



ДОКЛАД ЖОГОРКУ КЕНЕШУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ВОЗДЕЙСТВИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПРИНЯТОГО В ПЕРИОД 2016-2020 ГГ., НА РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Анализ эффективности Доклада как инструмента улучшения контрольной функции ЖК КР и усиления подотчетности

Содержание

Содержание	1
Введение	1
Краткое резюме	2
Оценка достигнутых результатов	3
Предположения об ожиданиях целевых аудиторий	4
Достижения в разрезе целевых аудиторий	5
Упущенные возможности в разрезе целевых аудиторий	8
Перспективы и риски в разрезе целевых аудиторий	8
Краткое резюме рекомендаций к подготовке Доклада через призму гендерных аспектов	10
Альтернативные финансовые сценарии	12
Рекомендации Союзу МСУ	13

Введение

Местные сообщества и органы местного самоуправления (далее – МСУ) имеют неустойчивые и хаотичные каналы прямой связи с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (далее – ЖК КР), их мнение не отражается в отчете Правительства КР перед парламентом. Поэтому ЖК КР оценивает ситуацию в МСУ и результаты своей законотворческой работы для МСУ либо со слов исполнительной власти, либо на основании личных наблюдений отдельных депутатов, либо по информации из публикаций средств массовой информации (далее – СМИ). Все эти источники информации не могут быть признаны достаточными для того, чтобы сделать объективную оценку воздействия законов, принимаемых ЖК КР, на МСУ и работу правительства по исполнению этих законов.

ЖК КР необходим альтернативный источник информации, устойчивая прямая связь с местными сообществами и органами МСУ, исключая намеренное или ненамеренное искажение информации, поступающей от исполнительной государственной власти или СМИ.

Союз МСУ в партнерстве с Институтом политики развития (далее – ИПР) разработал концепцию Доклада Жогорку Кенешу КР о воздействии законодательства, принятого в период 2016-2020 гг., на развитие МСУ в Кыргызской Республике (далее – Доклад). Согласно методологии, Доклад не является только письменным документом в обычном понимании. Доклад – это инструмент, дополнительная возможность усиления контрольной функции ЖК КР, мониторинга воздействия законов и других актов ЖК КР, обсуждения результатов этого мониторинга и корректирования решений по итогам обсуждения.

Методология Доклада впервые была разработана в 2019 году, с учетом практики предоставления подобных докладов по другим направлениям, и представлена трем комитетам ЖК КР: Комитету по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР; Комитету по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию ЖК КР; Комитету по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР. В 2020 году методология Доклада была пересмотрена, с учетом уроков, извлеченных в процессе разработки первого Доклада.

Ожидается, что в результате внедрения Доклада как регулярного инструмента коммуникации и мониторинга установится прямая связь ЖК КР с местными сообществами; интересы местных сообществ получат механизм реального учета в процессе принятия решений; контрольная функция ЖК КР получит новое качественное выражение – оценку воздействия законов по объективным индикаторам.

По результатам пилотного применения Доклада необходимо было изучить его эффективность в качестве инструмента оценки в процессе применения результатов, что было сделано путем проведения 29 января 2021 года фокус-группы с участием основных целевых аудиторий – представителей Жогорку Кенеша КР, государственных органов исполнительной власти, органов МСУ и команды Союза МСУ и ИПР.

Данный отчет представляет аналитическое обобщение эмпирического опыта, полученного Союзом МСУ в процессе разработки и продвижения двух докладов, а также результатов фокус-группового обсуждения. Данный отчет адресован всем участникам процесса разработки и применения Доклада, но в первую очередь, отчет адресован Союзу МСУ и ИПР, поскольку содержит описание перспективных возможностей Доклада как инструмента оценки воздействия законодательства и усиления подотчетности ЖК КР в контексте местного самоуправления. Отчет включает конкретные рекомендации Союзу МСУ и ИПР, которые помогут реализовать перспективные возможности, включая рекомендации относительно статуса Доклада и его продвижения.

Краткое резюме

Ключевые достижения

1. Доклад признан ЖК КР, правительством и госорганами как альтернативный источник надежной, объективной и систематизированной информации о состоянии местного самоуправления в стране, позволяющей понять проблемы МСУ и предпринимать действия по решению этих проблем.
2. ЖК КР и правительство признает важность Доклада как инструмента диалога с МСУ.

3. Доклад позволяет Союзу МСУ систематизировать проблемы и выносить их на обсуждение с центральными органами власти, общественностью и организациями гражданского общества, т.е. системно выполнять одну из прямых функций Союза.

Ключевые вызовы

4. Нет ясности в отношении возможного статуса Доклада в контексте реформы системы государственного управления (смещение центра принятия решений).
5. Дефицит информации (включая статистическую) для подготовки доклада, инертная реакция некоторых госорганов на запросы по представлению такой информации.

Перспектива:

6. Определение места и роли Доклада как инструмент мониторинга и подотчетности в новой системе государственного управления.
7. Объединение Доклада ЖК КР с Докладом Президенту КР.
8. Внесение в Регламент ЖК КР вопросов рассмотрения Доклада, Определение и закрепление в Регламенте ЖК КР порядка и сроков рассмотрения Доклада (предложение представителей ЖК КР).
9. Представители аппарата ЖК КР и депутаты высказывают заинтересованность в более тесном диалоге с Союзом МСУ и органами МСУ, а также в продвижении Доклада.

Оценка достигнутых результатов

Результат 1.1. Методология и статус Доклада о воздействии принимаемых ЖК КР решений на развитие местных сообществ и о состоянии парламентской демократии на уровне местных кенешей

Методология не должна являться исключительно методологией исследования, так как Доклад – это не исследование, а инструмент более широкого характера – инструмент мониторинга, оценки и действий по результатам оценки. Поэтому методология должна быть направлена на получение объективной оценки воздействия законов и состоянии местной парламентской демократии и должна быть принята всеми участниками процесса, включая местные сообщества, органы МСУ, ЖК КР и других. Методология Доклада как инструмента оценки должна опираться на лучший международный опыт подобных докладов в различных секторах. Доклад как инструмент оценки должен опираться на выверенный и объективный набор индикаторов. Доклад как процесс должен четко определять роли и взаимоотношения участников, а также описывать выгоды, которые они получают от участия в этом процессе. Поэтому помимо изучения опыта и экспертных работ, для достижения данного результата потребуется проведение широких консультаций с участниками, чтобы они ощущали себя соавторами методологии, принимали ее и проявляли готовность участвовать в процессе. Важным условием является наличие индикаторов, измеряющих положение уязвимых групп и положение женщин. Также важно на начальном этапе определить статус Доклада и процедуры использования его результатов для практических решений ЖК КР. Достижение результата измеряется наличием самой методологии с соблюдением вышеописанных условий.

ОЦЕНКА. Методология разработана, прошла обсуждение в Жогорку Кенеше КР, с органами МСУ, экспертами, затем адаптирована по результатам первого издания. Адаптация методологии для второго издания исключила наличие выверенного и объективного набора индикаторов в связи с тем, что методология не может предсказать, какие законы будут приняты ЖК КР, соответственно, спрогнозировать индикаторы по этим законам. Предлагается в будущем обсуждать набор индикаторов с комитетами ЖК КР, чьи законы будут подвергаться дальнейшей оценки. Положение уязвимых групп и

женщин в местных сообществах в Докладе представлено. Не удалось придать официальный статус Докладу, вопрос требует дальнейших представительских усилий Союза МСУ. **Результат, в целом, получен, за исключением оформления статуса Доклада.**

Результат 1.2. Доклад впервые разработан, опубликован и презентован ЖК КР

Союз МСУ совместно с ЖК КР при поддержке ИПР создадут рабочий орган по разработке доклада в соответствии с методологией, организуют сбор необходимой информации и обсуждения, а также доработку методологии по результатам первой разработки. Достижение данного результата измеряется наличием опубликованного доклада в печатной и электронной версии.

ВЫВОД. Доклад дважды разработан и опубликован. **Результат, в целом, получен, за исключением создания рабочего органа с участием ЖК КР.**

Результат 1.3. ЖК КР применяет Доклад для улучшения контрольной функции

По результатам презентации первого Доклада должны последовать конкретные практические действия со стороны ЖК КР. Эти действия будут зависеть от рекомендаций доклада. Например, если Доклад установит, что установленный ЖК норматив расщепления налога оказал негативное воздействие на региональное развитие или ущемил интересы уязвимой группы, то ЖК КР по согласованию с Министерством финансов КР вносит изменения в закон о бюджете, устраняющие данные последствия. Эти действия могут выражаться в изменениях в законы, принятии постановлений ЖККР, назначении дополнительных экспертиз и так далее, в зависимости от рекомендаций доклада. Эти действия должны быть перечислены в документе, который ЖК принимает, заслушав доклад (форма решения должна быть определена). Для разработки и принятия конкретных действий исполнители проекта окажут консультативную поддержку участникам процесса со стороны ЖК КР, а также проведут анализ эффективности Доклада как инструмента улучшения контрольной функции ЖК КР и усиления подотчетности. Достижение данного результата измеряется наличием решений ЖК КР, принятых по результатам Доклада, например, изменений в законы.

ОЦЕНКА. Полученный результат носит промежуточный характер – Доклад как инструмент усиления контрольной функции и подотчетности в целом признан со стороны ЖК КР, что подтверждается планом «Открытый Парламент», резолюцией, подписанной вице-спикеров А. Касымалиевой, письмом руководителя Аппарата ЖК КР, обращением сотрудников отдела одного из комитетов по реализации некоторых рекомендаций Доклада. Однако официального закрепления статуса Доклада пока не произошло и Союзу МСУ предстоит работать над получением полного результата. Однако это не является проблемой, поскольку Доклад – долгосрочный институциональный инструмент, которому требуется время для полного осмысления и внедрения.

Предположения об ожиданиях целевых аудиторий

Местные сообщества являются основной целевой аудиторией, так как проект направлен на установление механизм мониторинга и оценки (в парламентском понимании – контроля) воздействия принимаемых ЖК КР законов на развитие местных сообществ. При этом местные сообщества включают все население КР, в том числе, уязвимые группы. Проект окажет содействие местным сообществам улучшить условия 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.

Органы местного самоуправления в лице представительного органа – местного кенеша также являются главными бенефициарами и участниками проекта, 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 «врастания» корней парламентской демократии в «плоть» местного самоуправления. Местные кенешы получают возможность объективно и консолидированно 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 получают 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 проекта, 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. 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.

Союз МСУ заинтересован в Докладе как в инструменте повышения узнаваемости среди членов и на национальном уровне, политического влияния среди членов и на национальном уровне, разработки и накопления аналитического материала; укрепления связи как с ЖК в целом, так и с отдельными комитетами, более глубокой интеграции в законотворческий процесс.

Достижения в разрезе целевых аудиторий

Для оценки достижений и эффективности воздействия Доклада на целевые аудитории, разработчиками были проведены в разное время тематическая встреча с участием вице-спикера и депутатов ЖК КР, представителей организаций гражданского общества и госорганов, на которой Союз МСУ презентовал Доклад, а также фокус группа с участием представителей аппарата ЖК КР, аппарата Правительства КР, госорганов КР и представителей органов МСУ.

Результаты обсуждений после презентации и результаты фокус группы заложены в основу анализа достижений доклада.

Достижения Доклада с точки зрения депутатов ЖК КР и представителей аппарата ЖК КР

В качестве общей характеристики отношения к Докладу тех депутатов, которые успели ознакомиться с ним, можно привести высказывание вице-спикера ЖК КР А. Касымалиевой на презентации Доклада.

«ЖК КР не всегда удается качественно и своевременно осуществлять контроль исполнения законов и решений ЖК КР, оказывающих воздействие на развитие МСУ и обеспечивать учет их мнений в меняющемся законодательстве. ЖК КР оценивает ситуацию в местном самоуправлении и результаты своей законотворческой работы для МСУ из информации, представляемой руководителями государственных органов или на основании личных наблюдений отдельных депутатов ЖК, либо публикаций в СМИ. Все эти источники информации не могут быть признаны достаточными для того, чтобы сделать объективную оценку воздействия законов, принимаемых ЖК КР. В связи с этим, ЖК КР, для оценки ситуации в местном самоуправлении и своей законотворческой работы, необходим альтернативный источник информации, устойчивая прямая связь с местными сообществами и органами МСУ, исключающая намеренное или ненамеренное искажение информации, поступающей от госорганов или СМИ. В этом плане, Доклад дает возможность депутатам ЖК КР и другим заинтересованным сторонам составить целостное представление о развитии местного самоуправления, вне отраслевого разреза, основанное на открытых данных и позициях самих органов МСУ. Примечательно, что доклад опирается на конструктивный подход и стремится отразить не только мнение органов МСУ, но и позицию заинтересованных государственных органов. Мы хотим разработать и внедрить механизм, который позволит ЖК КР и органам МСУ взаимодействовать эффективно. Об этом мы очень много говорим, и об этом было мое последнее письмо в качестве вице-спикера – нужно рассмотреть возможность заключения меморандума о взаимодействии ЖК КР и Союза МСУ. Помимо деятельности «Открытого парламента» и контрольной функции ЖК КР нужны новые форматы сотрудничества. Вы сами в курсе того, что происходит в стране, и, с одной стороны – это возможность предложить – как местное самоуправление может работать с ЖК КР, и работать эффективно. Сейчас как раз то время, когда можно внедрять (новые подходы)».

Аида Касымалиева, вице-спикер ЖК КР

Остальные участвовавшие в обсуждении депутаты так же высказывались в позитивном контексте о Докладе и его возможностях.

Проведение фокус-группы позволило систематизировать достижения доклада с точки зрения представителей ЖК КР следующим образом:

1. Доклад действительно нужен ЖК КР, так как он может быть **действенным средством коммуникации ЖК КР с МСУ;**
2. Доклад помогает в реализации **контрольной функции ЖК КР.**

Таким образом, можно признать, что Доклад вполне может оправдать связанные с ним ожидания. По крайней мере, это уже признается представителями ЖК КР, а не просто является предположением разработчиков.

Кроме отзывов о качестве и полезности Доклада, представитель аппарата ЖК КР выработали на заседании фокус-группы следующие рекомендации:

3. Доклад должен рассматриваться ЖК КР ежегодно;
4. внести в Регламент ЖК КР вопросы рассмотрения Доклада перед рассмотрением проекта закона о республиканском бюджете, т.е. определить и закрепить в Регламенте ЖК КР порядок и сроки рассмотрения Доклада;
5. **включить сотрудников отделов комитетов ЖК КР в процесс формирования индикаторов, запросов информации в рамках подготовки Доклада;**
6. привлекать сотрудников отделов комитетов ЖК КР и даже депутатов к обсуждениям (семинары, конференции) проблем МСУ не только в рамках реализации Доклада, но и в целом в рамках деятельности Союза МСУ.

Достижения Доклада с точки зрения государственных органов власти:

На этапе сбора комментариев государственных органов по содержанию доклада (было разослано 16 письменных запросов, и получено 8 письменных или устных ответов) разработчики доклада отметили, что ни один из отреагировавших госорганов не отозвался о докладе негативно или признал бы его бесполезным. Следовательно, госорганы не увидели в нем угрозы для своей репутации, а некоторые из них даже конструктивно подошли к обсуждению и решению указанных в Докладе проблем. С теми госорганами, которые не ответили на запросы, Союзу МСУ придется провести дополнительную работу по популяризации Доклада.

Участники фокус-группы высказали следующие мнения по поводу достижений доклада:

1. **Доклад – это хороший источник альтернативной информации для правительства и госорганов.** Ведомственная статистика и вертикальная отчетность имеют, чаще всего, агрегированный характер, что не позволяет видеть проблемы отдельных территорий. В части анализа развития МСУ, правительство получает информацию от акимов, которая не системна и не всегда отражает реальные чаяния местных самоуправлений. Таким образом создается дефицит объективной и полной информации с мест. Доклад же позволяет видеть реальную картину;
2. Доклад очень хорошо подходит правительству как **инструмент мониторинга исполнения законов** как государственными органами так и самими органами МСУ;
3. **Доклад помогает решать проблемы МСУ еще до представления в ЖК КР**, т.е. уже на стадии его обсуждения с правительством и государственными органами. Проблемы не всегда связаны с качеством закона, но часто с его исполнением. Обсуждение Доклада с госорганами в 2020 г. позволило снять несколько обозначенных МСУ вопросов там, где проблема уже решалась или ее не было как таковой. Например, вопрос о возможности для МСУ заключении прямых контрактов по государственным закупкам может эффективно решаться через портал госзакупок, а МСУ не очень хотят им пользоваться. Другой пример – тестирование при отборе кандидатов на муниципальные должности. Вопрос о слишком сложных тестах оказался не совсем актуальным – кандидатам на младшие должности достаточно ориентироваться всего в трех законах КР. Еще большее облегчение тестов может создать угрозу еще меньшего потенциала и квалификации муниципальных служащих;
4. Доклад важен для правительства и госорганов как **инструмент диалога с МСУ.**

Достижения Доклада с точки зрения органов МСУ

В отношении статуса Доклада представители органов МСУ, принимавшие участие в подведении итогов в ходе фокус-группы, в целом согласились с предложениями представителей ЖК КР и государственных органов, подчеркнув, что Союз должен предоставить в ЖК КР и Президенту Доклад о состоянии МСУ ежегодно. Органы МСУ отметили, что статус Доклада имеет огромное значение потому, что они ожидают реакции на выводы и рекомендации Доклада, считают, что по результатам его представления высшие государственные органы должны принимать соответствующие меры.

Органы МСУ не считают, что есть необходимость упрощать и сокращать содержание Доклада только потому, что некоторым кажется объемным или излишне детальным. В то же время, органы МСУ считают необходимым разрабатывать краткую

версию Доклада. Также органы МСУ порекомендовали шире обсуждать рекомендации Доклада с органами МСУ.

Органы МСУ не считают необходимым расширять предмет или сферу охвата Доклада, включая в него оценку воздействия законодательства на состояние местных сообществ в целом, так как это не входит в мандат Союза МСУ.

Достижения Доклада с точки зрения Союза МСУ

Доклад оказал воздействие и на самого разработчика – Союз МСУ, которое имеет следующие выражения:

1. Доклад помогает Союзу МСУ наладить диалог с центральными органами власти;
2. Он позволяет систематизировать проблемы и выносить их на обсуждение с центральными органами власти, общественностью и организациями гражданского общества, т.е. системно исполнять одну из прямых функций Союза МСУ;
3. Доклад помогает популяризации деятельности Союза МСУ перед центральными органами власти и членами Союза.

Упущенные возможности в разрезе целевых аудиторий

Проведенные ранее экспертные совещания, встречи с заинтересованными сторонами и фокус-группы показали, что, на самом деле, не так много возможностей было упущено при разработке доклада в 2020 г.. Самым важным моментом здесь является то, что по сравнению с докладом 2019 г., который так и не дошел до обсуждения в комитетах ЖК КР, доклад 2020 г. нашел отклик у определенного числа депутатов ЖК КР, принадлежащих упомянутым в докладе комитетам, и у вице-спикера.

Тем не менее, стоит учитывать следующие мнения, высказанные по поводу улучшения Доклада.

ЖК КР:

Представителями Научно-исследовательского центра ЖК КР было высказано мнение о том, что Доклад нуждается в большей визуализации и меньшей «аналитической» нагрузке на читателя. Разработчики полагают, что этот момент уже частично учтен при формировании Доклада. Краткое резюме и рекомендации, содержащиеся в Докладе, найдут свою аудиторию в более широких слоях общественности. В то время как более подробная аналитическая часть будет интересна тем лицам, которым нужно разобраться в деталях той или иной проблемы.

Участники фокус-группы от ЖК КР посоветовали структурировать анализ законодательства не по комитетам, а по тематическим направлениям. Кроме того, было отмечено, что доклад анализирует законы, сроки действия которых еще недостаточно продолжительны, чтобы объективно оценить их воздействие на МСУ.

Союз МСУ:

Союзу нужна система сбора информации для Доклада. Разовые запросы к государственным органам не всегда находят их отклик. В 2020 г. некоторые госорганы не отреагировали на запросы или отреагировали частично. Так, Министерство финансов КР из нескольких пунктов запроса информации отреагировало только на один, не предоставив Союзу МСУ такие важные данные, как например, данные по расходам местных бюджетов.

Перспективы и риски в разрезе целевых аудиторий

Перспективы Доклада, как впрочем и возможные риски, во многом зависят от его «легального» статуса в будущем.

Участники заседания фокус группы выразили следующие мнения по этому вопросу:

По мнению представителей ЖК КР:

1. Статус Доклада должен быть легализован на законодательном уровне, в частности, путем внесения изменений в Регламент ЖК КР и в Закон КР «О местном самоуправлении». Представители аппарата ЖК КР выразили готовность способствовать Союзу МСУ в инициировании и продвижении законодательной инициативы по закреплению статуса Доклада;
2. С точки зрения перспектив, нет необходимости объединять Доклад в ЖК КР с Докладом Президенту КР, т.к. они отражают разные по своему назначению вопросы;
3. Доклад должен содержать оценку воздействия законов со стороны именно органов МСУ, а не со стороны местных сообществ, что больше соответствует мандату Союза МСУ (с этим мнением согласились и представители госорганов и представители МСУ, включая Союз);
4. ЖК КР может участвовать в подготовке Доклада на стадии разработок его тематики, акцентируя внимание на самых актуальных вопросах, а также оказывать помощь в получении необходимых данных от госорганов;
5. Представители аппарата ЖК КР также высказали готовность способствовать активному привлечению комитетов ЖК КР к рассмотрению Доклада.

По мнению госорганов:

6. Статус Доклада пока не ясен в свете последних политических изменений. Имеются политические риски, которые могут привести к изменению адресности Доклада. Их преодолению могла бы помочь инициатива создания института или совещательного органа (Совет), который включал бы представителей всех уровней власти (законодатели, администрация президента и правительства, МСУ, организации гражданского общества) и стал бы «заказчиком» Доклада;
7. Целесообразно было бы объединить Доклад в ЖК КР с Докладом президенту КР, поскольку:
 1. смещается центр принятия решений, и вполне вероятно, что проблемы органов МСУ будут решаться в большей степени Президентом, а не законодательным органом;
 2. это позволит более эффективно и экономно использовать ресурсы Союза МСУ, включая человеческие ресурсы;
 3. это усилит анализ исполнения законов, в дополнение к оценке их воздействия;
 4. всегда есть конфликт между интересами нации и интересами местных сообществ. Президент мог бы способствовать соблюдению баланса интересов.

По мнению Органов МСУ:

8. Необходимо создать в ЖК КР и в администрации Президента отделы, занимающиеся вопросами местного самоуправления, которые могли бы детально анализировать Доклад и готовить информацию для принятия решений.

В качестве перспектив, с участниками фокус-группы были обсуждены инструменты продвижения Доклада, которые, по их общему мнению, могут быть объединены следующим перечнем:

9. Публикации статей в республиканских газетах, таких как «Слово Кыргызстана», «Кыргыз тоосу», «Эркин-Тоо»;

10. Публикации статей в электронных новостных СМИ;
11. Активное использование портала Союза МСУ для продвижения Доклада;
12. Адресная рассылка Доклада для информации государственным органам, отделам аппарата (администрации) Президента;
13. Проведение пресс-сессий для журналистов;
14. Проведение презентаций и обсуждений с аппаратом и заинтересованными комитетами ЖК КР;
15. Проведение презентаций и обсуждений с бенефициарами и институтами, имеющими отношение к Докладу (МСУ, Госорганы);
16. Обсуждения с вовлеченными в сектор организациями гражданского общества и пр.

Краткое резюме рекомендаций к подготовке Доклада через призму гендерных аспектов

Выводы

Отмечаются следующие позитивные аспекты Доклада:

1. налицо попытка представить положение женщин в местных сообществах через реализацию избирательного права – участие в МСУ (статистика есть, но не в динамике и не в сравнении с представленностью мужчин);
2. отмечено участие женщин в некоторых стадиях бюджетных процессов (участие в выработке приоритетов, но важно указать и участие и учет их нужд на последующих стадиях, иначе коннотация, что женщины априори не обладают компетенциями в бюджетных процессах);
3. сделаны верные выводы: а) о традиционном политическом поведении мужчин в противовес женскому лидерству (эмпатия, координация и пр.), б) о стереотипных представлениях о сервисной роли женщин и роли мужчин в процессе принятия решений;
4. позитивно наличие диаграмм и а) характеристик проблем, приоритетных для женщин при бюджетировании, б) барьеров для участия женщин в принятии решений.

В то же время отмечены следующие упущенные возможности:

5. нужен анализ причин вымываемости женщин с муниципальной службы и на выборных должностях по территориях, в динамике (это позволит разработать адекватные policy paper)
6. вопросы коррупции связаны как с ресурсами, так и распределением и перераспределением ресурсов, соответственно можно отметить кто на уровне принятия решений и как вопросы представелнности могут повлиять на снижение индекса коррупции
7. проблема семейного насилия не является узкосекторной и позволит создавать партнерства с донорами, государственными органами, НПО и др. субъектами исполнения закона; она требует координированного подхода и участия ОМСУ в СОПах (стандартизированные операционные процедуры), в системе перенаправления и профилактики (интенция в докладе такова, что жизнь местного сообщества ухудшилась вследствие принятия настоящего закона)
8. указать на гендерно-дифференцированное воздействие слушаний на мужчин и женщин, которое зависит от каналов поставки и получений информации о

- слушаниях, формате слушаний, а также в приоритизации и включении потребностей женщин и девочек в программы социально-экономического развития и бюджеты
9. бюджеты развития не будут формироваться без разъяснительной работы о влиянии их на практические нужды, которые обычно артикулируются женщинами: социалка, питьевая вода и пр. (без удовлетворения практических гендерных нужд не выжить, тем более домашний труд маркируется традиционно как женский)
 10. в разделе о структуре налоговых поступлений проанализировать\показать:
 1. в какой степени бюджет соответствует потребностям получателей – женщин, девочек, мужчин и женщин;
 2. как гендерные роли и потребности получателей отражены в бюджете;
 3. каковы вызовы и препятствия, с которыми могли столкнуться представители групп, которые не пользовались а) муниципальными услугами, б) услугами на местном уровне;
 4. есть ли разрыв между провозглашенной политикой (особенно в области гендерного равенства) и бюджетными решениями;
 5. учтено ли в бюджете участие женщин и мужчин в экономике заботы и ухода (домашний труд)
 11. в разделе анализа доходной и расходной части бюджета можно показать в части налогов:
 1. используя определения разных видов налогов, определить, каковы доли участия женщин и мужчин-налогоплательщиков в формировании доходной части. Например: какова доля плательщиков и женщин среди них? Каковы доли женщин и мужчин-предпринимателей, работающих по добровольным патентам? Какое количество женщин являются налогоплательщиками на недвижимое имущество и \ или транспортные средства? Каковы доли мужчин и женщин среди плательщиков земельного налога? И т.д. Характер закупок и для кого, каких групп интересов, каких учреждений они были произведены?

Рекомендации

12. Определение предмета гендерного анализа (НПА) и представление заключений гендерной экспертизы на НПА в сфере МСУ, влияющие на статус и полномочия МСУ, чтобы заключения гендерной экспертизы НПА были частью доклада для достоверности выводов и рекомендаций.
13. Процесс подготовки доклада осуществлять в течение всего анализируемого периода, что позволит а) участвовать в мониторинге исполнения законов, наряду с ЖК, б) отнестись к анализируемому НПА, осуществлять мониторинг и сбор данных, таким образом, подготовленные заключения гендерной экспертизы сделать публичными и предоставлять при рассмотрении их в ЖК, сделав частью портфеля\дела законопроекта.
14. Оценки воздействия НПА могут проводиться и по методикам ОЭСР, что позволит оценить эффективность, результативность, воздействие на конкретные социальные группы, «взвесить» через гендерные индикаторы изменения в статусе женщин и девочек, мужчин и мальчиков в сообществах.

15. Включить Доклад как источник в методологию осуществления контрольной функции ЖК КР. ЖК КР утвердил Концепцию применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля¹. Это крайне важный документ в деятельности ЖК КР, позволяющий оценивать не сами законодательные нормы, а результаты и их целевые показатели и индикаторы в различных отраслях и сферах деятельности государства.

Альтернативные финансовые сценарии

Два Доклада – 2019 и 2020 годов были разработаны при поддержке ПРООН (SDC). Данная поддержка позволила разработать и протестировать методологию доклада, провести успешную информационную кампанию, в некоторой степени «приучить» аудиторию к мысли о необходимости и полезности доклада как инструмента мониторинга и исполнения контрольной функции ЖК КР. Также, благодаря поддержке, был разработан и успешно протестирован формат оценки воздействия законодательства на отдельную сферу, который впоследствии может быть применен для оценки воздействия законодательства на другие сферы, что обобщает экспертный и аналитический потенциал Союза МСУ и ИПР. Однако все эти результаты были достигнуты за счет получения существенных финансовых ресурсов от доноров. Начиная с 2021 года, такой поддержки нет.

Безусловно, в будущем Союзу МСУ и ИПР следует продолжить поиск поддержки и получения дополнительного финансирования, однако прекращать подготовку доклада из-за отсутствия такой поддержки нельзя, так как прервется только начавшая складываться традиция его восприятия властью. Прекращение выпуска Доклада из-за отсутствия донорского финансирования нанесет ущерб политической репутации Союза МСУ как устойчивого института, выражающего интересы части всей системы управления.

В связи с этим, Союзу МСУ и ИПР следует рассмотреть в своих регулярных бюджетах минимальное финансирование, необходимое для того, чтобы не прервать цикл разработки Доклада. Вместе с тем, следует признать, что собственные финансовые возможности Союза МСУ и ИПР не позволяют полностью профинансировать процесс на том же уровне, как это было сделано в 2019 и 2020 году. Поэтому Союзу МСУ и ИПР предстоит найти баланс, который, с одной стороны, позволит не прерывать цикл подготовки докладов, с другой – оставит возможности для повышения качества процесса и продукта с помощью донорской поддержки.

Предлагается рассмотреть три финансовых сценария – максимальный – возможный при наличии донорской поддержки; оптимальный – включающий оптимальный набор необходимых расходов в стабильной среде; минимальный – жизненно необходимый минимум в условиях кризиса. В 2022 году рекомендуется Союзу МСУ и ИПР заложить в свои бюджеты сумму расходов на Доклад, соответствующему оптимальному финансовому сценарию (см. таблицу ниже2).

Статья расходов	Максимальный, сомов	Оптимальный, сомов	Минимальный, сомов
Методология	200 000	50 000	0
Сбор информации	400 000	100 000	50 000
Написание	700 000	300 000	200 000

1 Утверждена Постановлением ЖК КР от 20 ноября 2019 года № 3362-VI.

2 Суммы приводятся в сомах, поэтому должны подвержены перерасчету в будущем с учетом инфляции и курса сома.

Подготовка к печати и печать	1 000 000	200 000	0
Презентация	80 000	20 000	10 000
ИТОГО	2 380 000	670 000	260 000

Вопрос о финансировании подготовки Доклада в 2021 году следует рассмотреть отдельно, с учетом формирования структуры государственной власти, количества изменений в законодательстве и других факторов.

Рекомендации Союзу МСУ

С учетом всех предлагаемых подходов и перспектив, Союз МСУ может развивать дальнейшую деятельность по следующим направлениям, связанным с Докладом.

Накопление стратегической информации – формирование «Дел законопроектов». Практика работы с Докладом показала, что попытки анализа намерений инициаторов того или иного законопроекта добиться тех или иных изменений путем принятия закона не всегда оказывались успешными, поскольку не всегда возможным оказывалось найти справки-обоснования, аналитические и иные материалы, которые разрабатывались в процессе инициирования законопроекта. Поэтому во многих случаях остается непонятным, чем руководствовались авторы изменений, какими аргументами они пользовались и каких индикаторов предполагали достичь. Кроме того, затруднен доступ к экспертизам законопроекта, включая гендерную экспертизу. Учитывая также, что во время событий октября 2020 года некоторая часть архива ЖК КР, включая цифровую информацию, была утрачена, Союзу МСУ *рекомендуется вести в своем архиве собственные Дела законопроектов и законов, представляющих наибольшее значение для органов МСУ и оказывающих на них существенное влияние.* Эти материалы будут необходимы не только для подготовки будущих докладов, но и для успешного исполнения представительской функции Союза МСУ в целом, поскольку нередко возникают ситуации, в которых необходимо вернуться к истории, хронологии, развитию того или иного закона или изменения в закон. Именно отсутствие такой институциональной памяти становится причиной повторения одних и тех же ошибок, допускаемых властью.

Усилить взаимодействие с комитетами ЖК КР. В ходе фокус-группы, представители некоторых комитетов выразили готовность принять участие в подготовке Доклада путем включения в анализ необходимой им информации и данных. Этим намерением следует воспользоваться максимально, *рекомендуется начать цикл разработки следующего Доклада с консультаций с комитетами в отношении того, какая информация и выводы Доклады были бы им наиболее полезны в исполнении ими контрольной функции.*

Продолжить работу над статусом Доклада и рассмотреть возможные альтернативы. В процессе фокус-группы был перечислен ряд вариантов решения вопроса о статусе Доклада, включая следующие: создание совета по вопросам местного самоуправления при Президенте и применение Доклада как инструмента работы совета; легализация статуса на законодательном уровне, в частности, путем внесения изменений в Регламент ЖК КР и в Закон КР «О местном самоуправлении». Союзу МСУ *рекомендуется вернуться к рассмотрению вопроса после того, как будет окончательно определена структура государственного управления.*

Расширение партнерства с государственными органами в ходе подготовки Доклада. Необходимо дальнейшее активное вовлечение госорганов в работу с Докладом. Популяризация доклада перед ЖК КР и Правительством КР и высказанное представителями правительства и госорганов желание осуществлять такую работу должно стать поводом для активных действий Союза МСУ по вовлечению в диалог всех заинтересованных сторон. Это позволит решить проблему недостатка информации как для

правительства (о состоянии МСУ), так и для Союза МСУ (например, проблема дефицита данных о доходах и расходах органов МСУ). На данном этапе, после завершения Доклада **рекомендуется направить Доклад с соответствующими сопроводительными письмами в адрес всех ключевых министерств, а также ключевым лицам в аппарате Правительства и аппарате Президента.** В дальнейшем необходимо с большей настойчивостью вовлекать в процесс подготовки Доклада заинтересованные ведомства. С учетом усиления взаимодействия с комитетами ЖК КР, рекомендуется включать в запросы информации индикаторы и вопросы, поставленные комитетами и направлять запросы от имени комитетов.

Объединение докладов Президенту КР и Жогорку Кенешу КР в один документ. Несмотря на различия в содержании обоих докладов, **рекомендуется положительно рассмотреть вопрос об объединении докладов в целях большей полноты охвата предметов оценки (как воздействие законодательства, так и исполнение политики Президента КР); экономии ресурсов; усиления политического влияния.** В этом случае структура документа может включать три основных раздела: оценка исполнения политики Президента КР в сфере местного самоуправления; воздействие принятого законодательства (при этом продолжить практику анализа не только тех законов, которые были приняты в отчетном году, но и тех законов, сроки действия которых уже достаточны для того, чтобы объективно оценить их воздействие на МСУ); обобщенный анализ ситуации.

Рассмотреть альтернативные финансовые сценарии и разработать стратегию поддержки Доклада с учетом: необходимости не прекращать подготовку следующих докладов собственными силами; оставления возможностей для получения донорской поддержки.

Продвижение и популяризация Доклада. Союзу МСУ и ИПР **рекомендуется расширить набор коммуникационных инструментов о Докладе,** за счет включения, например, следующих: публикации статей в республиканских газетах, таких как «Слово Кыргызстана», «Кыргыз тоосу», «Эркин-Тоо»; публикации статей в электронных новостных СМИ; активного использования портала Союза МСУ для продвижения Доклада; адресной рассылки Доклада для информации государственным органам, отделам аппарата (администрации) Президента; проведения пресс-сессий для журналистов; проведения презентаций и обсуждений с аппаратом и заинтересованными комитетами ЖК КР; проведения презентаций и обсуждений с бенефициарами и институтами, имеющими отношение к Докладу (МСУ, Госорганы); обсуждения с вовлеченными в сектор организациями гражданского общества и пр.