**СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ**

**к проекту Закона Кыргызской Республики**

**«О внесении изменений в некоторые законодательные акты**

**Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления»**

Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления» подготовлен в целях совершенствования отдельных норм законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления.

Проект Закона предусматривает восполнение пробелов и устранение коллизий в законодательстве о местном самоуправлении, касающихся разграничения полномочий государственных органов и органом местного самоуправления, исполнительных и представительных органов местного самоуправления, приведения законов в соответствие с кодексами и др.

1. В соответствии со статьей 1 Закона Кыргызской Республики «О предельной штатной численности государственных и муниципальных служащих» предельная штатная численность органов местного самоуправления устанавливается Правительством Кыргызской Республики. В реализацию данной нормы предельная штатная численность муниципальных служащих органов местного самоуправления города Бишкек утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 января 2015 года № 26. Однако согласно пункту 13 части 2 статьи 31 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» в компетенцию местных кенешей входит утверждение штатной численности исполнительного органа местного самоуправления на основе типовых нормативов, определяемых Правительством. Таким образом, в связи с имеющейся коллизией законов, предлагается исключить из компетенции местных кенешей утверждение штатной численности исполнительного органа местного самоуправления.

2. Статьей 79 Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях предусмотрена ответственность за нарушение правил содержания собак или котов. Дела о нарушениях, предусмотренных данной статьей, рассматриваются органами местного самоуправления.

Однако законодательство наделив органы местного самоуправления полномочием привлекать к ответственности за нарушение правил содержания собак и котов, не устанавливает компетенцию органов местного самоуправления по утверждению данных правил, т.е. образовался пробел в законодательстве.

В мэрию города Бишкек поступают жалобы граждан относительно ненадлежащего содержания, выгула и захоронения домашних животных со стороны других граждан. Данная ситуация возникла в связи с отсутствием правового регулирования порядка содержания домашних животных в городе Бишкек.

Так, во многих городах Российской Федерации регулирование порядка содержания и выгула домашних животных отнесено к компетенции органов местного самоуправления.

В этой связи, в целях устранения пробела в законодательстве, предлагается дополнить компетенцию городского и айыльного кенешей, предусмотренную статьей 31 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», полномочием по утверждению правил содержания собак и котов.

3. В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» от 22 августа 2011 года № 473 в министерствах, административных ведомствах и иных государственных органах Кыргызской Республики выделяют центральный аппарат, подведомственные и территориальные подразделения. Тогда как под структурным подразделением, согласно Положению об Аппарате Правительства, подразумеваются секторы, отделы центрального аппарата. В связи с этим предлагается в статье 40 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» слово «структурное» заменить словом «подведомственное».

Например, согласно части 3 статьи 83 Конституции Кыргызской Республики структура Правительства Кыргызской Республики включает в себя министерства и государственные комитеты. В связи с этим, в целях восполнения пробела в законодательстве предлагается дополнить статью 19 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» нормами, определяющими подразделения в структуре мэрии города Бишкек.

4. В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» исполнительный орган местного самоуправления управляет и распоряжается муниципальным имуществом, тем самым осуществляя функции собственника муниципального имущества. В связи с этим предлагается дополнить компетенцию мэрии, установленную статьей 41 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», данным полномочием. Для уточнения формулировки в качестве примера взят пункт 12 части 1 статьи 10 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики», согласно которого Правительство реализует права собственника государственного имущества, учреждает государственные предприятия и учреждения, организует приватизацию государственной собственности Кыргызской Республики.

5. В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 44 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» мэр города назначает и освобождает от должности по согласованию с городским кенешем вице-мэров города, руководителей структурных подразделений, а также назначает и освобождает от должности работников аппарата мэрии в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Однако согласно части 10 статьи 24 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» мэры городов Бишкек и Ош осуществляют в соответствии с законами о статусе этих городов назначение на должности вице-мэров и глав районных администраций мэрий. Руководители структурных (подведомственных) подразделений мэрий назначаются на конкурсной основе, поскольку их должности отнесены к административным муниципальным должностям (статья 23 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»). По итогам конкурса руководитель органа местного самоуправления в течение 3 рабочих дней после получения представления издает приказ о назначении на должность лица, прошедшего по конкурсу. Руководитель органа местного самоуправления может отклонить представленную кандидатуру только в случае установления факта нарушения процедур конкурсного отбора (части 14 и 15 вышеуказанной статьи). Таким образом, после успешного прохождения конкурса на должность руководителя структурного (подведомственного) подразделения кандидатура не может быть отклонена в связи с неполучением согласия местного кенеша. В этой связи представляется целесообразным привести пункт 3 части 1 статьи 44 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» в соответствие с Законом Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», исключив норму о согласовании с местным кенешем назначения руководителей структурных (подведомственных) подразделений.

Кроме того, в вышеуказанной статье предлагается понятие «аппарат мэрии», под которым понимается центральный управляющий орган мэрии, заменить словами «центральный аппарат мэрии». В качестве примера взята практика министерств и ведомств, где употребляется более верный вариант «центральный аппарат».

6. С 1 января 2017 года вступил в силу Бюджетный кодекс Кыргызской Республики. В соответствии с частью 5 статьи 88 данного Кодекса программы социально-экономического развития и приоритеты местных бюджетов утверждаются местными кенешами не позднее 1 июня года, предшествующего очередному бюджетному году. Однако пунктом 7 части 1 статьи 44 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» предусмотрена обязанность мэра города не позднее 3 месяцев с момента вступления в должность обеспечивать разработку и представление на утверждение городскому кенешу проекта программы социально-экономического развития города. В связи с имеющимся противоречием нормативного правового акта, имеющего более низкую юридическую силу, нормативному правовому акту с более высокой юридической силой, необходимо привести пункт 7 части 1 статьи 44 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» в соответствие с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики.

7. В законах Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и «О статусе столицы» содержатся различные формулировки понятия коммерческого юридического лица, создаваемого органами местного самоуправления. Так, статья 62 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» предусматривает право органов местного самоуправления на создание муниципальных предприятий. В то же время статья 21 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» содержит полномочие мэра города Бишкек создавать структурные подразделения для осуществления хозяйственной деятельности и решения вопросов местного значения. Кроме того, в соответствии с частью 4 статьи 29 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» мэрия города Бишкек вправе создавать муниципальные учреждения и предприятия, деятельность которых направлена на обеспечение жизнедеятельности города. Таким образом, в статьях законов Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и «О статусе столицы» содержатся схожие по сущности, но различные по формулировке определения муниципальных предприятий. В связи с этим предлагается привести в соответствие указанные законы путем введения в них единого понятия «муниципальное предприятие».

8. В соответствии с частью 2 статьи 18 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» мэрия города Бишкек является исполнительным органом местного самоуправления в городе и исполняющим все делегированные вопросы государственного управления и местного самоуправления. Исходя из данной формулировки слово «делегированные» относится как к вопросам государственного управления, так и к вопросам местного самоуправления. Однако вопросы местного самоуправления относятся к прямой компетенции мэрии города Бишкек и не могут быть ей делегированы. В этой связи представляется целесообразным внести в указанную статью соответствующие уточняющие изменения, в части отнесения слова «делегированные» исключительно к государственным полномочиям.

9. Согласно пункту 4 статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» к компетенции мэрии относятся вопросы «планирования капитальных вложений из местного бюджета и его реализация после утверждения городским кенешем». Так, данная формулировка является недостаточно понятной и точной, в связи с чем некоторые правоприменители полагают, что капитальные вложения подлежат отдельному утверждению городским кенешем. Однако утверждению городским кенешем согласно статье 102 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики подлежит лишь местный бюджет, включающий в свою очередь и капитальные вложения. Согласно части 2 статьи 29 указанного Кодекса формирование перечня инвестиционных проектов, реализуемых в форме капитальных вложений, финансируемых из республиканского бюджета, определяется Правительством в соответствии с установленными критериями, а финансируемых из местных бюджетов - исполнительными органами местного самоуправления. Правительство утверждает перечень объектов строительства и реконструкции, финансируемых из республиканского бюджета, не позднее одного месяца после утверждения закона о республиканском бюджете и направляет в Жогорку Кенеш. Таким образом, функция планирования капитальных вложений присуща только исполнительным органам государственной власти и местного самоуправления. В этой связи представляется целесообразным внести соответствующие изменения в пункт 4 статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы», в части исключения формулировки по утверждению капитальных вложений городским кенешем.

10. В соответствии с Гражданским кодексом Кыргызским Республики учредительные документы юридического лица утверждаются его учредителем. В связи с этим учредительные документы лица, находящегося в структуре исполнительного органа (положение), осуществляющего управление и распоряжение объектами муниципальной собственности, должно утверждаться исполнительным органом. Местный кенеш в свою очередь устанавливает компетенцию данного лица в акте, устанавливающем порядок распоряжения и управления муниципальной собственностью в соответствии со статьей 31 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении». В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в статью 20 Закона Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», в части исключения норм, уполномочивающих местный кенеш утверждать учредительный документ (положение) учреждения, осуществляющего управление и распоряжение муниципальной собственностью. Кроме того, в целях восполнения пробела в законодательстве предлагается включить в компетенцию исполнительных органов местного самоуправления (статья 19 указанного Закона) полномочие выступать в качестве учредителя муниципальных учреждений и предприятий.

11. В статье 42 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и статье 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» содержатся требования к мэру города Бишкек, предусматривающие требования к стажу работы мэра: на государственной, муниципальной службе или в государственных учреждениях образования, здравоохранения или на руководящих должностях в организациях, учреждениях и частных хозяйствующих субъектах не менее 5 лет. Однако стаж работы в государственных учреждениях образования, здравоохранения не является равной альтернативой стажу на государственной или муниципальной службе или стажу работы на руководящих должностях. Так, мэр – руководитель исполнительного органа местного самоуправления, т.е. органа, обеспечивающего жизнедеятельность населенного пункта, основными вопросами жизнедеятельности которого являются вопросы жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, градостроительства. Опыт работы в социальной сфере не соответствует направлению работы в исполнительном органе местного самоуправления. В этой связи предлагается стаж работы в государственных учреждениях образования, здравоохранения исключить из перечня требований к возможному стажу работы мэра.

12. В соответствии с приложением 2 к Типовой инструкции по делопроизводству в Кыргызской Республике, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 июля 2012 года № 517, в Перечень распорядительных документов, формирующихся в органах местного самоуправления, входят постановления, решения, распоряжения органов местного самоуправления. На практике мэрия города Бишкек в пределах своей компетенции принимает решения в форме распоряжения и постановления. Однако на законодательном уровне данное полномочие за мэрией города Бишкек не закреплено.

В связи с необходимостью законодательного закрепления форм издания решений мэрии города Бишкек предлагается дополнить часть 4 статьи 18 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» нормой, предусматривающей издание решений мэрии города Бишкек в форме постановлений и распоряжений.

13. Статьей 19 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» предусматривается 7-дневный срок для внесения мэром структуры мэрии города Бишкек на утверждение Бишкекского городского кенеша.

В соответствии со статьей 40 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» в состав мэрии города могут входить структурные и территориальные подразделения. Согласно данной норме в структуру мэрии города Бишкек в настоящее время входят 19 структурных подразделений, 17 муниципальных предприятий, 4 отраслевые территориальные подразделения, включающие в себя в общем количестве 34 городские службы (постановление Бишкекского городского кенеша «Об утверждении структуры мэрии города Бишкек» от 23 ноября 2018 года № 81).

Кроме этого, отдельные структурные подразделения социального блока имеют в подчинении подведомственные учреждения, не входящие в общую структуру мэрии города Бишкек: Управление образования – 97 школ, 85 дошкольных образовательных организаций, 6 внешкольных учреждений; Управление культуры – музыкальные, художественные школы, библиотеки; Управление социального развития – 14 подразделений (дома престарелых, Центр помощи детям, Центр для ЛОВЗ, Геронтологический центр и т.д.); Управление физической культуры и спорта – спортивные школы.

Общая численность работников вышеуказанных подразделений, входящих в структуру мэрии города Бишкек, составляет более 8 000 единиц, в том числе 1 051 единица муниципальных служащих согласно предельной штатной численности муниципальных служащих органов местного самоуправления города Бишкек, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 января 2015 года № 26.

Как видно из вышеизложенного, для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории города Бишкек структура мэрии города Бишкек состоит из многочисленных служб с большой штатной численностью, и требует развернутого анализа деятельности всех подразделений мэрии города Бишкек, в том числе подведомственных служб управлений социального блока. Как показывает практика, с учетом процедуры подготовки проектов решений Бишкекского городского кенеша в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в течение 7 рабочих дней со дня назначения мэра города Бишкек подготовить проект решения о внесении поправок и определении новой структуры мэрии города Бишкек практически невозможно.

В этой связи предлагается внести изменения в части увеличения срока внесения структуры мэрии города на утверждение Бишкекского городского кенеша.

14. Согласно части 8 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» дополнительный перечень муниципальных услуг и предложения по внесению изменений в него формируются исполнительными органами местного самоуправления и утверждаются местными кенешами. Под понятием «дополнительный перечень муниципальных услуг» согласно статье 3 указанного Закона понимается утвержденный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на бесплатной и платной основе, который формируется сверх базового реестра муниципальных услуг с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы, исходя из возможностей местного бюджета.

В этой связи в целях исключения коллизий предлагается пункт 2 статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» привести в соответствие с Законом Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах».

Принятие данного проекта Закона не влечет за собой экологических, гендерных социальных, экономических, правовых, правозащитных, коррупционных последствий.

В соответствии со статьей 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» данный проект Закона не подлежит общественному обсуждению.

Изучение законодательства в сфере местного самоуправления позволяет констатировать, что проект Закона не противоречит нормам Конституции Кыргызской Республики, действующего законодательства Кыргызской Республики, а также вступившим в установленном законом порядке силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

После вступления в юридическую силу исполнение данного проекта Закона не потребует дополнительных финансовых средств из государственного бюджета.

В связи с тем, что предлагаемые проектом Закона нормы не направлены на регулирование предпринимательской деятельности, проведение анализа регулятивного воздействия не требуется.