

# **ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ КАК САМИМ РЕШАТЬ ПРОБЛЕМЫ В СВОЕМ ГОРОДЕ, ПОСЕЛКЕ**

*Данное пособие разработано в рамках проекта Демократического Фонда  
Организации Объединенных Наций и Трансперенси Интернешнл Кыргызстан  
«Пакт Развития: инструмент подотчетности в руках сообществ»*

*Предложенное пособие - это краткий путеводитель по законодательству об общественном участии в местном самоуправлении.*

*Работа дополнена реальными примерами и механизмами реализации права населения на участие в осуществлении местного самоуправления; рассмотрены проекты решения проблем в муниципальных образованиях и указаны возможные источники финансирования.*

*Мы надеемся, что пособие поможет активным гражданам и их объединениям в необходимой деятельности по развитию гражданского участия, без которого невозможно процветание ни общества, ни государства. Надеемся также, что оно будет полезно руководителям муниципалитетов, заинтересованным в повышении интереса населения к жизнедеятельности территории.*

*Брошюра подготовлена в рамках проекта Демократического Фонда Организации Объединенных Наций и Трансперенси Интернешнл Кыргызстан «Пакт Развития: Инструмент подотчетности в руках сообществ».*

*Гражданское участие в местном самоуправлении - Б.: 2012*

*Основной целью проекта является содействие развитию демократии на местном уровне в Кыргызской Республике. Эта цель достигается путём решения такой ключевой задачи, как повышение уровня информированности гражданского общества об изменении роли института местного самоуправления в Кыргызской Республике и вовлечения широких слоёв населения в процесс осуществления местного самоуправления.*

*Материал брошюры подготовлен экспертами Трансперенси Интернешнл Кыргызстан. Мнение авторов не обязательно отражает точку зрения Демократического Фонда ООН, других учреждений системы ООН.*

ISBN

© Трансперенси Интернешнл Кыргызстан, 2012 Все права защищены.

UNDEF



The United Nations  
Democracy Fund

*Фонд демократии Организации Объединенных Наций (ФДООН) был учрежден в 2005 году Генеральным секретарем ООН для поддержки развития демократии во всем мире. ФДООН поддерживает проекты, направленные на укрепление влияния гражданского общества, содействие осуществлению прав человека, а также обеспечение участия всех групп в демократических процессах.*



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL

KYRGYZSTAN

*Трансперенси Интернешнл Кыргызстан является Национальным отделением Трансперенси Интернешнл – ведущей глобальной организации по борьбе с коррупцией.*

## СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ .....	5
ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО ПОСОБИЮ .....	6
Общественное участие: основные положения .....	7
1. <i>Основные понятия</i> .....	7
2. <i>Уровни общественного участия</i> .....	8
3. <i>Принципы общественного участия</i> .....	10
4. <i>Плюсы и минусы общественного участия</i> .....	10
Этапы и методы .....	11
Законодательные аспекты .....	18

## **ВВЕДЕНИЕ**

Общественное участие в большинстве публикаций рассматривается с точки зрения обеспечения прав граждан на получение достоверной информации, участие в процессе принятия решений и т.п.

В данном пособии мы предлагаем рассмотреть общественное участие как необходимое условие для улучшения взаимодействия и доверия между местными властями и сообществом. В пособии приведены соответствующие техники менеджмента, при использовании которых общественное участие становится эффективным инструментом при поиске наиболее эффективных решений на самых разных уровнях, и в результате их реализации создаются условия для обеспечения прав граждан на получение более качественных государственных услуг. Эти техники универсальны и могут использоваться как в случае законодательно регламентированных процедур общественного участия, так и при разработке любых проектов (стратегических планов и концепций развития, благоустройства дворов и территорий, некоммерческих социальных проектов и т.п.). Они могут использоваться как представителями общественности, так и разработчиками проектов и лицами, принимающими решение.

Опыт Трансперенси Интернешнл в организации процедур общественного участия показал, что лучший результат для всех участников этого процесса достигается при грамотном использовании техники выделения заинтересованных сторон (стейкхолдеров), техники консультирования и учета их мнения при обсуждении проблем, принятии управленческих решений.

При обсуждении любого вопроса можно использовать 5-ти шаговый цикл, включающий следующие этапы:

- 1) информирование;
- 2) выявление мнений;
- 3) обсуждение;
- 4) принятие решений;
- 5) обратная связь.

Для реализации каждого этапа существуют определенные методы и инструменты. Использование тех или других зависит от целей, наличия ресурсов и квалификации организаторов процедуры учета мнения.

Из опыта ТИК следует, что развитие и эффективность данной процедуры зависит как от активности гражданского общества, так и от готовности лиц, принимающих решения, использовать результаты консультаций и обсуждений для улучшения своих проектов, решений, поиска альтернатив.

## ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО ПОСОБИЮ

Методическое пособие включает в себя основных 3 блока: «Общественное участие: основные положения», «Законодательные аспекты» и «Этапы и методы». Содержание блоков отражено в таблице: даны ответы на ключевые вопросы и ссылки на разделы пособия, в которых можно ознакомиться с более подробной информацией. В первых трех блоках представлены теоретические аспекты общественного участия: основные термины и определения, законодательные аспекты, техники и методики реализации процедур общественного участия.

Таблица 1

Ключевые вопросы	Описание	Раздел пособия
ЧТО такое «общественное участие в принятии решений»?	Инструмент выявления и учёта мнения заинтересованных сторон по обсуждаемому вопросу, обеспечивающий принятие эффективного управленческого решения. Представляет собой процесс взаимодействия лица, принимающего решение, и заинтересованных сторон.	«Основные понятия» «Уровни общественного участия» «Принципы общественного участия»
КТО участвует?	Субъектами являются: лицо, принимающее решение (ЛПР); заинтересованные стороны (ЗС). Общественность получает общую информацию об обсуждаемом вопросе и может самоопределиваться как группы ЗС.	«Основные понятия»
ЗАЧЕМ нужно общественное участие в принятии решений?	Для ЛПР: принятие наиболее эффективного управленческого решения, снижение вероятности возникновения рисков. Для ЗС: получение своевременной информации, представление своего мнения по обсуждаемому вопросу, возможность влияния на формирование решения.	«Плюсы и минусы общественного участия»
КАК организовать общественное участие в принятии решений?	Использование 5-ти этапной процедуры учета мнения заинтересованных сторон (информирование, выявление мнений, обсуждение, принятие решений, обратная связь) обеспечивает эффективную организацию общественного участия в ПР.	«Этапы и методы»
ЧЕМ РЕГЛАМЕНТИРОВАНО общественное участие в принятии решений?	Порядок участия граждан в принятии решений устанавливается национальным законодательством, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления: при осуществлении местного самоуправления; при выполнении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) намечаемой хозяйственной деятельности; - при проведении общественной экологической экспертизы. Типы процедур общественного участия: общественные обсуждения, публичные слушания, общественная экологическая экспертиза.	«Законодательные аспекты»

## Общественное участие: основные положения

### 1. Основные понятия

Существует множество различных определений «общественного участия в принятии решений». Большинство из них рассматривает общественное участие как инструмент обеспечения прав и возможностей общественности для участия в процессе принятия решений.

Основной целью данного пособия является рассмотрение общественного участия с точки зрения эффективной техники организации этой процедуры (принятия эффективного решения). Поэтому в рамках целей данного пособия мы предлагаем следующий синтезированный вариант определения:

Общественное участие в принятии решений - это процесс взаимодействия между лицом, принимающим решение (индивидуум или группа лиц), и заинтересованными сторонами с целью принятия наиболее эффективного управленческого решения.

Цель: принятие управленческого решения с учетом мнения заинтересованных сторон, позволяющего предотвратить или снизить до минимума возможные экономические, социальные и экологические риски; повышение уровня доверия между местной властью и сообществом; повышение чувства собственности представителей местного сообщества к вопросам местного значения; улучшения качества жизни на местном уровне.

Задачи:

- предоставление информации заинтересованным сторонам о намечаемой деятельности, принимаемом решении;
- выявление заинтересованных сторон и учет их мнения при принятии решений;
- обеспечение большей прозрачности и ответственности при принятии решений;
- снижение конфликтности путем раннего выявления спорных вопросов;
- обеспечение обратной связи.

Лицо, принимающее решение (ЛПР) - это субъект, наделенный полномочиями принимать решения и несущий ответственность за последствия принятого решения.

Заинтересованные стороны (ЗС) - группы общества (жители, НКО, представители бизнеса, власти и пр.), интересы которых могут быть напрямую или косвенно затронуты в результате принятого решения.

К заинтересованным сторонам можно отнести 4 категории лиц:

- 1) те, на кого решение и его последствия окажут воздействие;
- 2) те, на кого, возможно, будет оказано воздействие;
- 3) те, кто будет влиять на решение;
- 4) те, кто имеет интерес в решении и/или его последствиях.

Выявление и привлечение заинтересованных сторон происходит целенаправленно. Изначально жители местного сообщества получают общую информацию по обсуждаемому вопросу. После оценки полученной информации жители могут определить свой интерес и отнести себя к определенной заинтересованной стороне.

Рассмотрим более подробно понятие «заинтересованные стороны», или «стейкхолдеры».

Понятие «стейкхолдеры» пришло из английского языка - stakeholders.

В концепции стратегического менеджмента «стейкхолдеров» определяют как «группы или индивидуумы, которые могут влиять или на которых влияет достижение организационных целей». Таким образом, под стейкхолдерами подразумеваются не только лица, наделенные возможностью влиять на достижение целей, но и те лица, интересы которых могут быть затронуты прямо или косвенно результатом предполагаемой деятельности.

Выявление стейкхолдеров - сложный процесс, требующий всестороннего анализа аспектов обсуждаемого вопроса. Детальный подход к определению стейкхолдеров позволит снизить риск исключения из обсуждения отдельных групп заинтересованных сторон, более позднее выявление которых может стать причиной конфликтов и потребовать дополнительных затрат.

Определение заинтересованных сторон может осуществляться по следующему алгоритму:

- 1) Составление списка необходимых ресурсов для реализации намерения, включающих административные, капитальные, финансовые, земельные, трудовые, интеллектуальные и т.п. как на этапе проектирования, так и на этапе функционирования.
- 2) Составление списка стейкхолдеров, владеющих/распоряжающихся определенными ресурсами.
- 3) Для дополнения списка стейкхолдеров ответьте на следующие вопросы:
  - Кто будет потребителем результата?
  - Чьи права и интересы могут быть затронуты в ходе реализации намерений?
  - Кто получит выгоды от процесса реализации намерения и результата? Кто хотел бы получать выгоды, но по определенным обстоятельствам не получит их?
  - Кто может влиять на ход реализации намерения?

Для ответа на эти вопросы необходимо изучить существующую ситуацию, организовать дискуссию/обсуждение с ключевыми фигурами, изучить необходимые научные источники, а также учесть личный опыт.

При взаимодействии с каждой группой стейкхолдеров могут использоваться различные методы (раздел «Этапы и методы»).

Основная цель данного пособия состоит в рассмотрении техники эффективной организации процедуры общественного участия.

Опыт ТИ в организации и развитии процедур общественного участия показал, что эффективность данной процедуры определяется использованием технологий менеджмента - учета мнения заинтересованных сторон при определении лучших альтернатив и формировании управленческого решения.

Техника учета мнения заинтересованных сторон представляет собой 5-шаговый цикл, включающий следующие этапы:

- 1) информирование;
- 2) выявление мнений;
- 3) обсуждение;
- 4) принятие решений;
- 5) обратная связь.

Более подробно о каждом из этапов рассказано в разделе «Этапы и методы».

## **2. Уровни общественного участия**

В современной практике принятия управленческих решений часто говорится о том, что решение было принято с учетом общественного мнения. Однако анализ ситуаций показывает, что далеко не всегда это так. Не все лица принимающие решения и организаторы процедуры учета общественного мнения понимают, что только последовательная реализация 5-ти основных этапов данной процедуры (раздел «Этапы и методы») дает им право говорить о ее применении.

Информирование через СМИ о намечаемой деятельности/принимаемом решении будет только информированием, а предложение присылать свои замечания без анализа этих



замечаний, обсуждения и подготовки отчета, какие замечания учтены/не учтены и почему, будет также только лишь симуляцией данной процедуры.

На практике при организации процедур общественного участия часто встречаются следующие ошибки:

- осуществление только одного или нескольких этапов;
- неточность при определении заинтересованных сторон;
- формальное выполнение этапов процедуры;
- нарушение последовательности реализации этапов;
- реализация процедуры общественного участия не до, а после принятия решения.

В методологии общественного участия известны такие понятия, как «Лестница общественного участия» и «Уровни общественного участия».

Используя эту основу для нынешней практики, мы предлагаем анализировать уровни общественного участия по трем типам: манипуляция, символическое участие и реальное участие. Более подробно, что включает в себя каждый из этих уровней, описано в таблице.

Таблица 2

Лестница общественного участия

Уровень	Вид	Описание
Реальное участие	Совместное планирование	Сотрудничество, включающее совместную ответственность сторон за планирование и результаты, поиск решений сложных проблем и разрешение противоречий.
	Консультирование (обсуждения, учет мнения общественности)	Постоянный диалог между ЗС и ЛПР с целью совместного определения проблемных вопросов, поиска компромиссов, предотвращения рисков. ЛПР принимает решение с учетом мнения общественности, но при этом несет ответственность за принятое решение. ЛПР предоставляет отчет ЗС о том, какое влияние оказали их мнения и участие в обсуждениях на принятое решение (обратная связь).
Символическое участие	Выявление мнений	ЛПР может обратиться за информацией или попросить ЗС выразить мнение для того, чтобы достичь лучшего понимания ситуации и лучше вникнуть в обсуждаемые вопросы, однако в данном случае учет мнения общественности и ЗС при принятии решения не реализуется.
	Распространение информации	Самым простым видом коммуникации между ЛПР и ЗС является информирование сторон о процессе принятия решений, но без предоставления возможности комментировать или участвовать в формировании решения.
Манипуляции	«Терапия»	Распространение ограниченной или недостоверной информации для получения поддержки со стороны общественного мнения.

	Симуляция	Организация встреч с общественностью или дискуссий, сопровождающихся нарушениями главных принципов участия общественности (раздел «Принципы общественного участия»).
	Участие за плату	Привлечение и допуск только тех участников, которые могут получить материальные или другие выгоды.

Таким образом, «совместное планирование» считается наиболее эффективным способом применения процедуры общественного участия при принятии управленческих решений. Однако в реальной практике, в зависимости от принимаемого решения, тот факт, что лицо принимающее решение может нести законодательно обусловленную ответственность (финансовую и уголовную), зачастую заставляет ограничиваться «консультированием».

### **3. Принципы общественного участия**

Процедура общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон при принятии решений должна организовываться в соответствии со следующими принципами:

- 1) Целеполагание: цель процедуры должна быть четко сформулирована, она должна быть понятна и доступна всем заинтересованным сторонам, вне зависимости от уровня образования и профессии.
- 2) Своевременность: реализация процедуры общественного участия и привлечение к обсуждению всех заинтересованных сторон должны происходить до принятия управленческого решения, а не после него.
- 3) Открытость: информация в рамках процедуры должна быть открытой и доступной любому представителю заинтересованных сторон.
- 4) «Обратная связь»: в ходе процедуры заинтересованные стороны имеют законное право на обратную связь - т.е. получить данные, информацию о том, где и каким образом было учтено их мнение, как высказанные точки зрения соотносятся с вынесенным итоговым решением.
- 5) Локальность: процедура должна включать в себя форматы и инструменты, отвечающие специфике менталитета местного сообщества.
- 6) Отсутствие дискриминации: процедура предполагает вовлечение ВСЕХ заинтересованных сторон в процесс формирования решения, все имеют равное право голоса в ходе обсуждения принимаемого решения.
- 7) Менеджмент: для эффективной организации процедуры необходим качественный менеджмент, который предполагает полное и своевременное планирование необходимых ресурсов (в том числе временных и человеческих), разработку параметров, необходимых для осуществления функции координации, и реализацию разных видов контроля: оперативного, итогового и пр.
- 8) Профессионализм: планирование и реализация процедуры должны быть обеспечены соответствующими техниками, методиками и инструментами, организовываться специалистами.

### **4. Плюсы и минусы общественного участия**

Хорошо организованная процедура общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон дает ряд преимуществ как для лиц, принимающих решения, так и для участвующих в процедуре заинтересованных сторон.

#### Выгоды для лиц принимающих решения:

- генерируется более широкий диапазон мнений и возможные альтернативные варианты решений;
- снижаются риски возникновения конфликтов между лицами принимающими решения и заинтересованными сторонами, которые могут привести к приостановке или пересмотру принятого решения;
- участие заинтересованных сторон в формировании решения может позволить сократить издержки процесса принятия решения, сохранить время и финансовые ресурсы, избежать долгой и сложной дискуссии уже после принятия решения.

#### Процедура общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон позволяет:

- добиться более открытого характера принятия решений, в результате повышается доверие к лицам принимающим решения в глазах заинтересованных сторон, они начинают относиться к принятым решениям с большим пониманием и ответственностью;
- получить всеобъемлющую информацию о влиянии того или иного проекта на социальную и окружающую среду, которое часто невозможно спрогнозировать в полной мере на основе заключений узкого круга экспертов;
- лучше понять специфику местных условий и определить возможные недостатки проекта.

#### Выгоды для заинтересованных сторон:

- своевременное получение информации и учет ее в своей деятельности;
- возможность конструктивного влияния на формирующееся решение;
- возможность для отдельных групп заинтересованных сторон отстаивания своих интересов и предотвращения конфликтных ситуаций;
- возможность для местного сообщества предоставлять информацию о местных условиях и традициях для корректировки проекта или выработки дополнительных компенсационных мер;
- возможность для местного сообщества влиять на планы развития территории.

#### Какие трудности могут возникнуть при организации процедуры общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон?

- процедура может занимать много времени и вызвать определенные задержки в принятии окончательного решения;
- процедура может быть дорогостоящим мероприятием (чем более тщательно проработана процедура и больше используется методов, тем выше затраты);
- конфликты, которые существовали при отсутствии должного контроля, могут усугубиться;
- сложность доступного изложения информации для разных целевых групп и заинтересованных сторон;
- проблемой может стать формирование небольших групп, которые как будто бы представляют интересы местного сообщества, но на самом деле преследуют свои личные интересы;
- недостаток знаний и опыта по выявлению заинтересованных сторон, организации консультаций и выявлению мнений, обсуждений и слушаний, организации «обратной связи».

#### **Этапы и методы**

Для разработки и принятия рациональных и эффективных управленческих решений

необходим тщательный анализ ситуации, поэтому правильно организованная процедура общественного участия играет значительную роль в процессе их формирования и принятия. Преимущества применения данной процедуры и трудности описаны в разделе «Плюсы и минусы общественного участия».

Процедура общественного участия в зависимости от ситуации может повторяться на разных этапах принятия управленческого решения. Также в рамках одной процедуры может быть несколько локальных процедур, которые проводятся отдельными группами заинтересованных сторон (например, при разработке проекта строительства какого-либо объекта или процедуры ОВОС). В этой главе мы подробно рассмотрим этапы и методы базовой процедуры. Что такое «заинтересованные стороны» и способы их выявления описаны в разделе «Основные понятия».

В рамках этого пособия мы не ставим целью перечислить максимальное количество методов. Их очень много, а в связи с развитием данной сферы деятельности могут возникать новые. Поэтому мы привели примеры только основных методов для каждого из этапов процедуры.

Процедура общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон состоит из нескольких этапов:

1. информирование;
2. выявление мнений;
3. обсуждение;
4. принятие решений;
5. обратная связь.

Этап 1 - «Информирование»: этот этап предполагает распространение достоверной, своевременной, в достаточном объеме информации по обсуждаемому вопросу. Важно, чтобы информационные тексты были написаны понятным и доступным языком, при необходимости были представлены схемы, рисунки и фотографии. Кроме того, необходимо предоставить достаточное количество времени, чтобы заинтересованные стороны могли ознакомиться с предоставленной информацией, обсудить, проанализировать ее, а также сделать выводы.

Информирование может быть организовано либо лицом, принимающим решение, либо через компании, специализирующиеся на данном виде услуг. Алгоритм информирования включает в себя: определение заинтересованных сторон (стейкхолдеров), выбор соответствующего метода информирования, распространение наиболее полной информации о принимаемом решении.

Методы этапа «Информирования»:

*СМИ.* Средства массовой информации - печатные издания, радио и телевидение - являются очень хорошим каналом для распространения информации. Важно определить именно те СМИ, которые интересны целевым группам. Особенно полезно использование СМИ в случаях, когда необходимо донести информацию до достаточно широкой аудитории, привлечь к обсуждению как можно больше людей. Организация пресс-конференции для СМИ является рациональным использованием временных и человеческих ресурсов.

*Интернет.* Информацию о планируемой деятельности лучше всего размещать на официальных муниципальных сайтах (в ряде случаев это является требованием законодательства, например, при организации публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности), а также на популярных сайтах местного сообщества. В Интернете, как правило, кроме стандартного объявления есть возможность разместить сведения о характере намечаемой деятельности из проектной документации. Важным преимуществом является возможность получить замечания и предложения

заинтересованных сторон достаточно оперативно, без необходимости организовывать отдельные площадки для взаимодействия.

*Информационные письма.* Информационные письма используются, когда необходимо донести информацию до относительно небольшого числа граждан и организаций. Это могут быть некоммерческие организации, органы власти, жители. Например, жители домов или садовых обществ, находящихся в непосредственной близости от места намечаемой хозяйственной деятельности. Содержание таких писем обычно такое же, как в листовках и буклетах.

*Объявления на улице.* Объявления на улице используются тогда, когда необходимо донести конкретную информацию до определенной целевой группы, например, жителей определенного микрорайона. Объявления лучше всего размещать непосредственно на подъездах и в местах массового посещения, например, на остановках, а также у входа на почту, отделениях банка, магазинах, библиотеках и т.д. Размещать объявления нужно на специальных информационных стендах, чтобы не было проблем с обслуживающими управляющими компаниями и местными властями. При отсутствии специально отведенного места для информации, т.е. стенда, размещение объявления нужно согласовывать с администрацией той организации, на дверях которой будет наклеено объявление. Срок «жизни» объявлений может быть от одного до нескольких дней, все зависит от обслуживающих организаций либо от жителей, которые сами срывают объявления.

*Документация.* В местах общественного доступа, например, в библиотеках, местных администрациях, приемных некоммерческих организаций, депутатов, для всех заинтересованных сторон размещаются документы, характеризующие намечаемую деятельность, с пояснительными письмами о процедуре общественного участия. Там же, как правило, размещаются и специальные журналы предложений и замечаний, которые могут заполнить все желающие.

*Выставки, информационные стенды, планшеты.* Проведение выставок позволяет наглядно представить будущие изменения. Эффективна организация экспозиций в местах, наиболее посещаемых людьми. Это могут быть крупные торговые центры, библиотеки, витрины магазинов, музеев, другие общественные заведения.

*Лидеры местных сообществ.* Как правило, практически в каждом местном сообществе имеются организации и/или инициативные группы, которые периодически проводят встречи или собрания в рамках своей деятельности. Например, профсоюзы, собственники земельных участков, представители органов местного самоуправления и пр. Объявление об обсуждении по тому или иному вопросу, а также о том, где можно ознакомиться с более подробной информацией, может сделать лидер такой встречи, например, председатель организации или депутат.

*Буклеты, листовки и т.п.* Буклеты, листовки используются для предоставления письменной информации широкой общественности и определенным целевым группам и приглашения их к обсуждению. Обычно они небольшого размера - как правило, формата А4 или А5. Содержат краткую информацию о предполагаемых изменениях, о том, где можно получить более подробную информацию, каким образом можно предоставить свои комментарии и т.д. В буклетах, листовках полезно использовать наглядные изображения - фотографии, рисунки, схемы, которые иногда дают больше информации, чем словесное описание.

*Информационные бюллетени.* Информационные бюллетени могут быть выпущены в дополнение к буклетам и листовкам с тем, чтобы предоставить более детальную информацию. В случаях, когда процесс общественного обсуждения достаточно длительный и состоит из нескольких этапов, бюллетени могут быть использованы для

информирования о ходе и результатах каждого из них, внесенных изменениях в первоначальный вариант обсуждаемого вопроса, а также для проведения опросов.

*Видео- и наглядная презентации.* Видеоматериалы и другие формы визуального изображения эффективны для восприятия сложной информации. Наглядные презентации эффективно использовать на встречах, выставках и других подобных мероприятиях для представления сложных, комплексных объектов. Также эффективно использовать видео и наглядные презентации в тех аудиториях, которые более восприимчивы к наглядному изображению, чем к письменному материалу.

Этап 2 - «Выявление мнений»: после того, как были выявлены основные заинтересованные стороны по обсуждаемому вопросу и они получили необходимую информацию, следует этап выявления их мнений по поднятому вопросу. На этом этапе в полной мере реализуется принцип о равноправности участников процедуры: каждый представитель заинтересованных групп должен иметь возможность высказаться (необходимо обеспечить специальную, наиболее подходящую для него площадку).

При организации данного этапа важно также учитывать следующие аспекты:

заинтересованные стороны должны иметь достаточно времени, чтобы представить свою точку зрения;

временные рамки для предоставления комментариев должны быть четко определены;

необходимо реагировать на поставленные вопросы, проблемы или замечания, сделанные заинтересованными сторонами;

полученные комментарии должны быть обобщены и доступны заинтересованным сторонам.

Методы этапа «Выявление мнений»:

*Журнал предложений и замечаний.* Журнал представлен в табличной форме, где имеются графы: «дата», «ФИО», «год рождения», «место работы», «контактная информация» и «предложения и замечания». Журнал предлагается заполнить всем желающим, а если комментарии общественности не вписываются в формат журнала, то возможно изложить мнение в простой письменной форме в приложении к журналу. Журналы размещаются в местах общественного доступа, например, в библиотеках, местных администрациях, приемных некоммерческих организаций, депутатов вместе с проектными документами намечаемой деятельности, с пояснительными письмами о процедуре общественного участия.

*Социологический опрос.* Представителям заинтересованных сторон предлагается ответить на вопросы анкеты. Цель опроса - выявить отношение общественности к обсуждаемому вопросу, получить комментарии, предложения и возражения. В анкете должны быть вопросы, которые помогут в составлении характеристики опрашиваемых: пол, возраст, место проживания, социальный статус и др. Прежде чем приступить к анкетированию, следует провести тестирование опросника на малой группе людей с тем, чтобы удостовериться, что вопросы сформулированы однозначно и не вызывают особых затруднений. Проведение опросов используется, когда нужно выявить мнение целевой аудитории относительно обсуждаемого вопроса на начальном этапе, до принятия решения; когда важно иметь общую картину мнений относительно обсуждаемого вопроса; когда необходимо выявить мнение отдельных групп, например, проживающих в непосредственной близости от места предполагаемого строительства. Опросы могут проводиться в режиме уличного интервью, телефонного интервью, через отрывные талоны на буклетах или листовках, через СМИ и Интернет. По результатам опроса составляется отчет, который должен быть доступен общественности в составе отчетной документации.

*Комментарии.* Этот метод может использоваться, когда необходимо узнать мнение

людей по каким-то конкретным предложениям, когда нужно получить широкий диапазон взглядов. В этом случае нет вопросов, а есть приглашение высказать комментарии по обсуждаемому вопросу любым удобным способом: по почте, по телефону, по электронной почте, через Интернет, через общественную приемную и т.д. Участники могут сказать по заданной теме то, что они хотят, а не отвечать на конкретные вопросы анкеты. Анализировать полученные комментарии гораздо сложнее, чем заполненные анкеты.

*«Горячая линия», «прямая линия».* Этот метод может использоваться для получения комментариев от заинтересованной общественности. В средствах массовой информации, сети Интернет, в информационных буклетах указывается номер телефона, по которому в определенные сроки все желающие могут высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу.

*Бланки участников собрания, общественных слушаний.* При проведении встречи, собрания или общественных слушаний всегда есть такие участники, которые предпочитают выразить свое мнение письменно, а затем в письменном виде получить ответ. Для этого при регистрации до начала собрания, общественных слушаний, в составе раздаточных материалов находятся специальные бланки. Участник встречи заполняет бланк непосредственно на собрании и передает в секретариат. Заполненные бланки обрабатываются, а зафиксированные предложения и замечания также отражаются в отчетной документации, на которые даются ответы разработчиков проектной документации и инициатора хозяйственной деятельности.

*Выявление мнений с помощью определенных организаций.* Иногда возникают ситуации, когда необходимо получить мнение определенных специфических групп населения, например, инвалидов, пенсионеров, родителей маленьких детей и т.д. В этом случае эффективно действовать через определенные организации, объединяющие подобные группы, например, через общества инвалидов, детские сады и др. Например, можно использовать собрания или встречи, проводимые этими организациями, для выявления мнения специфических групп.

Этап 3 - «Обсуждение»: после того, как собраны мнения по поднятому вопросу, необходимо перейти к обсуждению для соотнесения всех интересов и выработки того решения, которое наиболее оптимально удовлетворяет всем выдвигаемым требованиям. В ходе обсуждения также создается площадка для конструктивного диалога между лицом, принимающим решение, и представителями заинтересованных сторон.

Метод обсуждения может быть выбран самый разный, в зависимости от специфики проблемы, целевых аудиторий, местного сообщества, на территории которого организовано обсуждение.

Важным является организация такой площадки, которая обеспечит наибольшую посещаемость и свободный обмен мнениями между заинтересованными сторонами.

Методы этапа «Обсуждения»:

*Общественные слушания, круглые столы, собрания.* Это очень распространенный метод. Общественные слушания, круглые столы дают возможность сделать официальные заявления для общественности, а присутствующие могут сразу и непосредственно высказаться и задать вопросы. Такие мероприятия позволяют собрать вместе инициаторов, органы, принимающие решения, экспертов и представителей общественности и организовать дискуссию по обсуждаемому вопросу. В ходе общественных встреч обязательно ведется протокол, фиксируются вопросы и ответы, замечания, предложения и комментарии. При проведении общественных встреч важно, чтобы обсуждения происходили в конструктивном русле, без взаимных нападок и обвинений.

Некоторые ключевые моменты, на которые стоит обратить внимание при проведении общественных встреч:

место проведения таких встреч должно быть «нейтральным»;

должен быть четко определен регламент встречи: порядок выступлений, продолжительность сообщений, время на вопросы и ответы;

ведущим встречи должен быть человек, имеющий авторитет у аудитории; он координирует ход общественной встречи, следит за тем, чтобы обсуждение шло в рамках обозначенного вопроса и не переходило на другие темы.

*Реальное планирование.* Этот метод можно использовать, когда, например, необходимо сделать выбор относительно местоположения определенного объекта, или наоборот, определить, какие объекты необходимо разместить на определенной территории. Метод предполагает создание макета территории и его использование на открытых собраниях для сбора предложений населения по обсуждаемому вопросу.

Реальное планирование полезно использовать на самых ранних стадиях планирования, например, при определении развития отдельных районов или кварталов. Он позволяет всем заинтересованным группам предлагать идеи, выделять приоритетные среди возможных решений, разрешать конфликты. Данный метод помогает выявить потребности людей. Преимущество этого метода заключается в том, что компромисс или консенсус достигается гораздо быстрее, так как усилия участников процесса направлены на достижение общей цели - улучшение среды жизнедеятельности.

*Дискуссионные группы, фасилитированные (управляемые) дискуссии.* Такие дискуссии проводятся с участием небольшого количества людей, руководит дискуссией независимый фасилитатор, направляя обсуждение в нужное русло. В дискуссиях принимают участие представители общественности, эксперты, а также представители организаций, принимающих решения. Эти дискуссии должны быть очень четко структурированы: определены темы, сформулированы вопросы для обсуждения. В ходе дискуссий могут быть выявлены приоритеты и возможные конфликты.

*Консультации, личные встречи.* Метод является наиболее эффективным способом обсуждения возможных решений с заинтересованными сторонами. Непосредственное общение позволяет более четко обсудить ключевые аспекты принимаемого решения, а также прийти к компромиссу. Кроме того, консультации и личные встречи являются менее затратными с точки зрения организации. В настоящее время консультации можно проводить также и в он-лайн режиме (использование электронных средств связи), что позволяет экономить временные ресурсы всех заинтересованных сторон.

*Метод Делфи.* Этот метод используется для проведения обсуждений между экспертами. Процесс, как правило, занимает продолжительное время. Каждый эксперт предоставляет свое мнение относительно обсуждаемого вопроса в виде ответов на вопросник. Ответы объединяются, рассылаются обратно участникам, которых просят дать оценку возможным вариантам. Ответы участников статистически обрабатываются и снова рассылаются участникам, чтобы они увидели обобщенный ответ группы. Участников, чьи ответы значительно отличаются от остальных, просят аргументировать свои ответы. Аналогично проводятся второй и последующий туры опроса, пока не будут четко определены вопросы, по которым есть общее мнение экспертов, и вопросы, вызывающие разногласия.

Этап 4 - «Принятие решений»: на данном этапе вырабатывается решение, учитывающее мнение заинтересованных сторон.

«Принятие решений» - сложный процесс, включающий в себя многие компоненты. Выработка самого решения как результата процедуры учета мнения заинтересованных сторон будет формироваться на протяжении всего процесса формирования



управленческого решения. Итоговое резюме по обсуждаемому вопросу принимает лицо принимающее решение, которым могут быть представители власти, бизнеса, общественных организаций, инициативных групп граждан, других групп местного сообщества. Бывают ситуации, когда ЛПР - это коллегиальный орган. Но отличие лица принимающего решение от заинтересованной стороны в том, что лицо принимающее решение несет ответственность за принятое решение (в зависимости от сферы принятия решений - вплоть до уголовной), а заинтересованные стороны такой ответственности не несут.

Методы «Принятия решений»:

Этап «Принятия решений» может осуществляться двумя путями: индивидуальным (когда ЛПР - один человек) или коллегиальным (специальной комиссией, собранием граждан).

Индивидуальный путь принятия решений как на государственном, региональном или муниципальном уровнях, так и на уровне отдельных организаций представлен принятием различных управленческих решений, изданием различного рода указов, распоряжений, постановлений. К лицам принимающим решения в данном случае будут относиться президент, губернатор, мэр, руководитель организации, подразделения, отдела и т.д.

Возможные способы принятия коллегиальных решений:

*Выборы на муниципальном, региональном и национальном уровне.* Выборы проводятся с целью избрания президента страны, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В соответствии с законодательством, для каждого случая работает своя избирательная система. Итоги выборов подлежат официальному опубликованию.

*Референдум.* Объектом референдума является определенный вопрос - закон, законопроект, Конституция, поправка к Конституции, проблема, касающаяся международного статуса соответствующей страны, внутривнутриполитическая проблема. Референдум представляет собой прямое правотворчество народа. Это один из способов участия общественности в принятии решений, важных не только местному сообществу, но и каждому отдельному человеку. Процедура референдума регламентирована Конституцией и законодательством соответствующих стран.

*Гражданское жюри* - технология вовлечения граждан в процесс общественного обсуждения и принятия общенациональных решений, предложенная некоммерческой общественной организацией Джефферсон Центр в 1974 году. Гражданское жюри — это группа граждан (около 18 человек), представляющая собой различные слои общества и группы населения. Обычно учитываются возраст, пол, образование, расовая принадлежность, географическая локализация внутри сообществ. В процедуре также обязательно участие *консультационного совета*, который состоит из авторитетных людей, хорошо разбирающихся в обсуждаемой теме и представляющих разные позиции по отношению к проблеме, обеспечивающих членов жюри информацией. Результаты обсуждения публикуются в прессе и в официальных источниках.

Гражданское жюри создается для решения задачи согласования интересов государства и общества. Данная технология дает возможность людям изучить проблему, выработать совместное решение и огласить результаты перед общественностью. Гражданское жюри предоставляет всем заинтересованным сторонам возможность выдвинуть и обсудить свои идеи по рассматриваемой проблеме, а для граждан — это возможность глубоко вникнуть в её суть. Настоящая технология призвана также привлечь внимание средств массовой информации и общественности к ним. Одной из важных задач гражданского жюри является доведение до сведения законодателей и политиков (лиц, принимающих

решения) рекомендаций, выражающих общественное мнение. Схожие принципы деятельности заложены в Положении об Общественной палате Кыргызской Республики. Однако решения, сформированные в результате работы Общественной палаты КР, не являлись обязательными для исполнения лицами принимающими решения.

*Visioning-упражнения.* Метод предполагает привлечение всех заинтересованных сторон. Основной задачей таких упражнений является составление документа, который отражает основные приоритеты местного сообщества или, например, план работы отдельных служб на ближайшее время. Использование этого метода обусловлено необходимостью широкого видения проблем региона как отдельными людьми, так и различными группами. Конечной целью этого метода является все-таки не сам план, а обзор возможностей, которыми обладает общественность для участия в развитии местного сообщества. Однако реализация данного способа принятия решения предполагает хорошую подготовленность и осведомленность заинтересованных сторон по обсуждаемому вопросу.

Этап 5 - «Обратная связь»: после того, как было принято итоговое решение, необходимо проинформировать заинтересованные стороны о том, какое решение было принято, что было учтено и каким образом. Важно показать, что мнения заинтересованных сторон действительно учитывались при принятии решения. Необходимо проинформировать заинтересованные стороны не только о том, какие мнения были учтены, но и том, какие не были учтены и почему они не были учтены.

Это очень важный этап, который обычно недооценивают в устоявшейся практике и зачастую не реализуют. Обязательная реализация «обратной связи» развивает эффективность применения процедуры общественного участия. Отчеты о том, какие мнения не были учтены, способствуют тому, что в последующем заинтересованные стороны будут высказывать более обоснованные и компетентные мнения.

Кроме того, обратная связь позволяет обеспечить своевременную координацию всего хода процедуры общественного участия.

К методам этапа «Обратной связи» относятся все методы этапа «Информирования».

### **Законодательные аспекты**

В Кыргызстане правовую основу местного самоуправления составляют нормативно-правовые акты, которые в соответствии с Законом КР «О нормативных правовых актах КР» представляют собой следующие основные категории.

Во-первых, с учетом различных уровней правового регулирования их можно разделить на:

- нормативно-правовые акты республиканского уровня
- нормативно-правовые акты местного значения

На национальном уровне закрепляются общие принципы правового регулирования местного самоуправления. К нормативно-правовым актам этого уровня относятся Конституция Кыргызской Республики, Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г., Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» № 215 от 25.09.03г., Закон КР «О муниципальной службе» № 165 от 21.08.04г. и др. законы.

Указы Президента КР, Постановления Жогорку Кенеш КР также регулируют отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

К нормативным правовым актам, составляющим правовую основу местного самоуправления на местном уровне, относятся решения, принятые на местном

референдуме, сходе граждан, решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. Например, уставы муниципальных образований, положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, положения о структуре органов местного самоуправления, о порядке управления муниципальной собственностью и др.

Во-вторых, нормативные правовые акты, регулирующие систему местного самоуправления, подразделяются по юридической силе на законы и подзаконные акты. Законы обладают высшей юридической силой по отношению к подзаконным актам. Подзаконные акты не должны вступать в противоречие с законами. Если подзаконный нормативный акт противоречит закону, то он не действует в части противоречащей закону и должен быть приведен в соответствие с законом.

Соблюдение принципа соподчинения нормативных правовых актов, регулирующих отношения в системе местного самоуправления является одним из главных условий, обеспечивающих нормальное управление процессом становления и развития института местного самоуправления. Нормативные акты о местном самоуправлении должны составлять единый согласованный механизм, слаженно действующий в масштабе всего государства. Такой подход способствует созданию единого правового поля в системе местного самоуправления.

В-третьих, нормативные правовые акты подразделяются на специальные и содержащие отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления.

Специальными законами являются, к примеру, Закон КР «О местном самоуправлении», Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», Закон КР «О муниципальной собственности на имущество», Закон КР «О муниципальной службе» и др. Нормы, регулирующие отдельные виды отношений в системе местного самоуправления содержатся, например, в Конституции Кыргызской Республики, в ряде других законов, не имеющих специального для местного самоуправления предназначения.

Безусловно, что важнейшим документом республиканского значения, регламентирующим деятельность местного самоуправления, является основной закон нашей страны – Конституция Кыргызской Республики.

В своей первоначальной редакции, принятой 5 мая 1993 года, Конституция устанавливала, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления. Во второй редакции Конституции (по результатам всенародного референдума 1996 года) уже указывалось, что государственная власть в Кыргызстане основывается на принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления. Данное изменение стало следствием стремления государства более точно определить вопросы местного значения, а также урегулировать сферу делегированных местному самоуправлению государственных полномочий.

Обращаясь к новой действующей Конституции КР, принятой всенародным голосованием (референдумом) 27 июня 2010 года, следует отметить, что местное самоуправление признается и гарантируется в Кыргызской Республике. Согласно Конституции местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и является самостоятельным в пределах своих полномочий.

Раздел 8 Конституции Кыргызской Республики целиком посвящен местному самоуправлению. В ст.ст. 110 - 113 закреплены основные права местного самоуправления на самостоятельное решение населением вопросов местного значения, на осуществление местного самоуправления местными сообществами граждан непосредственно либо через органы местного самоуправления. Также закреплена система органов местного самоуправления, которую образуют местные кенешы - представительные органы

местного самоуправления, а также айыл окмоту и мэрии городов - исполнительные органы местного самоуправления. В Конституции отмечены порядок избрания депутатов местных кенешей и глав исполнительных органов местного самоуправления. По Конституции КР представительные органы местного самоуправления вправе утверждать и контролировать местный бюджет; устанавливать местные налоги и сборы, а также льготы по ним; утверждать программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения и решать другие вопросы местного значения. Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов для их осуществления, но контроль за их реализацией остается за государством. Конституцией КР местному самоуправлению гарантируется право обращения за судебной защитой в связи с нарушением их прав. Кроме того, в Конституции отмечено отсутствие у государственных органов права вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления.

Базовым, специальным законом, развивающим нормы Конституции Кыргызской Республики, регулирующие отношения в системе местного самоуправления, является Закон КР «О местном самоуправлении».

Настоящий Закон устанавливает принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определяет роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении публичной власти, закрепляет организационные и правовые основы их деятельности, устанавливает компетенцию и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления и местной государственной администрации, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.

Законом «О местном самоуправлении», с одной стороны, гарантируется организационная, финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления, судебная защита местного самоуправления. С другой стороны, Законом предусмотрены ответственность органов местного самоуправления и его должностных лиц и контроль за их деятельностью.

### ***Формы осуществления местного самоуправления***

В соответствии с вышеуказанным Законом местное самоуправление в Кыргызстане осуществляется в форме представительного и непосредственного участия местного сообщества в местном самоуправлении.

Представительное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления реализуется через местные кенешы. В предусмотренных уставом местного сообщества случаях представительное участие местного сообщества города или айылного аймака осуществляется также через главу исполнительного органа местного самоуправления.

Что же касается непосредственного участия местного сообщества в реализации местного самоуправления, то оно осуществляется в форме:

- обсуждения всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на собраниях (сходах) членов местного сообщества;
- выборов депутатов местных кенешей;
- проявления нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения.

***Что необходимо знать о представительном участии местного сообщества в осуществлении местного самоуправления?***

Систему органов местного самоуправления образуют:

- представительные органы местного самоуправления - местные кенешы (айылные и городские) и
- исполнительные органы местного самоуправления - айыл окмоту, мэрии городов

### **Местные кенешы**

*Виды местных кенешей*

Наше законодательство предусматривает два вида местных кенешей:

- айылный кенеш - представительный орган местного самоуправления в айылном аймаке;
- городской кенеш - представительный орган местного самоуправления в городе.

*Срок полномочий и численный состав местных кенешей*

Местные кенешы формируются в соответствии с действующим законодательством сроком на 4 года. Численный состав местных кенешей устанавливается с учетом численности населения соответствующей административно-территориальной единицы. Данная норма не распространяется на кенешы городов Бишкек и Ош – численность этих кенешей составляет 45 депутатов. В остальных городских и айылных кенешах численность депутатов составляет –

11 депутатов при численности населения до 6000 человек,

21 депутат при численности населения от 6001 до 20000,

и при численности населения от 20001 и выше количество депутатов будет составлять 31.

*Какие вопросы правомочны решать местные кенешы?*

Законодательство предусматривает компетентность местных кенешей в рассмотрении следующих вопросов:

- 1) установление порядка управления вопросами местного значения;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов;
- 3) утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- 4) введение местных налогов, сборов и льгот по ним, а также установление ставок по ним в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;
- 5) установление порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, в том числе путем утверждения программы приватизации объектов муниципальной собственности, осуществление контроля за использованием муниципальной собственности;
- 6) заслушивание отчета о деятельности соответствующего исполнительного органа местного самоуправления;
- 7) досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством;
- 8) утверждение устава местного сообщества;
- 9) выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти;
- 10) избрание председателя кенеша и его заместителя, освобождение их от должности, отмена решений председателя кенеша, противоречащих законодательству Кыргызской Республики;
- 11) принятие регламента кенеша;

- 12) контроль за исполнением своих решений;
- 13) утверждение структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления на основе типовых нормативов, определяемых Правительством;
- 14) утверждение тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжение, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых бытовых отходов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 15) установление ограничений по времени и месту продажи алкогольных напитков и табачных изделий вплоть до запрета, правил проведения ритуальных мероприятий;
- 16) установление порядка содержания ирригационных сетей, домовых и придомовых участков;
- 17) решение других вопросов в соответствии с уставом местного сообщества и законодательством Кыргызской Республики.

На сессиях кенешей городов дополнительно решаются следующие вопросы:

- 1) избрание мэра города;
- 2) выражение недоверия мэру города в порядке, предусмотренном настоящим Законом;
- 3) установление дифференцированных ставок налога на городские земли в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством.

На сессиях айылных кенешей дополнительно решаются следующие вопросы:

- 1) избрание главы айыл окмоту;
- 2) выражение недоверия главе айыл окмоту в порядке, предусмотренном настоящим Законом;
- 3) установление дифференцированных ставок налога за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв в пределах общей суммы земельного налога, установленного для айылного аймака, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района;
- 4) определение порядка сдачи в аренду земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, сенокосов.
- 5) использование невестребованных и неиспользованных пастбищ.

*Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса*

- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г,
- «Положение об Аппарате Бишкекского городского Кенеша депутатов» № 189 от 21.02.06г.,
- Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» № 98 от 14 июля 2011 года,
- Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» № 3 от 13 января 2000 года.

### **Мэрии городов**

*Какие вопросы правомочны решать мэрии городов?*

К компетенции мэрии города законодатель отнес следующие вопросы:

- 1) организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг;
- 2) разработка проекта бюджета города и исполнение его после утверждения городским кенешем;
- 3) разработка проектов программ социально-экономического развития города, социальной защиты населения и обеспечение их выполнения после утверждения городским кенешем;
- 4) привлечение инвестиций и грантов для развития города;
- 5) осуществление мероприятий по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

- 6) разработка мероприятий по рациональному использованию городских земель и объектов муниципальной собственности и осуществление их после утверждения городским кенешем;
- 7) участие в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования;
- 8) разработка и осуществление мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству города;
- 9) разработка и реализация генерального плана застройки города, осуществление контроля за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 10) осуществление мобилизационных и организационно-практических мер по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;
- 11) осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

#### *Порядок избрания и освобождения от должности мэра города*

Мэры городов избираются городским кенешем на срок его созыва. Выборы мэра города Бишкек определяются «Положением о выборах главы местного самоуправления - мэра города Бишкек» № 228 от 09.07.98 г. и выборы мэра города Ош определяются «Временным положением о выборах главы местного самоуправления - мэра города Ош» № 218 от 09.08.05 г.

Выборы мэра города осуществляются депутатами местного кенеша путем тайного голосования.

Мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности Премьер-министром при наличии следующих оснований:

- 1) на основании личного заявления;
- 2) за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленное органами прокуратуры, или делегированных государственных полномочий - с согласия большинства от общего числа депутатов городского кенеша, а в случае повторного факта нарушения, невыполнения законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленного органами прокуратуры, - с уведомлением депутатов городского кенеша;
- 3) на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;
- 4) в случае признания его судом недееспособным;
- 5) в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;
- 6) в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;
- 7) в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики, утраты гражданства Кыргызской Республики или принятия гражданства иностранного государства;
- 8) в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;
- 9) в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов городского кенеша;
- 10) по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (принятие соответствующего закона, иные обстоятельства, предусмотренные законодательством).

Кроме того, в случае выражения недоверия мэру городским кенешем Премьер-министр вправе принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением городского кенеша. Однако, в случае повторного выражения недоверия мэру города депутатами городского кенеша, Премьер-министр обязан освободить его от занимаемой должности в течение 3 месяцев.

#### Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса

- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г,
- «Положение о выборах главы местного самоуправления - мэра города Бишкек» № 228 от 09.07.98 г.,
- «Временное положение о выборах главы местного самоуправления - мэра города Ош» № 218 от 09.08.05 г.

#### Айыл окмоту

*Что такое айыл окмоту и для чего он нужен?*

Айыл окмоту – это орган исполнительной власти, действующий в айылном аймаке.

Приоритетной задачей айыл окмоту является содействие депутатам айылного кенеша в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении отчетов перед избирателями. Акты айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, обязательны для исполнения на соответствующей территории.

#### *Структура айыл окмоту*

В структуру айыл окмоту могут входить участковый врач, ветеринарный врач, сотрудник органов внутренних дел (участковый инспектор).

Участковый врач, ветеринарный врач, сотрудник органов внутренних дел (участковый инспектор) набираются в штат айыл окмоту на контрактной основе, в порядке, устанавливаемом Правительством.

#### *Компетенция айыл окмоту*

В соответствии с законодательством айыл окмоту рассматривает и решает следующие вопросы:

- 1) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и обеспечивает их выполнение после утверждения айылным кенешем;
- 2) разрабатывает проект местного бюджета и исполняет его после утверждения айылным кенешем;
- 3) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;
- 4) разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию новых рабочих мест;
- 5) участвует в приватизации предприятий и передаче на баланс айыл окмоту объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования;
- 6) разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству территории;
- 7) разрабатывает и осуществляет мероприятия по рациональному использованию земель, находящихся в муниципальной собственности, а также земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий;
- 8) разрабатывает и реализует генеральный план застройки территории, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства;



- 9) осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;
- 10) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

#### *Кому подотчетен айыл окмоту?*

В своей деятельности айыл окмоту подотчетен айылному кенешу, а по делегированным государственным полномочиям - соответствующим государственным органам.

#### *Порядок избрания и освобождения от должности главы айыл окмоту*

Глава айыл окмоту избирается депутатами айылного кенеша путем тайного голосования на срок созыва айылного кенеша из числа кандидатур, выдвигаемых депутатами (депутатом) айылного кенеша, а также представляемых главой государственной администрации района – акимом.

Глава айыл окмоту может быть досрочно освобожден от занимаемой должности акимом при наличии следующих оснований:

- 1) на основании личного заявления;
- 2) за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленное органами прокуратуры, или делегированных государственных полномочий - с согласия большинства от общего числа депутатов айылного кенеша, а в случае повторного факта нарушения, невыполнения законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленного органами прокуратуры, с уведомлением депутатов айылного кенеша;
- 3) на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;
- 4) в случае признания его судом недееспособным;
- 5) в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;
- 6) в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;
- 7) в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики, утраты гражданства Кыргызской Республики или принятия гражданства иностранного государства;
- 8) в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;
- 9) в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов айылного кенеша;
- 10) по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (принятие соответствующего закона, иные обстоятельства, предусмотренные законодательством).

В случае выражения недоверия главе айыл окмоту айылным кенешем аким вправе принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением айылного кенеша. Однако, в случае повторного выражения недоверия главе айыл окмоту депутатами айылного кенеша, аким обязан освободить его от занимаемой должности в течение 3 месяцев.

#### *Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса*

- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г

#### **Айыл башчысы**

*Кто такой айыл башчысы?*

Айылный кенеш в целях организации оперативного решения вопросов местного значения отдельно расположенных населенных пунктов своим решением может вводить должности айыл башчысы (староста айыла). Назначается айыл башчысы главой айыл окмоту с согласия схода жителей соответствующей территории и является муниципальным служащим. Айыл башчысы выполняет функции, делегированные ему решением айыл окмоту, исходя из территориальных особенностей населенного пункта, установившихся обычаев и традиций.

*Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса*

- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г,
- «Типовое положение об айыл башчысы (старосте айыла)» № 720 от 06.10.06 года.

***Что необходимо знать о непосредственном участии местного сообщества в осуществлении местного самоуправления?***

**Обсуждение всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на собраниях (сходах) членов местного сообщества**

*Для чего это необходимо?*

На подобных слушаниях муниципальные власти информируют население о готовящихся решениях, представляющих социальную значимость для местных сообществ. В свою очередь, данная форма участия предоставляет гражданам возможность высказаться по этим вопросам, сделать предложения по внесению изменений в проектные решения и т.д.

*Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса*

- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г,
- Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР»

**Выборы депутатов местных кенешей**

*Что необходимо знать?*

Выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, конституционными законами, иными законами в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Основная цель проведения муниципальных выборов – это избрание депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Данная форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления предусматривает гарантию всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

*Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса*

- Конституция КР, принятая 27 июня 2010 года,
- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г,
- Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» № 68 от 02.07.11г.,
- Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» № 98 от 14.07.11 г.

### **Нормотворческая инициатива и/или участие граждан в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения.**

*Что является целью нормотворческой инициативы?*

Целью выдвижения нормотворческой инициативы является право граждан вносить в местные кенешы проекты муниципального правового акта по вопросам местного значения.

*Кто может выступать с нормотворческой инициативой?*

Выступить может инициативная группа граждан, обладающая избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Правом местной нормотворческой (народной) инициативы обладает не менее одной трети членов местного сообщества.

*Порядок реализации данной инициативы*

Порядок реализации местной нормотворческой инициативы определяется уставом местного сообщества в соответствии с законодательством.

*Обязательность участия инициаторов при рассмотрении проекта*

Проекты нормативных правовых актов по вопросам местного значения подлежат рассмотрению с обязательным участием их инициаторов и других представителей соответствующего местного сообщества.

*Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса*

- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г,  
- нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования (местных кенешей).

***Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении***

### **Общественные объединения, ассоциации и союзы местных сообществ**

*Что необходимо знать?*

Местные сообщества для координации своей деятельности в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать некоммерческие организации в порядке и формах, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Местные сообщества вправе входить в международные союзы и ассоциации местных сообществ, но при этом не вправе выступать от имени государства.

Также необходимо знать, что организациям, не входящим в систему органов местного самоуправления, не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

### **Курултай местного сообщества**

*Что необходимо знать?*

С целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултай местных сообществ. На курултай могут выноситься вопросы социально-экономического развития территории, формирования местного бюджета, использования и развития муниципальной собственности. Решения курултая носят рекомендательный характер для

соответствующего местного кенеша и рассматриваются местным кенешем и главой исполнительного органа местного самоуправления. Нормы представительства делегатов курултая, порядок его проведения и реализации решений курултая устанавливаются уставом местного сообщества в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

### **Собрания (сходы) членов местного сообщества**

*Что необходимо знать?*

С целью учета мнений членов местного сообщества по вопросам, имеющим важное значение, заслушивания и обсуждения информации депутатов местного кенеша и его исполнительных органов проводятся собрания (сходы), общественные слушания с участием членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций. Рекомендации собраний (сходов) рассматриваются с участием представителей (делегатов) от соответствующих собраний (сходов).

### **Территориальное общественное самоуправление**

*Что такое территориальное общественное самоуправление (ТОС)?*

ТОС – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории айылного аймака, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения.

*Формы ТОСов*

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в форме советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов, жамаатов (общин) и других формах, не противоречащих Конституции и иным законам Кыргызской Республики.

*Границы территории общественного самоуправления*

Границы территории общественного самоуправления устанавливаются соответствующими местными кенешами с учетом предложений жителей.

*Учреждение территориального общественного самоуправления*

Различные формы территориального общественного самоуправления приобретают свой статус с момента их учетной регистрации в местном кенеше. Территориальное общественное самоуправление также вправе приобретать статус юридического лица в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

*Перед кем должен отчитываться ТОС?*

Все формы территориального общественного самоуправления в своей деятельности подотчетны собраниям граждан, их избравшим, и зарегистрировавшему их местному кенешу.

### **Уставы местных сообществ**

*Кем принимаются уставы местных сообществ?*

Уставы местных сообществ принимаются соответствующими местными кенешами по итогам обсуждения на собраниях (сходах) или курултаях соответствующего местного сообщества. Решение об утверждении устава должно быть принято большинством

голосов от общего числа депутатов соответствующего местного кенеша.

*Что определяют данные уставы?*

Уставами местных сообществ определяются порядок взаимоотношений местного кенеша и исполнительного органа и другие вопросы деятельности местного самоуправления, не урегулированные законодательством.

*О регистрации устава*

Устав местного сообщества подлежит обязательной регистрации в представительном органе местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов местных кенешей.

Нормативный правовой акт местного кенеша об утверждении устава местного сообщества (с приложением текста устава) направляется в территориальное подразделение Министерства юстиции Кыргызской Республики для включения в Государственный реестр нормативных правовых актов.

*Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса*

- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г,
- Закон КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях» № 36 от 21.02.05г.
- «Положение о народном курултае представителей местного сообщества» № 152 от 02.05.01г.
- Закон КР «О судах аксакалов» № 113 от 05.07.02г.

### **Финансово-экономические основы местного самоуправления**

*Что необходимо знать?*

Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, кредитные и иные финансовые ресурсы, а также недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, природные ресурсы, переданные в ведение местному самоуправлению в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке и используемые органами местного самоуправления в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей местного сообщества, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

*Нормативно-правовое обеспечение данного вопроса*

- Закон КР «О местном самоуправлении» № 101 от 15.07.11г,
- Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» № 215 от 25.09.03г.
- Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» № 37 от 15.03.02г.
- Закон КР «О муниципальной службе» № 165 от 21.08.04г.