

## Краткий анализ опыта подготовки Доклада Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законодательства, принятого в период 2016-2018 гг., на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике

---

При поддержке Проекта «Усиление парламентской демократии (ПРООН/ SDC) в 2019 г. был разработан проект Методологии разработки Доклада Жогорку Кенешу Кыргызской Республики (далее – ЖК КР) о воздействии законодательства, принятого в период 2016-2018 гг., на развитие местного самоуправления в КР (далее – Доклада), а затем подготовлен и сам Доклад, который был опубликован и представлен на обсуждение заинтересованным комитетам ЖК КР.

Задачей настоящей записки является анализ опыта подготовки Доклада для внесения изменений в существующий проект Методологии, которая, в свою очередь, будет использована для подготовки Доклада на следующий период в 2020 г.

Опыт рассматривается по следующим направлениям:

- Структура доклада;
- Использование источников информации;
- Взаимодействие с представителями органов местного самоуправления (МСУ);
- Использование индикаторов;
- Результаты гендерной экспертизы Доклада;
- Периодичность составления Доклада;
- Результаты рассмотрения Доклада ЖК КР.

По каждому из направлений анализ предлагает выводы, которые будут включены в обновленный проект Методологии.

### Структура доклада

Проект Методики предполагал структурирование доклада по трём главным разделам:

- 1) Основные аспекты и тенденции развития местных сообществ (МС) и МСУ (в разбивке по темам, имеющим отсылку к профилям комитетов ЖК КР);
- 2) Оценка законодательной среды;
- 3) Гендерное и социальное равенство.

В процессе подготовки документа, разработчики доклада, учитывая приобретаемый практический опыт и доступность необходимой информации, приняли решение о видоизменении структуры доклада. В частности, из-за предполагаемых сложностей мобилизации всех комитетов ЖК КР к рассмотрению доклада и возможной перегруженности документа, первый раздел был оптимизирован с точки зрения рассмотрения наиболее актуальных вопросов МСУ, а гендерные вопросы рассматривались как сквозные.

Внешние эксперты подтвердили, что у ЖК отсутствует сводная картина МСУ, так появилась коммуникационная миссия доклада и изменилось содержание первого раздела.

### Предлагается:

внести в Методологию изменения, упрощающие структуру Доклада, который теперь состоит из двух основных разделов:

- 1) Развитие МСУ в КР – изменения в состоянии местного самоуправления за период доклада, включая воздействие самого доклада;

## **Шаблон**

По первой части – более детальная структура содержания.

По второй части – оставляем предложенную структуру оценки законов

## **Использование источников информации**

**Кабинетные исследования. открытые данные**

**Фокус-группы**

**Запрос информации в государственных органах:**

Для сбора информации по индикаторам, иллюстрирующим различные аспекты деятельности МСУ и местных сообществ (МС) были направлены официальные запросы в государственные органы.

**Анкетирование на региональных встречах и через Вотсап группу**

**Проведение фокус-групп и интервью:**

Для сбора качественных показателей (например, долей позитивного и негативного восприятия тех или иных законов), мнений представителей органов МСУ и анализа воздействия законодательства, разработчиками Доклада была проведена серия заседаний фокус-групп с представителями органов МСУ и местных кенешей из всех областей КР (кроме г.Бишкек). Опыт проведения таких заседаний показал их высокую результативность. В итоге, оценка воздействия законодательства, отраженная в Докладе, опирается в большей степени на мнения представителей органов МСУ, нежели на экспертную оценку разработчиков Доклада. Иллюстративной является и «прямая речь» - неотредактированные цитаты из выступлений участников заседаний фокус-групп.

Некоторые законодательные акты были обсуждены недостаточно детально из-за низкой подготовленности участников по темам, касающимся этих законов. Среди таковых можно выделить Бюджетный кодекс и Кодекс КР о неналоговых доходах.

**Предлагается:**

- добавить в Методологию проведение, помимо заседаний фокус групп, также и «глубинных интервью» с инициативными представителями органов МСУ и местных кенешей, а также, возможно, и с представителями государственных органов и правительства;
- добавляем приоритезацию списка оцениваемых законов путем он-лайн инструмент. В список включаем законы из предыдущего Доклада и законы принятые за отчетный период. Описать, почему
- подготовка к фокус-группам по структурным законам – выборка вопросов, например, по бюджетному кодексу
- расширить охват фокус групп, включив в состав участников, помимо представителей органов МСУ и местных кенешей, больше представителей организаций гражданского общества, действующих на территориях МСУ, а также расширив представленность областей КР (на проведенных в 2019 г. заседаниях фокус-групп Баткенская, Нарынская, Иссык-Кульская и Таласская области были представлены представителями только одного айылного аймака на каждую область);

- воздействие некоторые из законов, вошедших в Доклад 2019 г., рассмотреть вторично в Докладе 2020 г., внося в Методологию соответствующие обоснования и критерии для повторного рассмотрения воздействия законов;
- пересмотреть порядок и содержание этапов подготовки Доклада, начав процесс не с определения индикаторов, а с определения законов, подлежащих рассмотрению в Докладе и более подробно описав порядок и ожидаемые результаты проведения фокус-групп. Дополнить шагом по дополнению списка оцениваемых законов со стороны рабочей группы ЖК
- дополнить приоритезацию законов целями госполитики? Как возможность показать роль МСУ в реализации госполитики

## **Глубинные структурированные интервью**

### **Взаимодействие с представителями органов МСУ**

Опыт взаимодействия показал, что многие представители органов МСУ недостаточно хорошо проинформированы о новых законодательных актах, имеющих воздействие на их повседневную деятельность.

#### **Предлагается:**

повысить информированность органов МСУ в этом вопросе. Для этого:

- Союзу МСУ предлагается выделить для этого отдельный блок на своём портале (<https://soyuzmsu.kg>), и распространить среди органов МСУ информацию о возможности изучения этого блока;
- в Методологию Доклада внести подготовительные мероприятия, включающие ознакомление (дистанционное или в виде семинаров) с вновь принятыми ЖК КР законодательными актами, так или иначе затрагивающими деятельность МСУ.

### **Использование иллюстрирующих показателей**

Методология Доклада включает в себя широкий набор количественных и качественных показателей, которые должны иллюстрировать уровень развития МСУ и МС и аспекты воздействия на них законов, принятых ЖК КР в рассматриваемый Докладом период.

Как уже указывалось выше, разработчики Доклада столкнулись с проблемой сбора информации по всем показателям из-за низкой активности государственных органов, способных представить такую информацию.

Отдельного упоминания заслуживает сложность сбора информации в гендерном разрезе.

#### **Предлагается:**

Для того, чтобы минимизировать будущие риски и оптимизировать объем и легкость восприятия Доклада целевой аудиторией - ограничить количество используемых иллюстрирующих индикаторов, сфокусировав их на аспектах, затрагиваемых законодательством, которое описывает Доклад. При этом перечень индикаторов, отраженных в Методологии, оставить прежним, используя его в качестве «меню» для отбора тематических показателей.

### **Результаты гендерной экспертизы Доклада**

После подготовки Доклада 2019 г., независимым специалистом по гендерным вопросам была проведена гендерная экспертиза документа, по результатам которой была отмечена

низкая гендерная чувствительность Доклада. Рекомендации гендерной экспертизы содержали набор предложений по усилению гендерного аспекта Доклада и его методологии.

#### **Предлагается:**

По результатам гендерной экспертизы Доклада внести в Методологию следующие корректировки:

- Дезагрегировать основные иллюстрирующие Доклад показатели по полу, этнической принадлежности, возрасту и т.п. там, где это возможно, и, в особенности, по направлениям описывающим политические и управленческие аспекты состояния МСУ и МС; если это невозможно, включить указание на ущербность гендорочувствительных данных
- При подготовке Доклада не рассматривать «население» как гомогенную группу без диверсификации по различным показателям, в том числе и по полу – каким образом?;
- Для анализа результатов опросов и заседаний фокус-групп необходимо отдельно выделять в выборке женщин как особую группу среди опрошенных, для выявления их мнений по задаваемым вопросам и отражения их взглядов – возможно при анкетировании, фокус-группы слишком маленькие будут;
- Для рассматриваемых в Докладе законов необходимы ссылки на результаты их гендерной экспертизы, если таковая проводилась;
- Добавить инструменты гендерного анализа в вопросах управления муниципальной собственностью, например, с точки зрения того, как инфраструктурные объекты, предназначенные для общего пользования, обслуживают нужды и потребностей разных категорий населения, в том числе – женщин и девочек.

#### **Периодичность составления Доклада**

Доклад 2019 г. рассматривал воздействие законодательства, принятого в период 2016-2018 гг. Доклад 2020 г. будет рассматривать только законодательные акты, принятые в 2019 г. и некоторое количество законов из предыдущего Доклада.

#### **Предлагается:**

внести в Методологию критерии определения периодичности составления Доклада, сделав ее не ежегодной, а гибкой, в зависимости от количества и важности принимаемых за отчетный год законодательных актов.

#### **Результаты рассмотрения Доклада ЖК КР**

При подготовке Доклада в 2020 г. необходимо учесть опыт Комитета ЖК КР по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению, которым было утверждено и будет использоваться Методическое руководство по оценке исполнения законов КР в области социальной защиты населения. В соответствии с этим руководством, оценка воздействия законов производится в несколько этапов по следующим направлениям:

- Правоприменительная практика на соответствие нормам закона;
- Финансовое обеспечение;
- Воздействие от реализации норм закона исходя из заявленных на этапе принятия целей и ожиданий;
- Соблюдение прав человека и гражданина, законных интересов граждан в ходе реализации закона;
- Соответствие подзаконных актов оцениваемому закону;
- Межведомственное взаимодействие.

- Соответствие норм закона стратегическим приоритетам, отраженным в действующих государственных программах.