельхозугодья

Многие земли в окрестностях населенных пунктов деградируют и нуждаются в больших инвестициях для вовлечения их в экономический оборот. В составе земель ФПС присутствует значительная доля – 25 процентов – не востребуемых. Причин не востребуемости таких земель несколько:

- качество земель, преимущественно, жесткая богара;
- земли нуждаются в восстановлении оросительных сетей, что предполагает высокую стоимость инвестиционных мероприятий; поэтому улучшение таких земельных участков может производиться либо крупным инвестором, либо группой инвесторов;
- члены земельных комиссий не обладают навыками правильного определения необходимых инвестиционных работ и точного расчета стоимости инвестиций.

Возможен проект на основе межмуниципального сотрудничества по привлечению инвестиций в улучшение таких земель и вовлечение их в экономический оборот.

8.3. Межмуниципальный центр предоставления услуг ОМСУ

Многие муниципалитеты страдают от отсутствия квалифицированных специалистов: юристов, агрономов, ветеринаров, компьютерных инженеров. Лишь единичные органы местного самоуправления имеют возможности привлекать инвестиционных консультантов, аудиторов, специалистов оценщиков и аукционистов. Возможно рассмотрение и реализация проекта на основе межмуниципального сотрудничества по созданию центра предоставления услуг органам МСУ, специалисты которого будут оказывать услуги нескольким муниципалитетам, находящимся в непосредственной близости друг от друга. В рамках данного центра следует также рассмотреть возможности улучшения работы «единого окна» по выдаче разрешительных документов.

IX. Приложения

9.1. Список нормативных правовых актов КР в отношении МСУ

В сфере земельных отношений

- 1) Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года N 45 (ЗК КР);
- 2) Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 года N 4 (далее – Закон об управлении землями);
- 3) Закон «О Пастбищах» от 26 января 2009 года N 30 (далее ЗОП).
- 4) Закон «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий» от 31 июля 2009 года N 257 (Закон «О моратории»);
- 5) Положением о порядке перевода (трансформации) земельных участков из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой, утвержденным Постановлением Правительства от 22 января 2008 года N 19 (далее – Положение о трансформации).
- 6) Постановление Правительства КР от 16 января 2002 года N 29 «Об утверждении Положения о Республиканской комиссии по вопросам, связанным с отводом земель».

В сфере бюджета

- 1) Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года N 99;
- 2) Закон «Об основных принципах бюджетного права»;
- 3) Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

В сфере водоснабжения

- 1) Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года N 99;
- 2) Водный кодекс КР ;
- 3) Гражданский кодекс КР;
- 4) Закон «О защите прав потребителей»;
- 5) Закон «О питьевой воде» от 19 февраля 1999 года;
- 6) Закон «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей»;
- 7) Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 декабря 2001 года N 828 «О передаче систем сельского водоснабжения (кроме районных центров) в собственность сельским общественным объединениям потребителей питьевой воды и их последующей эксплуатации»;
- 8) Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 сентября 2000 г. N 578
- 9) «О создании Департамента сельского водоснабжения при Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления»;
- 10) Положение о порядке распределения водных ресурсов и эксплуатации хозяйственной сети водопользователей, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 мая 1994 года N 284;

11) Постановление Правительства за № 59 от 02.02.10 г. «О передаче СООППВ на баланс айыльных округов».