

## Методология

### подготовки Доклада о воздействии законов на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике

---

Содержание:

1. Цели и задачи Доклада, объекты изучения .....	2
2. Принципы разработки Доклада: .....	2
3. Формат и структура Доклада .....	3
4. Этапы и организация процесса подготовки Доклада .....	5
5. Методика сбора и обработки информации .....	6
6. Воздействие Доклада на целевые аудитории .....	7
7. Правовой статус и процедуры Доклада .....	8
Приложение 1. Этапы разработки доклада и их характеристики .....	11
Приложение 2. Показатели и индикаторы развития и воздействия .....	17
Приложение 3. Рекомендуемый сценарий проведения заседаний фокус-групп .....	23

Максим делает в методологии соответствующую отметку о том, что могут быть случаи, когда приоритизация не нужна.

Добавляем в структуру Доклада раздел о реализовавшихся рисках в отношении тех законов, по проектам которых Союз давал заключения. Максим делает соответствующее дополнение в методологию.

Настоящий документ представляет собой описание методологии подготовки Доклада о воздействии законов на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике (далее – Доклад).

Доклад - это не только отчетный документ, а инструмент анализа и оценки качества развития местных сообществ (МС) и местного самоуправления (МСУ), включая местные кенешы (местный уровень парламентской демократии), при воздействии существующей и разрабатываемой законодательной базы. Доклад также предназначается для усиления контрольной функции Жогорку Кенеша КР (ЖК КР).

Методология включает в себя следующие разделы:

- 1) Цели и задачи Доклада;
- 2) Принципы разработки доклада
- 3) Формат и структура Доклада;
- 4) Методика сбора и обработки информации;
- 5) Организационные вопросы подготовки Доклада (периодичность, логическая организация, график подготовки и взаимодействие);
- 6) Правовой статус и процедуры Доклада.

Далее приводится детальное описание каждого из разделов Методологии.

## 1. Цели и задачи Доклада, объекты изучения

Цель Доклада – *создание максимально благоприятных правовых условий для развития местных сообществ и органов местного самоуправления, включая местные кенешы.*

Задачи Доклада:

- 1) Содействие ЖК КР в оценке воздействия принятых законов на развитие регионов и местное самоуправление;
- 2) Оценка уровня исполняемости законов, влияющих на развитие МС и МСУ (усиление контрольной функции ЖК КР);
- 3) Регулярный анализ и выявление проблем в развитии МС и МСУ, требующих решения;
- 4) Привлечение внимания законодательной и исполнительной власти к правовым, политическим, экономическим и социальным проблемам развития МС и МСУ;
- 5) Консолидация органов МСУ вокруг Союза МСУ в процессе совместного обсуждения актуальной проблематики и представления ее ЖК КР;

## 2. Принципы разработки Доклада:

- **Сочетание количественных и качественных данных.** Доклад должен опираться на объективные количественные данные, полученные от официальных источников национальной и ведомственной статистики. В то же время, Доклад должен учитывать эффекты воздействия законодательства, которые либо трудно подвергаются статистическому учету, либо для их проявления в статистически значимом масштабе требуется более продолжительное время, чем длительность цикла Доклада. Кроме того, Доклад, адресованный политикам – депутатам ЖК КР, должен учитывать субъективное мнение о качестве законодательной работы местных сообществ. Поэтому Доклад должен включать качественные данные, полученные в ходе проведения фокус-групп, опросов и интервью с МС и органами МСУ;
- **Выявление разницы между воздействием на исполнительные и представительные органы МСУ и местные сообщества.** Доклад должен оценивать не только воздействие принятого законодательства на органы МСУ в целом, но и ситуацию в отношении представительных органов МСУ как проявление местной демократии в отдельности. Также Доклад должен учитывать, что эффекты воздействия на органы МСУ и на местные сообщества могут отличаться;
- **Особый учет мнений уязвимых групп.** Доклад должен содержать специальные индикаторы, определяющие воздействие законодательства на положение уязвимых групп в сообществах. Данные группы включают избирателей, голосовавшие за партии, не вошедшие в ЖК (эти граждане являются членами местных сообществ); семьи в трудной жизненной ситуации, взрослых и детей с ограниченными возможностями здоровья, внутренних мигрантов; этнические меньшинства; пожилых граждан. Но поскольку Доклад не может охватить все аспекты положения данных групп, оценке будут подвержены те аспекты, которые находятся под управлением органов МСУ или не находятся под управлением вовсе, либо, по мнению самих групп, должны находиться под управлением органов МСУ;
- **Учет гендерного равенства.** Доклад выделяет гендерное равенство в отдельный параметр оценки воздействия законодательства. Для этого вводятся специальные индикаторы в каждый раздел Доклада, где это возможно. Сведения о проблемах и достижениях в достижении гендерного равенства являются сквозной темой Доклада. Доклад, после подготовки, проходит обязательную гендерную экспертизу;
- **Конструктивность.** Доклад не должен носить обвинительный характер, он должен быть направлен на выявление системных причин и последствий проблем, его

рекомендации должны быть адресованы институтам и содержать сбалансированные решения, учитывающие интересы различных сторон. Для соблюдения принципа конструктивности проект Доклада должен быть обсужден с исполнительными органами государственной власти, чтобы предотвратить искажение выводов и учесть неочевидные факторы воздействия законодательства;

- **Простота для понимания.** Доклад должен быть понятен любой аудитории, поэтому язык доклада должен быть максимально простым, избегающим обилия специальной терминологии, не использующим языковые инструменты вражды. Для улучшения восприятия Доклад должен содержать текстовые вкладки с примерами из жизни местных сообществ, иллюстрирующие те или иные выводы Доклада;
- **Открытость.** Весь процесс разработки, обсуждения и представления Доклада является открытым. Методология, промежуточные и финальные версии Доклада размещаются в открытом доступе с указанием контактных данных института, ответственного за учет мнений заинтересованных лиц.

### 3. Формат и структура Доклада

Доклад представляется в формате аналитического документа (печатная и электронная версия для web-публикации), а также презентации или набора презентаций для ЖК и других заинтересованных сторон. Охват Доклада – все регионы, органы МСУ и местные сообщества КР.

Структура документа Доклада предложена таким образом, чтобы наиболее полно соответствовать его цели и решению задач, указанных в настоящей Методологии.

Доклад состоит из двух основных частей. Первая часть посвящена общей оценке состояния МСУ в КР, основанной на официальных количественных данных и качественных данных, полученных путем проведения опросов или фокус-групп. Вторая часть посвящена непосредственно оценке воздействия законодательства на развитие регионов, МС и органов МСУ.

Для включения в структуру Доклада рекомендуются следующие разделы:

Раздел 1. Развитие МСУ в КР – изменения в состоянии местного самоуправления за отчетный период Доклада.

Раздел должен включать краткое описание основных параметров развития МС и МСУ в КР, с отражением изменений, произошедших в политической, экономической и социальной жизни МС и МСУ за период, рассматриваемый в Докладе. При этом внимание может быть уделено не всем подряд аспектам развития МС и МСУ, а, в основном, тем, которые на момент подготовки Доклада наиболее актуальны, проблематичны, и вызывают наибольшее количество вопросов со стороны представителей органов МСУ и МС. Также актуализируются вопросы, так или иначе затрагивающие тематику законодательства, рассматриваемого во второй части Доклада.

В качестве примера для разработчиков, ниже приводится структура первого раздела Доклада подготовленного в 2019 г.

ЧАСТЬ I. Развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2016-2019 гг.

1.1. Взаимодействие органов МСУ с гражданами

1.1.1. Отношение граждан Кыргызской Республики к органам МСУ

1.1.2. Уровень доверия граждан к органам МСУ

1.1.3. Участие граждан в местном самоуправлении

1.2. Развитие парламентаризма на местном уровне

1.2.1. Новые условия для местных выборов

- 1.2.2. Справедливая представленность
- 1.2.3. Устойчивость местной представительной демократии
- 1.3. Состояние исполнительных органов МСУ
  - 1.3.1. Качественный состав
  - 1.3.2. Вакансии и текучесть кадров
  - 1.3.3. Прохождение конкурса
  - 1.3.4. Повышение квалификации
  - 1.3.5. Карьерный рост и награждения
  - 1.3.6. Исполнение делегированных государственных полномочий
- 1.4. ФИНАНСОВОЕ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ МСУ
  - 1.4.1. Финансовая способность органов МСУ решать вопросы местного значения
  - 1.4.2. Направления совершенствования межбюджетных отношений
  - 1.4.3. Необходимость процесса согласования межбюджетных отношений между Правительством КР и органами МСУ
  - 1.4.4. Управление муниципальной собственностью
- 1.5. СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ МСУ
  - 1.5.1. Доступ к информации о соблюдении законов органами МСУ
  - 1.5.2. Проверки органов МСУ

Каждый из подразделов, по возможности, должен раскрывать следующую информацию:

- Краткую предысторию и описание актуальности вопроса;
- Текущее состояние;
- Перспективы и предложения по улучшению ситуации.

## Раздел 2. Воздействие на местные сообщества и органы МСУ законов, принятых в 2016 – 2019 гг.

Этот раздел должен иметь определённую упорядоченную структуру, в основу которой ложится перечень законов, выбранный для Доклада и рассмотренный целевыми группами респондентов. Для каждого из законов приводится следующая информация:

- 1) Рейтинг позитивного и негативного влияния закона (%) по оценке представителей органов МСУ;
- 2) Важные для органов МСУ изменения, вызванные принятием закона;
- 3) Сильные стороны закона (позитивные изменения, которые повлияли (повлияют) на жизнь МС и МСУ;
- 4) Проблемы, выявленные в процессе реализации закона;
- 5) Описание воздействия (анализ выводов из оценки позитивных и негативных сторон закона по оценке МСУ и оценке экспертов, анализ имеющейся статистики, иллюстрирующей воздействие закона);
- 6) Ссылки на результаты гендерной экспертизы законов, если таковая проводилась.

Помимо указанных основных разделов документа, Доклад снабжается несколькими обязательными вспомогательными разделами, а именно:

- 1) Введение;
- 2) Краткое изложение (резюме) Доклада;
- 3) Рекомендации (систематизированный набор рекомендаций центральным органам законодательной и исполнительной власти);
- 4) Альтернативное мнение государственных органов (можно использовать официальную реакцию госорганов на Доклад);

- 5) Вопросы гендерного и социального равенства (может использоваться не как отдельный раздел, а как сквозной вопрос во всех разделах и подразделах);
- 6) Раздел «Мнения» - сквозной раздел, иллюстрирующий ту или иную проблему «прямой речью» представителей МС и МСУ;
- 7) Изложение гендерной экспертизы доклада;
- 8) Краткий обзор реализовавшихся рисков в отношении тех законов, по проектам которых Союз МСУ (в соответствии с законами КР «О местном самоуправлении», «Он нормативных правовых актах» и «О регламенте ЖК КР») ранее давал заключения негативного или предостерегающего характера. Если мнение Союза не было учтено, и указанные им риски реализовались после принятия закона, это должно быть отмечено в Докладе.

#### 4. Этапы и организация процесса подготовки Доклада

Периодичность подготовки доклада – ежегодно, по итогам прошедшего года.

Лидирующую роль в подготовке Доклада берет на себя объединение органов МСУ как легитимный представитель консолидированных интересов органов МСУ (на момент составления настоящей Методологии таким объединением является ОЮЛ Союз МСУ КР), выполняя при этом следующие функции:

- 1) накопление информации по необходимым показателям в течение отчетного года (проведение опросов, анализ статистики, организация и проведение заседаний фокус-групп);
- 2) определение разработчиков Доклада (сотрудники дирекции Союза, эксперты или организации, нанятые по договору);
- 3) координирование процесса разработки Доклада и контроль сроков исполнения;
- 4) обеспечение взаимодействия сторон, прямо или косвенно участвующих в разработке Доклада (разработчики, ОМСУ, экспертное сообщество, государственные органы);
- 5) презентация Доклада;
- 6) обеспечение трансляции ключевых выводов и сообщений Доклада в местных сообществах.

Союз ОМСУ ежегодно разрабатывает и утверждает план-график подготовки Доклада.

Процесс подготовки Доклада подразделяется на несколько основных этапов:



Цикл подготовки доклада начинается с отбора и приоритизации законов, воздействующих на развитие МСУ. В ходе сбора и анализа информации, включая качественные и количественные исследования, кадрирование ситуаций, формируется текст Доклада и приложения (по необходимости).

Затем основные выводы обсуждаются с экспертным сообществом и государственными органами, разрабатываются предложения для ЖК КР по устранению законодательных разрывов, оказывающих негативное влияние на сбалансированное развитие местных сообществ.

В ходе обсуждений выявляется разница во мнениях и подходах в отношении выявленных проблем со стороны сообществ и государственных органов. Часть проблем решается на этом этапе (например, закон хороший, но неправильная правоприменительная практика приводит к негативному воздействию), а неразрешенные противоречия, требующие законодательного урегулирования, выносятся сначала на рассмотрение профильных комитетов ЖК КР.

Комитеты формируют свои комментарии по выявленным противоречиям, затем доработанный доклад, включая мнения сообществ, органов МСУ, комитетов ЖК КР, выносится на рассмотрение палаты. Готовится резолюция, где указываются основные негативные последствия воздействия того или иного закона и проблемы местных кенешей.

Резолюция в течение следующего года становится основанием для законодательных инициатив.

Перечисленные этапы подробно описаны в Приложении 1 к настоящей Методологии.

## **5. Методика сбора и обработки информации**

Методика сбора и обработки информации для Доклада включает в себя:

- 1) свод и классификацию законодательства, касающегося МСУ и принятого за отчетный период; результатом становится перечень основных законов и решений ЖК КР, непосредственно касающихся органов МСУ;
- 2) приоритезацию вышеописанного перечня законов и решений ЖК КР, подлежащих оценке воздействия, путем онлайн голосования на портале Союза МСУ. В перечень для приоритезации будут включены законы из предыдущего Доклада и законы принятые за отчетный период. Перечень оцениваемых законов может быть дополнен со стороны рабочей группы ЖК КР. В случаях, когда перечень законов не является чрезмерно большим (15-20 законов), и все законы, приведенные в перечне, представляют интерес для рассмотрения, приоритезация может не проводиться;
- 3) определение основного набора показателей развития или воздействия НПА для анализа и представления в Докладе по мере необходимости (рекомендуемый для отбора применительно к описываемым в Докладе проблемам набор показателей приведен в Приложении 2 к настоящей Методологии);
- 4) методы сбора информации, их периодичность и инструментарий, включая:
  - кабинетные исследования открытых данных;
  - запросы статистических данных по выбранному набору показателей в государственные органы;
  - разработку специальных форм анкет/ опросников или использование уже имеющихся у Союза МСУ форм для сбора мнений представителей органов МСУ, гражданского общества. Анкетирование может проводиться на региональных встречах Союза МСУ и через WhatsApp группу Союза МСУ. Для региональных встреч будет предусмотрено два вида анкет: анкета по оценке общего состояния МСУ и анкета по оценке законов;
  - проведение специальных заседаний фокус-групп с участием представителей органов МСУ и местных кенешей, а также представителей организаций

гражданского общества, действующих на территории МСУ,. Подготовка к заседаниям фокус-групп будет включать выборку наиболее актуальных вопросов для структурных законов с большим охватом, например, по Бюджетному кодексу. Состав фокус групп определяется Союзом МСУ. Рекомендуемый сценарий проведения заседаний фокус-групп представлен в Приложении 3 к настоящей Методологии;

- проведение «глубинных интервью» с инициативными представителями органов МСУ и местных кенешей, а также, возможно, и с представителями государственных органов и правительства;
  - вовлечение экспертов и взаимодействие с государственными органами;
- 5) анализ результатов опросов и исследований (ожидания МС и МСУ от законодательной и исполнительной власти; оценка законов, формулирование проблематики);
  - 6) приоритезацию проблем, выводы и рекомендации фокус-групп, экспертных групп и обсуждений;
  - 7) формулирование предложений по решению проблем.

Методы сбора и обработки информации описаны также в Приложении 1 к настоящей Методологии.

## **6. Воздействие Доклада на целевые аудитории**

**Местные сообщества** являются основной целевой аудиторией, так как проект направлен на установление механизма парламентского контроля воздействия принимаемых ЖК КР законов на развитие местных сообществ. При этом местные сообщества включают все население КР, в том числе, уязвимые группы. Доклад окажет содействие местным сообществам в улучшении условий жизни, так как поможет ЖК КР оказать влияние на те органы государственной власти, которые недостаточно качественно выполняют принятые ЖК КР законы, а также поможет самому ЖК КР скорректировать те решения, которые не сработали на практике. В процессе формирования и обсуждения Доклада будут сформулированы сообщения, направленные на повышение гражданской активности, сам процесс будет мотивировать граждан к активности, так как предоставит им реальную возможность взаимодействовать с ЖК КР. Процесс охватит прямо и косвенно большое число групп мужчин и женщин, включая уязвимые группы, что позволит реализовать основной принцип Повестки 2030 – «Никто не остается позади». Основными трансляторами знаний и сообщений Доклада станут 40 лидеров практикующих сообществ руководителей органов МСУ<sup>1</sup> и мэры городов, входящие в органы управления Союза МСУ, через которых будет организован процесс сбора информации и обсуждения приоритетов. Для трансляции гражданских сообщений они пройдут специальное обучение после того, как выводы исследования будут сформулированы и обсуждены с экспертами и государственными органами.

**Представительные органы МСУ – местные кенешы** также являются главными бенефициарами Доклада, так как они являются воплощением принципов парламентской демократии на местном уровне. Для ЖК КР в лице партийных фракций, комитетов и депутатов крайне важно следить за динамикой «вращения» корней парламентской демократии в «плоть» местного самоуправления. Местные кенешы получают возможность объективно и консолидировано представить свое положение, динамику развития и проблемы, связанные с исполнением законодательства и получать обратную связь в виде новых решений ЖК КР, последовавших за публикацией Доклада.

**Исполнительные органы МСУ** также являются бенефициарами, так как именно они чаще других сталкиваются с неисполнением или некачественным исполнением законодательства и им приходится отвечать перед населением не только за свои ошибки и просчеты, но и за ошибки государственной власти. С помощью Доклада исполнительные органы МСУ получат

---

<sup>1</sup> Практикующее сообщество глав айыл окмоту было создано в рамках Проекта Всемирного банка «Равный равному», в настоящее время неформальная сеть работает с Союзом МСУ как полевой дивизион.

рычаг воздействия на исполнительную государственную власть, так как напрямую, без посредников в лице правительства, устами своей Ассоциации – Союза МСУ будут представлять Жогорку Кенешу оценку воздействия законодательства на развитие местных сообществ.

**Жогорку Кенеш КР** также является бенефициаром Доклада, так как конечный результат направлен на повышение качества его контрольной функции. Это отвечает потребностям самого ЖК КР, что подтверждается Стратегией развития ЖК КР на период до 2021 г. в разделе, посвященном контрольной деятельности, где сказано, что разработка и внедрение механизмов, критериев и индикаторов оценки парламентом деятельности подотчетных Жогорку Кенешу органов власти позволит улучшить качество и своевременность мониторинга и оценки деятельности исполнительной ветви власти. Кроме того, политические партии, формирующие парламент, получают возможность отслеживать динамику развития парламентской демократии на уровне местных кенешей и корректировать свою политику в формировании законодательства в соответствии с оценкой результатов этой политики. Отдельной целевой группой в проект будут включены члены Форума женщин-депутатов ЖК КР. В целом, данный проект существенно усилит мониторинг и оценку работы Жогорку Кенеша и исполнительной государственной власти.

**Правительство и другие исполнительные органы государственной власти** являются заинтересованными лицами в проекте, так как Доклад будет во многом оценивать их работу в части исполнения или неисполнения законодательства. Доклад будет служить альтернативным источником информации, свободным от влияния правительства и СМИ, для формирования объективной оценки работы исполнительной власти.

**Уязвимые группы гендерного и социального равенства:** избиратели, голосовавшие за партии, не вошедшие в ЖК (эти граждане являются членами местных сообществ); женщины из сообществ, где их положение наиболее сложное; молодежь; пожилые граждане; внутренние и внешние мигранты; этнические меньшинства, особенно компактно проживающие в местных сообществах; депутаты местных кенешей; корпус муниципальных служащих. Для каждой группы будут разработаны индикаторы воздействия законодательства, что позволит сделать оценку не только в географическом разрезе, но и в разрезе указанных групп социума. Таким образом, Доклад будет оценивать воздействие законов в разрезе территорий, гендера, меньшинств, уровня парламентской демократии, социального и экономического развития на местном уровне.

## **7. Правовой статус и процедуры Доклада**

Действующее законодательство КР содержит ряд норм о полномочиях Жогорку Кенеша КР заслушивать отчеты и доклады отдельных государственных органов или их должностных лиц. Так, согласно Конституции КР Жогорку Кенеш КР заслушивает ежегодные отчеты Премьер-министра, Генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты, отчет об исполнении республиканского бюджета; заслушивает ежегодный доклад Акыйкатчы (Омбудсмена). Кроме того, согласно Регламенту Жогорку Кенеша КР, Жогорку Кенеш КР также заслушивает ежегодный и специальные доклады Национального центра по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в КР и ежегодную информацию председателя Верховного суда о деятельности судебной системы КР, которое проводится с соблюдением принципа невмешательства в отправлении правосудия и запрета требования отчета по конкретному судебному делу. Однако, законодательство КР не содержит отдельного полномочия ЖК КР по заслушиванию доклада о воздействии законов на развитие местных сообществ и развитие парламентской демократии на местном уровне.

В связи с чем, предлагается определить правовой статус Доклада следующим образом:

**1. «Переходная модель».** В первые годы разработки Доклад представляется в ЖК КР в соответствии с нормами действующего законодательства КР, в рамках реализации



существующих полномочий комитетов Жогорку Кенеша КР. Так, в соответствии со статьей 76 Конституции КР комитеты Жогорку Кенеша осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям Жогорку Кенеша, контролируют проведение в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем. Указанное полномочие закреплено в подпункте 7 части 1 статьи 3 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», согласно которой Жогорку Кенеш КР имеет право осуществлять контроль исполнения законов и решений Жогорку Кенеша КР, а в соответствии с подпунктами 10, 14-15 и 18 части 1 статьи 29 указанного закона – комитеты Жогорку Кенеша КР имеют право проводить мониторинг принятых законов, контролировать исполнение законов и решений Жогорку Кенеша КР в органах исполнительной власти, привлекать к своей работе специалистов, независимых экспертов и представителей гражданского общества. Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 114-1 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» комитеты имеют право запрашивать информацию у государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также у других организаций независимо от форм собственности, а также могут привлекать представителей гражданского общества и независимых экспертов в целях проведения мониторинга и оценки эффективности принятых законов и решений ЖК КР. С учетом этого, на начальном этапе, предлагается механизм подготовки и рассмотрение Доклада выстроить на основе указанных полномочий комитетов ЖК КР. Для этого предлагается провести переговоры с профильными комитетами ЖК КР, чтобы они в рамках исполнения указанных своих полномочий направили запросы в соответствующие государственные органы, органы МСУ, иные организации и предложили Союзу МСУ подготовить соответствующую информацию в виде Доклада, передав ему всю полученную информацию и материалы.

**2. «Перспективная модель».** В перспективе предлагается законодательно закрепить порядок и сроки подготовки и рассмотрения Доклада на определенной периодической (постоянной) основе, чтобы установить механизм парламентского контроля воздействия принимаемых Жогорку Кенешем КР законов на развитие местных сообществ (т.е. всего населения КР, в том числе, уязвимых групп). В связи с чем, необходимо внести соответствующие изменения в Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР», предусматривающие полномочие ЖК КР заслушивать Доклад, ответственность соответствующего комитета по подготовке Доклада, а также в Закон КР «О местном самоуправлении» - в части полномочий ассоциации органов МСУ по подготовке и представлению периодического Доклада по поручению соответствующего (-их) комитета(-ов), а также установления порядка и сроков подготовки и представления Доклада в Жогорку Кенеша КР.

**3. «Идеальная модель».** При определении правового статуса Доклада нельзя также исключать возможность непосредственного включения в компетенцию Жогорку Кенеша КР полномочия по заслушиванию Доклада, наряду с аналогичными докладами, предусмотренными в Конституции КР. Для реализации данной модели потребуются внесение дополнения в Конституцию КР. Непосредственное конституционное закрепление правового статуса Доклада позволило бы повысить его роль и облегчить задачу по внедрению данного института в отраслевое законодательство (Закон КР «О МСУ», Регламент ЖК КР). Вместе с тем, «Идеальная модель» может быть реализована только после вступления в силу положений части второй статьи 114 Конституции Кыргызской Республики, предусматривающие порядок внесения изменений в Конституцию Кыргызской Республики Жогорку Кенешем КР. В соответствии с Законом КР «О введении в действие Конституции КР» данные положения Конституции КР вступают в силу с 1 сентября 2020 года. Кроме того, внедрение рассматриваемой модели требует политической воли руководства страны и поддержки депутатов Жогорку Кенеша КР.

№	Модель	Законы КР, в которые потребуется внесение изменений	Ожидаемые результаты
---	--------	-----------------------------------------------------	----------------------

1.	<b>«Переходная модель»</b>	Внесение изменений и дополнений в законы КР не требуется	Позволит подготовить и представить Доклад в рамках действующих норм законодательства и полномочий Жогорку Кенеша КР и его и комитетов
2.	<b>«Перспективная модель»</b>	1. Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР»; 2. Закон КР «О местном самоуправлении КР».	Позволит законодательно закрепить статус Доклада, порядок и сроки его подготовки и представления в Жогорку Кенеша КР

## Приложение 1. Этапы разработки доклада и их характеристики

Этап <i>Описание этапа</i>	Методы сбора и обработки информации	Исполнители	Обсуждение – Вовлеченные стороны	Конечный продукт
<p><b>1. Выбор и приоритезация законов</b>  <i>Прежде чем быть включенными в Доклад, законы должны пройти приоритезацию с целью формирования окончательного списка. Законы из согласованного списка будут подробно рассмотрены и обсуждены с целевыми группами при подготовке доклада. Оценка законов ляжет в основу второго раздела документа.</i></p>	<p>Эксперты отбирают законы, включая их в перечень для последующей приоритезации. В перечень включаются законы из предыдущего Доклада и законы принятые за отчетный период.</p> <p>Приоритезация перечня оцениваемых законов осуществляется путем онлайн голосования на портале Союза МСУ. Перечень оцениваемых законов может быть дополнен со стороны рабочей группы ЖК КР.</p> <p>В случаях, когда перечень законов не является чрезмерно большим (15-20 законов), и все законы, приведенные в перечне, представляют интерес для рассмотрения, приоритезация может не проводиться</p>	<p>Союз МСУ, привлеченные эксперты</p>	<p>Перечень законов будет обсуждаться с участниками процесса:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• внутри команды разработчиков;</li> <li>• с Дирекцией и Правлением Союза МСУ;</li> <li>• с представителями ОМСУ;</li> <li>• с рабочей группой ЖК КР (только на предмет дополнений)</li> </ul>	<p>Согласованный перечень законов для включения в Доклад</p>
<p><b>2. Выбор актуальных вопросов для освещения аспектов развития МСУ и индикаторов</b>  <i>Доклад включает описание текущего статуса развития МСУ в привязке к имеющимся на момент его подготовки актуальным проблемным вопросам. Описание проблематики и оценки законов будут включать объективные показатели, иллюстрирующие проблемы и выводы. Актуальные вопросы аспектов развития МСУ формируют основу первого раздела документа.</i></p>	<p>Актуальные вопросы развития МСУ отбираются на экспертном уровне путем анализа тенденций развития МСУ за последние несколько лет, при этом принимается во внимание:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• результаты анализа тенденций по показателям и их динамике экспертных обсуждений;</li> <li>• учет мнения респондентов по результатам опросов, проводимых Союзом МСУ в течение года;</li> <li>• результаты анализа обращений ОМСУ в Союз МСУ, Правительство и ЖК, публикаций в СМИ, информации из других источников;</li> <li>• результаты проходивших в течение года совместных с представителями органов МСУ мероприятий Союза МСУ.</li> </ul> <p>Предложенный экспертами набор</p>	<p>Союз МСУ, привлеченные эксперты и организации</p>	<p>Актуальные вопросы развития МСУ будут обсуждаться с участниками процесса:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• внутри команды разработчиков;</li> <li>• с Дирекцией и Правлением Союза МСУ;</li> <li>• экспертным сообществом (верификация на более позднем этапе подготовки доклада).</li> </ul>	<p>Анализ актуальных проблемных вопросов развития МС и МСУ, проиллюстрированный объективными показателями, по возможности, дезагрегированными по гендерному принципу</p>

Этап <i>Описание этапа</i>	Методы сбора и обработки информации	Исполнители	Обсуждение – Вовлеченные стороны	Конечный продукт
	<p>актуальных вопросов может быть позднее скорректирован по результатам проведенных опросов и заседаний фокус-групп.</p> <p>Показатели для иллюстрирования проблем могут быть отобраны из предлагаемого перечня индикаторов, приведенного в в Приложении 2 к настоящей Методологии. Кроме них, могут использоваться показатели, уже адаптированные к различным видам исследований, например, показатели ЦУР, НОЧР, национальной статистики.</p> <p>Рекомендуется дополнительное использование индикаторов и под-индикаторов, характеризующих гендерный аспект проблемы.</p>			
<p><b>3. Сбор и обработка информации. Подготовка текста Доклада</b></p> <p><i>Этот этап включает качественные и количественные исследования, формирование результатов анализа проблем и оценок законов, формирование проекта (предварительной версии) документа Доклада</i></p>	<p>Основные источники информации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• национальная статистика (НСК);</li> <li>• ведомственная статистика (стратегии, планы, программы, отчеты госорганов);</li> <li>• результаты опросов и интервью, проводимых Союзом МСУ;</li> <li>• информация по запросам;</li> <li>• СМИ;</li> <li>• Исследования НПО.</li> </ul> <p>Методы сбора информации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Кабинетные исследования статистических данных из открытых источников;</li> <li>• Запросы статистических данных по выбранному набору показателей в государственные органы и органы МСУ;</li> <li>• Разработка специальных форм анкет/опросников или использование уже имеющихся у Союза МСУ форм для сбора мнений представителей органов</li> </ul>	<p>Союз МСУ, привлеченные эксперты и организации</p>	<p>Основные выводы и рекомендации по итогам сбора и обработки информации будут обсуждаться:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• внутри команды разработчиков;</li> <li>• с Дирекцией Союза МСУ</li> </ul>	<p>Предварительная версия Доклада (1):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Фактография по разделам;</li> <li>• Фактические, плановые и прогнозные значения индикаторов;</li> <li>• Ожидания МС и МСУ от законодательной и исполнительной власти;</li> <li>• Описание проблематики;</li> <li>• Оценка законов;</li> <li>• Основные выводы;</li> <li>• Предложения по решению проблем</li> </ul>

Этап Описание этапа	Методы сбора и обработки информации	Исполнители	Обсуждение – Вовлеченные стороны	Конечный продукт
	<p>МСУ, гражданского общества.            Анкетирование может проводиться на региональных встречах Союза МСУ и через WhatsApp группу Союза МСУ.            Для региональных встреч будет предусмотрено два вида анкет: анкета по оценке общего состояния МСУ и анкета по оценке законов;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Подготовка и проведение специальных заседаний фокус-групп с участием представителей органов МСУ и местных кенешей, а также представителей организаций гражданского общества, действующих на территории МСУ;</li> <li>• Проведение «глубинных интервью» с инициативными представителями органов МСУ и местных кенешей, а также, возможно, и с представителями государственных органов и правительства;</li> <li>• Вовлечение экспертов и взаимодействие с государственными органами;</li> </ul> <p>Обработка и анализ информации осуществляется группой разработчиков Доклада, при периодических консультациях с представителями Союза МСУ. Проводится:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• анализ результатов опросов и исследований (ожидания МС и МСУ от законодательной и исполнительной власти; оценка законов, формулирование проблематики, анализ статистики);</li> <li>• приоритезация проблем, систематизация выводов и рекомендаций фокус-групп, экспертных групп и обсуждений;</li> <li>• формулирование предложений по</li> </ul>			

Этап Описание этапа	Методы сбора и обработки информации	Исполнители	Обсуждение – Вовлеченные стороны	Конечный продукт
	<p>решению проблем.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• компиляция предварительной версии документа Доклада.</li> </ul>			
<p><b>4. Верификация проблем и гендерная экспертиза доклада</b> <i>После подготовки предварительной версии Доклада, необходима экспертная верификация актуальности затронутых в нем проблем, а также гендерная экспертиза документа.</i></p>	<p>Предварительная версия Доклада передается для ознакомления представителям экспертного сообщества и некоторых государственных органов, организаций гражданского общества. Представители выбираются Союзом МСУ. Для обсуждения организуется круглый стол, результатом обсуждения на котором должна быть верификация актуальности проблем и выводов, рекомендаций по улучшению ситуации.</p> <p>Для проведения гендерной экспертизы Доклада Союз МСУ нанимает независимого эксперта</p>	<p>Союз МСУ, привлеченные эксперты и организации</p>	<p>Вовлеченные стороны:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• команда разработчиков;</li> <li>• Союз МСУ;</li> <li>• представители экспертного сообщества;</li> <li>• представители госорганов (выборочно);</li> <li>• представители НПО</li> </ul>	<p>Улучшенная версия Доклада (2) с учетом замечаний и предложений экспертов и гендерной экспертизы</p>
<p><b>5. Сбор альтернативных мнений госорганов</b> <i>Улучшенная версия Доклада рассылается в государственные органы, деятельность которых прямо или косвенно касается вопросов развития МС и МСУ (например, в вопросах делегирования государственных полномочий). При анализе поступивших ответов выявляется разница во мнениях и подходах в отношении выявленных проблем со стороны государственных органов</i></p>	<p>Рассылка делается от имени Союза МСУ. Перечень организаций-респондентов определяется Союзом МСУ.</p> <p>Рекомендованный список организаций:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР;</li> <li>• Государственная кадровая служба КР;</li> <li>• Министерство экономики КР;</li> <li>• Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР;</li> <li>• Министерство юстиции КР;</li> <li>• Государственная регистрационная служба при Правительстве КР и т.п.</li> </ul> <p>Официальная реакция государственных организаций не обязательно должна изменять основной текст Доклада. Ответы систематизируются в отдельный вспомогательный раздел Доклада</p>	<p>Союз МСУ</p>	<p>Вовлеченные стороны:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Союз МСУ (подготовка запросов);</li> <li>• команда разработчиков (анализ ответов)</li> <li>• государственные органы (респонденты)</li> </ul>	<p>Альтернативное мнение государственных органов для включения в Доклад; Финальная версия Доклада</p>

Этап <i>Описание этапа</i>	Методы сбора и обработки информации	Исполнители	Обсуждение – Вовлеченные стороны	Конечный продукт
	<p>«Альтернативное мнение государственных органов».</p> <p>Не исключается, что некоторые госорганы смогут сделать выводы из обсуждаемых в Докладе актуальных вопросов и попытаться принять меры или рекомендовать Правительству КР меры по их решению до того, как этим займется ЖК КР.</p>			
<p><b>6. Завершение Доклада и передача его в ЖК КР</b> Финальная версия Доклада передается в ЖК КР для рассмотрения</p>	<p>Через установленные контакты с представителями комитетов ЖК КР или через принятые легитимизованные инструменты, соответствующие статусу Доклада, он передается Союзом МСУ для рассмотрения комитетами ЖК КР.</p> <p>Передача доклада сопровождается официальными или рабочими встречами, на которых представитель Союза МСУ и команда разработчиков осуществляют презентацию Доклада и отдельных его разделов</p>	Союз МСУ	<p>Вовлеченные стороны:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Союз МСУ;</li> <li>• Комитеты ЖК КР;</li> <li>• Департаменты и отделы аппарата ЖК КР, включая НИЦ ЖК КР;</li> <li>• Форум женщин-депутатов ЖК КР</li> </ul>	Доклад передан и презентован ЖК КР
<p><b>7. Обсуждение Доклада на профильных комитетах ЖК КР и заседании палаты</b> <i>Неразрешенные противоречия, и проблемные вопросы оценки законов, поднятые в Докладе, требующие законодательного урегулирования, выносятся сначала на рассмотрение профильных комитетов ЖК КР, а затем на рассмотрение палаты</i></p>	<p>Правительство, Союз МСУ и разработчики Доклада должны быть готовы к тому, что комитеты ЖК в процессе обсуждения могут затребовать дополнительную информацию по тем или иным вопросам.</p>	Комитеты ЖК КР, Палата, Союз МСУ, привлеченные эксперты и организации	Комитеты ЖК КР, Палата, Союз МСУ, привлеченные эксперты и организации, Представители Правительства	Комитеты формируют свои комментарии по выявленным противоречиям; Набор мнений и предложений для внесения в Резолюцию ЖК
<p><b>8. Резолюция по устранению законодательных проблем</b> <i>Готовится резолюция, где указываются основные негативные последствия воздействия того или иного закона и проблемы местных</i></p>	<p>По итогам заседания Палаты ожидается выработка Резолюции, предлагающей подходы к решению проблем в виде рекомендаций к созданию законодательных инициатив</p>	Комитеты ЖК КР, Палата, Союз МСУ, привлеченные эксперты и организации	Комитеты ЖК КР, Палата, Союз МСУ	Резолюция ЖК КР

Этап <i>Описание этапа</i>	Методы сбора и обработки информации	Исполнители	Обсуждение – Вовлеченные стороны	Конечный продукт
<i>кенешей</i>				
<b>9. Законодательные инициативы на улучшение реализуются в Комитетах ЖК КР</b> <i>Резолюция в течение следующего года становится основанием для законодательных инициатив</i>	Союз МСУ, при поддержке представителей комитетов ЖК КР, отделов и департаментов ЖК КР (включая НИЦ ЖК КР) осуществляет мониторинг реализации инициатив, чтобы обеспечить действенность механизма Доклада и не снизить эффективности от всего процесса за счет неконтролируемой и неэффективной деятельности по улучшению ситуации	Комитеты ЖК КР; Союз МСУ,	Комитеты ЖК КР, Палата, Союз МСУ, отделы и департаменты ЖК КР	Законодательные инициативы



## Приложение 2. Показатели и индикаторы развития и воздействия

В данном приложении приведен рекомендуемый набор показателей для выборочного использования при иллюстрировании проблематики развития МСУ или воздействия законов в Докладе. Показатели, для удобства пользования, систематизированы по темам, совпадающим с профилями комитетов ЖК КР.

Для целей Доклада могут быть отобраны и другие показатели, не входящие в данный перечень. При использовании дополнительных показателей следует соблюдать критерии их отбора. Показатели должны быть:

- 1) разнообразными, иллюстрирующими различные аспекты развития, но при этом близкие к контексту затрагиваемой в Докладе проблематики;
- 2) иллюстративными и понятными всем;
- 3) измеримыми;
- 4) доступными с точки зрения поиска необходимой информации, и не требующие большого объема расходов на сбор данных.

Поскольку статистика по всем органам МСУ будет занимать чрезмерно большой объем, показатели, в основном, должны приводиться в следующем виде:

- укрупненно по регионам (средние значения);
- в сравнении средних региональных значений со средними значениями по стране;
- выборочно по отдельным МСУ (чемпионы и аутсайдеры);
- в сравнении с аналогичными показателями в других, сопоставимых по масштабу и уровню развития, странах.

### Предлагаемые категории и виды показателей:

№	Группы показателей/показатели	Индикаторы	Ед. изм.
<b>1.</b>	<b>Базовые статистические показатели МСУ</b>		
1.1.	Структура местного самоуправления в КР	Соотношение количества МСУ по регионам	кол-во, %
1.2.	Соотношение плотности населения регионов и различных категорий местных сообществ	Средняя численность населения муниципалитета по областям КР (дезагрегировано по полу и возрасту)	%
		Сравнение средней численности населения муниципалитета с другими, сопоставимыми по масштабу, странами (включая гендерный срез)	%
		Темпы роста / убыли населения в городах и сельской местности (дезагрегировано по полу и возрасту)	%
1.3.	Доверие населения к органам МСУ	Индекс доверия населения к органам МСУ	Индекс
1.4.	Кадровая политика МСУ	Доли женщин и мужчин, занимающих политические и административные должности в органах МСУ	%
		Текущая численность кадров в ОМСУ (% сотрудников айыл окмоту, освободивших должности, дезагрегировано по гендеру и возрасту)	%
1.5.	Гендерный аспект управления	Соотношение глав МСУ по полу	%
<b>2.</b>	<b>Экономическая и фискальная политика</b>		
2.1.	Связь планов развития с местными бюджетами	Доля ОМСУ использующих программно-целевой метод планирования социально-экономического развития совместно с госорганами	%

№	Группы показателей/показатели	Индикаторы	Ед. изм.
2.2.	Благосостояние населения	Уровень крайней бедности в общей численности населения, в т.ч. по домохозяйствам, возглавляемым женщинами	%
2.3.	Капитальные вложения	Общий объем капитальных вложений в КР (по видам бюджетных инвестиций в динамике за прошедший период и прогноз на 3 года)	млн.сом
		Распределение внутренних капвложений из РБ по территории республики (за прошедший финансовый год)	%
		Распределение СДГ по территории республики (за прошедший финансовый год)	%
		Доля инфраструктурных проектов в территориальных ПСЭР (% от местного бюджета)	%
2.4.	Внутристрановая экономическая интеграция	Показатели региональной специализации	кол-во, %
		Наличие и темпы роста направлений и фактов межрегиональной кооперации	кол-во, %
2.5.	Межмуниципальное сотрудничество	Динамика развития практикующих сообществ или другие показатели их активности	кол-во
		Наличие и темпы роста направлений и фактов межмуниципальной кооперации	кол-во, %
2.6.	Занятость	Доля безработных в общей численности трудоспособного населения по регионам (дезагрегировано по полу и возрасту)	%
		Удельный вес занятых молодых женщин (15-28 лет)	%
		Доля трудовых мигрантов, работающих за пределами КР в общей численности трудоспособного населения по регионам	%
		Доля проектов, обеспечивающих занятость в территориальных ПСЭР (% от местного бюджета)	%
		Доля женщин среди руководителей хозяйствующих субъектов (юридических лиц), по регионам	%
<b>3.</b>	<b>Социальные вопросы, образование, наука, культура и здравоохранение</b>		
3.1.	Социальная помощь и услуги	Количество и доля от потребности в поставщиках социальных услуг на местном уровне (в среднем по регионам)	кол-во, %
		Доля органов местного самоуправления, использующих социальный заказ	%
		Уровень качества оказания социальных услуг населению (результаты соцопросов – доля граждан, позитивно оценивающих качество услуг)	%
		Виды социальных услуг, предоставляемых на местном уровне	Перечень
		Количество государственных и	Кол-во

№	Группы показателей/показатели	Индикаторы	Ед. изм.
		муниципальных поставщиков социальных услуг в разрезе районов	
		Доля граждан, получающих пособие по малообеспеченности (дезагрегировано по полу и возрасту)	%
		Охват пособием по беременности и родам	%
3.2.	Образование	Доля детей в возрасте до шести лет, которые получают дошкольное образование	%
		Доля детей школьного возраста, не посещающих школу (дезагрегировано по полу и регионам)	%
		Территориальные разрывы в финансировании	%
		Обеспеченность квалифицированными преподавательскими кадрами на местах (от потребности)	%
3.3.	Культура и спорт	Доля граждан, имеющих доступ к услугам в сфере культуры в территориальном разрезе	%
		Количество молодых юношей и девушек, посещающих муниципальные спортивные залы клубы, по регионам	Кол-во
		Территориальные разрывы в финансировании	%
3.4.	Здравоохранение	Доля органов МСУ, финансирующих здравоохранение	%
		Обеспеченность квалифицированными медицинскими кадрами на местах: количество врачей и среднего медицинского персонала на 10 000 населения	кол-во
		Материнская смертность в региональном разрезе	Кол-во на 100 тысяч живорождений
3.5.	Гендерные аспекты	Доля женщин в числе депутатов местных кенешей	%
		Доля женщин – муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации	%
		Количество государственных и муниципальных кризисных центров по оказанию помощи жертвам семейного насилия по регионам	Кол-во
		Количество обращений по фактам семейного насилия в ОВД, в медицинские учреждения, суды аксакалов и в муниципальные кризисные центры, по регионам	Кол-во
<b>4.</b>	<b>Аграрная политика, водные ресурсы, экология</b>		
4.1.	Землепользование	Освоение земель ГФСУ	%
		Освоение пастбищных земель	%
		Площадь пастбищных угодий	Га
		Доля сельскохозяйственных землепользователей к общей численности трудоспособного населения (динамика изменения)	%

№	Группы показателей/показатели	Индикаторы	Ед. изм.
		значений показателя)	
4.2.	Доступ к питьевой воде	Доля населения, имеющего доступ к чистой питьевой воде	%
4.3.	Мелиорация	Доля сельскохозяйственных производителей, имеющих доступ к системам орошения земель	%
		Темпы роста объема ввода новых орошаемых земель и земель, подвергшихся мелиоративному улучшению	%
4.4.	Экология	Площадь зеленых насаждений и массивов в населенных пунктах в расчете на 1000 чел.	Га
		Объем отходов производства и потребления по территории (в расчете на одного человека)	ед. объема и массы
		Охват домохозяйств вывозом твердых бытовых отходов	%
		Доступ домохозяйств к адекватным санитарно-гигиеническим условиям по территории и месту проживания	%
		Площадь пастбищных угодий, подверженных деградации, с разбивкой по областям	га
		Территориальные разрывы в финансировании экологических мероприятий на уровне МС	%
<b>5.</b>	<b>Топливо-энергетический комплекс и недропользование</b>		
5.1.	Доступ к услугам теплоснабжения	Доля населения имеющего доступ к различным видам теплоснабжения (по регионам; сравнение городов и АА)	%
5.2.	Доступ к электроэнергии	Доля муниципалитетов, территория которых бесперебойно снабжается электроэнергией	%
5.3.	Рациональное использование природных ресурсов с учетом интересов будущих поколений	Доля МСУ, охваченных пилотным применением новых механизмов создания возобновляемых фондов	%
<b>6.</b>	<b>Правопорядок, борьба с преступностью и противодействие коррупции</b>		
6.1.	Проявление коррупционных рисков и рисков несоблюдения законодательства	Доля ОМСУ, замеченных в нарушении законодательства (в среднем по стране и по регионам)	%
6.2.	Безопасность населенных пунктов	Доля преступлений, совершенных в общественных местах и на улицах от общего количества зарегистрированных преступлений	%
		Количество ДТП, повлекшее травмы и смерти человека, по регионам	Кол-во
6.3.	Юридическая помощь	Доля граждан, имеющих доступ к юридической помощи	%
<b>7.</b>	<b>Местный транспорт, коммуникации, архитектура и строительство;</b>		
7.1.	Транспорт	Доля аварийно-опасных участков в общей протяженности дорог местного значения	%
		Доля отремонтированных автодорог местного значения от потребности в ремонте	%
		Доля населения, имеющего удобный доступ к общественному транспорту	%

№	Группы показателей/показатели	Индикаторы	Ед. изм.
7.2.	Коммуникации	Доля населения, имеющего доступ к сети Интернет (по регионам)	%
7.3.	Жилищное строительство	Доля населения, обеспеченного жильем, от потребности в жилье	%
<b>8.</b>	<b>Бюджет и финансы</b>		
8.1.	Межбюджетные отношения	Доля дотационных МСУ в общем количестве МСУ в КР (в целом по стране и в разрезе областей)	%
		Уровень бюджетной обеспеченности (в среднем по регионам; сравнение чемпионов и аутсайдеров; сравнение со средним показателем по республике)	сом/чел
		Доля выравнивающих грантов в доходах сельских МСУ	%
8.2.	Доходная обеспеченность и доходный потенциал	Уровень доходной обеспеченности местных бюджетов (расчетные доходы МСУ на одного жителя МС) по группам ОМСУ (бюджеты городов республиканского значения, областного значения, районного значения и айылных аймаков)	сом/чел
		Доля инвентаризованной муниципальной собственности (в среднем по регионам; сравнение чемпионов и аутсайдеров; сравнение со средним показателем по республике)	%
		Осведомленность заинтересованных групп населения в вопросах состояния и управления муниципальной собственностью (результаты соцопросов)	%
		Темп прироста уровня доходов от управления муниципальной собственностью	%
8.3.	Разграничение расходных полномочий и делегирование полномочий	Соотношение расходных полномочий государственных органов и МСУ	кол-во и %
		Количество делегированных полномочий	кол-во
		Доля финансируемых делегированных полномочий в общем объеме делегированных полномочий	%
		Сокращение количества нефинансируемых функций и вопросов, выполняемых и решаемых МСУ (как собственных, так и делегированных)	%
8.4.	Доходы и расходы МСУ	Структура доходов местных бюджетов (в среднем по областям, сравнение городов и АА)	%
		Структура расходов местных бюджетов (в среднем по областям, сравнение городов и АА)	%
8.5.	Финансовая децентрализация	Доходы местных бюджетов в % к ВВП	%
		Доля доходов местных бюджетов (без учета трансфертов) в общих доходах консолидированного бюджета	%
		Расходы местных бюджетов в % к ВВП	%

№	Группы показателей/показатели	Индикаторы	Ед. изм.
		Доля расходов местных бюджетов в общих расходах консолидированного бюджета	%
		Доля трансфертов в расходах местных бюджетов	%
<b>9.</b>	<b>Участие органов МСУ в обеспечении национальной безопасности и обороноспособности, установление межрегиональных взаимоотношений органов МСУ с органами МСУ иностранных государств, а также их участие в деятельности международных организаций</b>		
9.1.	Наличие функций органов МСУ в сфере обороны, безопасности и общественного порядка и качество их выполнения	Наличие функций органов МСУ в сфере обороны, безопасности и общественного порядка	кол-во
		Уровень обеспеченности кадровыми ресурсами функций органов МСУ в сфере обороны, безопасности и общественного порядка	кол-во
		Уровень достаточности финансирования функций органов МСУ МСУ в сфере обороны, безопасности и общественного порядка	%
9.2.	Уровень сотрудничества с приграничными муниципалитетами соседних стран	Количество органов МСУ КР, взаимодействующих с муниципалитетами или местными властями приграничных территорий сопредельных государств	кол-во
		Количество совместных мероприятий и проектов, реализованных с муниципалитетами или местными властями приграничных территорий сопредельных государств	кол-во
9.3.	Уровень сотрудничества органов МСУ и их объединений с органами МСУ и их объединениями других стран	Количество договоров о сотрудничестве	кол-во
		Количество совместных мероприятий	кол-во
9.4.	Участие органов МСУ и их объединений в международных организациях	Количество международных договоров и организаций, к которым присоединились органы МСУ КР и их объединения	кол-во
<b>10.</b>	<b>Конституционное законодательство (развитие местной представительной демократии)</b>		
10.1.	Статистика, иллюстрирующая участие МСУ в обсуждениях разрабатываемых НПА	Количество проведенных общественных обсуждений (слушаний)	кол-во
		Доля законопроектов, возвращенных на доработку после проведения обсуждений (слушаний)	%
		Темп роста числа гражданских инициатив по участию в законодательной деятельности	%
10.2.	Устойчивость местной представительной демократии	Количество роспусков местных кенешей	кол-во
		Явка избирателей на местные выборы	%
10.3.	Подотчетность депутатов местных кенешей перед местными сообществами	Доля граждан, позитивно оценивающих подотчетность депутатов местных кенешей (результаты опросов)	%

### Приложение 3. Рекомендуемый сценарий проведения заседаний фокус-групп

**Место проведения:**

**Дата проведения:**

**Участники:** главы айыл окмоту, представители мэрий городов, местных кенешей, государственных органов (по согласованию), организаций гражданского общества, организаторы

**Цель:** Согласовать с органами местного самоуправления (МСУ) и другими заинтересованными институтами основную тематику Доклада, который будет разработан и представлен в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (ЖК КР) в 2019 г. и провести оценку законов, которые будут рассмотрены в этом Докладе.

**Модератор:**

Время	Сессия	Ответственный, выступающий								
9.30 - 10.00	Регистрация участников	Организаторы								
10.00 - 10.20	<b>Приветствие, знакомство с участниками.</b> <b>Цели и задачи фокус-группы</b> Краткая презентация целей и задач фокус-группы	<b>Модератор:</b>								
10.20 - 10.40	<b>Краткая презентация методики Доклада</b> Информация о том, что такое Доклад, зачем он нужен, из чего состоит. Переход к задачам фокус-группы – конкретизация вопросов для малых рабочих групп.	<b>Докладчик:</b>								
10.40 - 10.50	Вопросы и ответы по презентации	Участники								
10.50 - 11.50	<b>Работа в малых группах</b> (4 малых группы по темам: (1) Политические вопросы; (2) Вопросы администрирования; (3) Финансы и экономика; (4) Социальные вопросы. Может быть добавлена 5-я группа по гендерным вопросам) <b>Вопрос 1: Оценка недавно принятых законов, влияющих на развитие местных сообществ (МС) и МСУ</b> Участникам групп предлагается к обсуждению тематический перечень законов. Необходимо, исходя из собственного опыта, указать - какие позитивные или негативные моменты связаны у МСУ и местных сообществ с перечисленными законами? Кроме того, необходимо отметить (где это возможно) - какие проблемы в отношении соблюдения вопросов гендерного равенства или прав уязвимых групп населения связаны с этими законами? Таблица для работы: <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 25%;">Закон</th> <th style="width: 25%;">Позитивные моменты</th> <th style="width: 25%;">Негативные моменты (проблемы)</th> <th style="width: 25%;">Есть ли гендерный аспект? Какой?</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table> Заполненные на флипчартных листах и презентованные таблицы являются результатом работы в малых группах	Закон	Позитивные моменты	Негативные моменты (проблемы)	Есть ли гендерный аспект? Какой?					<b>Модераторы:</b>
Закон	Позитивные моменты	Негативные моменты (проблемы)	Есть ли гендерный аспект? Какой?							
11.50 - 12.30	<b>Обед</b>									
12.30 - 13.15	Презентации Малых групп (по 15 минут) В ходе презентации модератор “вытаскивает” из группы причины позитивного или негативного влияния, если группа их не назвала. В протоколе фиксируется еще две колонки: <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Причина позитивного влияния</td> <td style="width: 50%;">Причина негативного влияния</td> </tr> </table>	Причина позитивного влияния	Причина негативного влияния	Участники <b>Модераторы:</b>						
Причина позитивного влияния	Причина негативного влияния									

Время	Сессия	Ответственный, выступающий																				
13.15 - 13.30	<b>Анкетирование участников</b> Участникам предлагается в индивидуальном порядке ответить на вопросы анкеты (отдельное приложение)	<b>Модераторы:</b>																				
13.30 - 14.30	<b>Обсуждение показателей развития МСУ и МС</b> Участникам предлагается несколько вопросов (тем), связанных с показателями развития МСУ и МС (см. таблицу ниже). Участникам предлагается (по желанию) высказаться (максимум 2 минуты на человека) и привести примеры из собственной практики, касающихся обозначенных вопросов. Перечень тем : <table border="1" data-bbox="304 645 1257 1877"> <thead> <tr> <th data-bbox="304 645 651 698">Тема</th> <th data-bbox="651 645 1257 698">Вопрос для приведения примеров</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="304 698 651 835">Доверие населения к органам МСУ (ОМСУ)</td> <td data-bbox="651 698 1257 835">Насколько, по мнению самих представителей ОМСУ, население доверяет их компетентности и способности сделать жизнь людей лучше?</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 835 651 965">Устойчивость местной представительной демократии</td> <td data-bbox="651 835 1257 965">Факты и причины роспусков местных кенешей; активность избирателей на местных выборах</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 965 651 1104">Кадровые вопросы ОМСУ</td> <td data-bbox="651 965 1257 1104">Текущая кадровая ситуация в ОМСУ (в т.ч. связанная с политическими кадровыми назначениями); нехватка квалифицированных кадров; возможность повышения квалификации и т.п.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 1104 651 1243">Вопросы делегированных полномочий</td> <td data-bbox="651 1104 1257 1243">Способность ОМСУ выполнять делегированные функции в условиях недофинансирования со стороны республиканского бюджета</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 1243 651 1382">Внутренние и внешние миграционные процессы в МС</td> <td data-bbox="651 1243 1257 1382">Рост населения в городах и убыль населения в сельской местности; увеличение/уменьшение числа трудовых мигрантов за рубеж</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 1382 651 1520">Вопросы экономического развития территорий и бюджетных инвестиций</td> <td data-bbox="651 1382 1257 1520">Справедливость территориального распределения внутренних капитальных вложений из республиканского бюджета, стимулирующих и фондов развития регионов</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 1520 651 1637">Социальные вопросы</td> <td data-bbox="651 1520 1257 1637">Уровень качества оказания социальных услуг населению на территориях; справедливость начисления социальных пособий</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 1637 651 1776">Вопросы гендерного равенства</td> <td data-bbox="651 1637 1257 1776">Как и в каких формах проявляются на территории местного сообщества аспекты нарушения гендерного равенства (в семьях, в штатном составе органов МСУ)</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 1776 651 1877">Свободная тема</td> <td data-bbox="651 1776 1257 1877">Участники могут высказаться по любым другим вопросам, касающимся темы МСУ, которые кажутся им особенно важными</td> </tr> </tbody> </table> Примеры и мнения, приведенные участниками будут стенографироваться и затем включаться в Доклад в виде врезок “Живые голоса” и “Крупный план”	Тема	Вопрос для приведения примеров	Доверие населения к органам МСУ (ОМСУ)	Насколько, по мнению самих представителей ОМСУ, население доверяет их компетентности и способности сделать жизнь людей лучше?	Устойчивость местной представительной демократии	Факты и причины роспусков местных кенешей; активность избирателей на местных выборах	Кадровые вопросы ОМСУ	Текущая кадровая ситуация в ОМСУ (в т.ч. связанная с политическими кадровыми назначениями); нехватка квалифицированных кадров; возможность повышения квалификации и т.п.	Вопросы делегированных полномочий	Способность ОМСУ выполнять делегированные функции в условиях недофинансирования со стороны республиканского бюджета	Внутренние и внешние миграционные процессы в МС	Рост населения в городах и убыль населения в сельской местности; увеличение/уменьшение числа трудовых мигрантов за рубеж	Вопросы экономического развития территорий и бюджетных инвестиций	Справедливость территориального распределения внутренних капитальных вложений из республиканского бюджета, стимулирующих и фондов развития регионов	Социальные вопросы	Уровень качества оказания социальных услуг населению на территориях; справедливость начисления социальных пособий	Вопросы гендерного равенства	Как и в каких формах проявляются на территории местного сообщества аспекты нарушения гендерного равенства (в семьях, в штатном составе органов МСУ)	Свободная тема	Участники могут высказаться по любым другим вопросам, касающимся темы МСУ, которые кажутся им особенно важными	<b>Модераторы:</b>
Тема	Вопрос для приведения примеров																					
Доверие населения к органам МСУ (ОМСУ)	Насколько, по мнению самих представителей ОМСУ, население доверяет их компетентности и способности сделать жизнь людей лучше?																					
Устойчивость местной представительной демократии	Факты и причины роспусков местных кенешей; активность избирателей на местных выборах																					
Кадровые вопросы ОМСУ	Текущая кадровая ситуация в ОМСУ (в т.ч. связанная с политическими кадровыми назначениями); нехватка квалифицированных кадров; возможность повышения квалификации и т.п.																					
Вопросы делегированных полномочий	Способность ОМСУ выполнять делегированные функции в условиях недофинансирования со стороны республиканского бюджета																					
Внутренние и внешние миграционные процессы в МС	Рост населения в городах и убыль населения в сельской местности; увеличение/уменьшение числа трудовых мигрантов за рубеж																					
Вопросы экономического развития территорий и бюджетных инвестиций	Справедливость территориального распределения внутренних капитальных вложений из республиканского бюджета, стимулирующих и фондов развития регионов																					
Социальные вопросы	Уровень качества оказания социальных услуг населению на территориях; справедливость начисления социальных пособий																					
Вопросы гендерного равенства	Как и в каких формах проявляются на территории местного сообщества аспекты нарушения гендерного равенства (в семьях, в штатном составе органов МСУ)																					
Свободная тема	Участники могут высказаться по любым другим вопросам, касающимся темы МСУ, которые кажутся им особенно важными																					
14.30-14.40	<b>Подведение итогов</b>	Модераторы Участники																				