

# Предложения Института политики развития в отношении реформирования законодательства в сфере регионального развития

Институт политики развития оказывает консультативную и техническую помощь айылным аймакам Кыргызской Республики в вопросах улучшения управления по различным направлениям, в том числе в улучшении управления муниципальными финансами (местными бюджетами) и муниципальной собственностью (землями и сооружениями), ведет регулярную аналитическую работу по государственному управлению и местному самоуправлению. С 2011 года по настоящее время Институтом политики развития реализуется Проект «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», финансируемый Швейцарским Правительством через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству, направленный на повышение уровня бюджетной прозрачности органов МСУ, уровня качества муниципальных услуг, оказываемых органами МСУ населению.

Институт политики развития активно участвует в разработке как государственных, так и местных стратегических документов, занимается подготовкой проектов нормативных правовых актов и рекомендаций к документам, касающихся системы местного самоуправления.

Институт политики развития направил на рассмотрение Национального совета по устойчивому развитию и Рабочей группы по совершенствованию законодательства о местных государственных администрациях и местном самоуправлении, созданной Распоряжением Президента КР от 18 января 2018 года, свои рекомендации в отношении решения накопленных вопросов в местном самоуправлении, посредством совершенствования законодательства Кыргызской Республики, а также обозначения основных проблем и путей их решения в Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018 – 2040 гг. «Таза Коом, Жаны Доор».

## 1. Закон о местном самоуправлении (или Кодекс о местном самоуправлении)

Действующий Закон о местном самоуправлении концептуально не отражает права и возможности местного сообщества осуществлять местное самоуправление, не предоставляет местному самоуправлению политической, финансовой и административной самостоятельности для того, чтобы выполнять эффективно возложенные на него

функции, не содержит описания и регламентации механизмов взаимодействия между органами МСУ и государством. Требуется изменение порядка формирования органов МСУ, усиление их полномочий, конкретизация и расшифровка вопросов местного значения, разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ, уточнение списка делегированных государственных полномочий, четкая регламентация механизма взаимодействия органов МСУ и государственных органов и др.

*Примечание: некоторые направления заложены в проекте Программы развития МСУ на период 2018-2022 годы.*

## 2. Совершенствование законодательства о планировании

*(предлагаемые варианты разрабатываемых законов: закон о региональном планировании, закон о пространственном планировании, закон о стратегическом планировании, закон о планировании социально-экономического развития, закон о территориальном управлении и комплексном планировании социально-экономического развития).*

Существуют два разрыва в системе планирования. Вертикальный разрыв: ведомственные программы развития не координируются между собой на местах, что приводит к перекосам на уровне районов и муниципалитетов. Горизонтальный разрыв: программы развития МСУ никак не связаны с государственными программами. Отсутствует комплексное пространственное планирование, основанное на геоданных и социально-экономических данных. Отсутствует профессия планировщика как в социально-экономическом плане, так и в пространственном. Доминирует устаревшее представление о пространственном планировании как о градостроительстве и архитектуре, без учета социальных и экономических факторов, а также без учета стратегических целей на национальном и субнациональном уровнях. Крайне необходимо создание национальной системы планирования, связывающей все уровни управления с включением пространственного планирования. Социально-экономическое планирование должно происходить в привязке к пространству, территории.

*Примечание: есть разработанные предложения о модели планирования, связывающей уровни МСУ, МГА и министерств. Имеется концепция закона о территориальном управлении и комплексном планировании в МЭ КР (при поддержке Всемирного банка).*

## 3. Предложения о формировании фонда национального благосостояния (вариант: закон о фонде благосостояния общества, изменения в Кодекс о неналоговых доходах)

Доходы от недр – это разовые поступления от невозобновляемых источников национального богатства, следовательно, принадлежат они не только ныне живущим, но и будущим поколениям. Сегодня они неэффективно «зарываются в землю»

– покупается техника, строятся или ремонтируются малозначимые объекты через гранты фондов регионального развития (ФРР). Происходит распыление и неэффективная растрата национальных богатств.

Для справедливого распределения национальных богатств между поколениями и обеспечения будущих нужд и целей развития, а также для финансирования отраслей, финансируемых по остаточному принципу или вовсе нефинансируемых, необходимо принципиально изменить систему использования доходов от недр. Часть этих доходов должна резервироваться в виде инвестиционного капитала, на доходы от этих инвестиций должны финансировать важные для нации проекты в сфере науки, культуры, технологий, гражданского общества, государственного языка и других, которые создают будущее нации. Есть разработанная концепция создания фонда национального благосостояния.

## 4. Успешное проведение административно-территориальной реформы

Определиться с Концепцией АТР в КР (обновить/уточнить утвержденную Концепцию об АТР), утвержденной ПП КР от 23 марта 2012 года, № 198.).

Разработать и принять специальный Закон КР «Об АТР». Это позволит органам государственной власти и органам МСУ решать задачи по АТР в рамках установленных правил, позволит выполнить сторонам необходимые мероприятия по АТР, согласно установленным срокам, с обеспечением необходимых финансовых затрат.

В специальном законе об АТР должны быть определены цели и задачи реформы, стороны, их права и ответственность, а также финансовые ресурсы для проведения АТР в соответствующие сроки. В качестве основной цели АТР должно быть определено: оптимизация административных территорий для того, чтобы органы управления могли оказывать местному сообществу более качественные государственные и муниципальные услуги.

Проведение АТР должно способствовать повышению конкурентоспособности административных территорий, регионов и самостоятельно выполнять возложенные на них задачи, построить эффективную систему управления, которая должна обеспечить доступ граждан к качественным государственным и муниципальным услугам.

Закон должен детально определить критерии проведения административной реформы, которые должны быть направлены на балансирование численности населения на новых территориях, его экономических, природных и иных ресурсов (например, минимальная численность населения

на территории местного самоуправления, можно определить от 10000 тысяч и выше, с учетом его экономических, природных и иных ресурсов, а также учитывая географическое расположение сел и городов, удобства предоставления государственных и муниципальных услуг).

Законом необходимо предложить органам местного самоуправления возможность добровольного объединения, согласно установленным критериям, с установлением определенного срока для этого, в то же время закон должен предусматривать также и принудительный порядок объединения, в случае невозможности добровольного объединения органов МСУ в установленные сроки. В данном случае потребуются также внести изменения в Закон КР «Об административно-территориальном устройстве в КР», в части передачи функций и полномочий Правительству по принудительному объединению ОМСУ. Реформу АТР можно завершить к следующим выборам органов управления территорий, чтобы минимизировать затраты бюджета на эти цели.

Кроме того, закон должен предусматривать гарантии и компенсационные меры для муниципальных служащих и высвобожденных лиц при объединении (повышение заработной платы, компенсации для сокращенных штатных работников и др.).

*Примечание: требуется разработка Закона об АТР и внесение изменений в Концепцию АТР в КР.*

## 5. Усиление взаимодействия органов МСУ через ассоциации (союзы) органов МСУ

Есть необходимость законодательного закрепления статуса ассоциаций (союзов) органов МСУ, для чего предлагаем разработать специальный закон. Основанием для принятия закона об ассоциациях (союзах) органов МСУ является улучшение и усиление взаимодействия органов МСУ как по горизонтали (МСУ – МСУ), так и по вертикали (МСУ – государство).

Цель закона заключается в институционализации механизма взаимодействия органов МСУ между собой и государством.

К задачам закона относятся:

- институционализация каналов связи и механизмов подотчетности между местными сообществами и государством;
- институционализация переговорного процесса между государством и органами МСУ в целях достижения баланса интересов развития между центром и регионами;
- создание устойчивого механизма внедрения и распространения методологий, продуктов и лучшей практики;

- создание устойчивой системы обмена опытом между органами местного самоуправления на горизонтальном уровне.

Необходимость горизонтального взаимодействия вызвана потребностью органов МСУ:

- в обмене информацией, лучшей практикой, продуктами и методами управления в целях решения общих проблем и улучшения качества муниципального управления;
- улучшения сотрудничества органов МСУ с местными сообществами;
- улучшения сотрудничества с гражданским обществом и бизнесом.

Необходимость вертикального взаимодействия вызвана отсутствием устойчивой системы взаимодействия органов МСУ с различными государственными органами, включая Жогорку Кенеш КР, Правительство КР, министерства и ведомства. Вертикальное взаимодействие необходимо в целях:

- установления устойчивого канала передачи информации «снизу вверх», например, от местных сообществ к Жогорку Кенешу и Правительству;
- повышения эффективности решения проблем, возникающих на уровне местного самоуправления и местных сообществ, а также защиты их интересов на национальном уровне;
- формализации переговорного процесса между национальным и местными уровнями управления для установления баланса распределения ответственности, полномочий и ресурсов для устойчивого развития страны в целом и местных сообществ в отдельности;
- усиления взаимной подотчетности государственного управления и местного самоуправления.

Отсутствие или недостаточный уровень такого взаимодействия препятствуют достижению целей национальных и местных программ развития, реализации гражданских прав и усилению потенциала и возможностей органов МСУ обеспечения граждан страны доступными и качественными государственными и муниципальными услугами.

## 6. Бюджетный кодекс КР, отраслевые законы

Цель изменений – придание бюджетному календарю органов МСУ самостоятельного, независимого от республиканского бюджета, характера для своевременного формирования и утверждения местных бюджетов. Одновременно следует

изменить систему расщепления доходов между республиканским и местными бюджетами в соответствии с возложенными на соответствующие органы управления функциями. Данная мера по пересмотру источников доходов местного бюджета предусмотрена в Концепции развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы (КМБО), но не реализована на практике. Требуется внести соответствующие изменения в БК КР и различные отраслевые законы.

Есть разработанный законопроект, (регистрация № 6-8483/17 от 14.04.2017 г.). Необходимо дополнить данный законопроект в части исключения из состава доходов местного бюджета налога с продаж и передачи в местный бюджет 100% доходов по подоходному налогу.

## 7. Стратегия автоматизации процессов планирования и исполнения местных бюджетов в Кыргызской Республике

Важной задачей, влияющей на прозрачность межбюджетных отношений, является информатизация и автоматизация процессов планирования и исполнения местных бюджетов.

На сегодняшний день задачи по автоматизации разрознены и обозначены в разных документах ПКР:

- разработка единой автоматизированной базы экономических и статистических показателей для прогнозирования доходной части местного бюджета (п.1.3.6 Стратегии развития управления государственными финансами в КР на 2017-2025 годы (СУГФ);
- автоматизация процесса планирования местных бюджетов (п. 1.3.8 СУГФ);
- внедрение электронной системы отчетности и документооборота (п. 1.3 Плана по реализации КМБО).

Стратегия автоматизации должна носить комплексный характер и быть согласованной с Концепцией развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы.

*Примечание: требуется разработка проекта Стратегии автоматизации.*

## 8. Совершенствование законодательства о выравнивающих грантах

- *Разработка новой методики расчета выравнивающих грантов.*

- **Внесение изменений в Закон КР «О республиканском бюджете на 2018 год».**

Концептуально: не определена цель системы выравнивания, например: по минимуму, по среднему, подтягивание слабых в целях развития.

Технически: есть ряд проблем, например, следующие.

Методика расчета выравнивающих грантов, утвержденная ПП КР от 16 июня 2011 года, № 321, сложна, непрозрачна, что создает возможности для манипулирования при расчете сумм выравнивающих грантов. Она также не стимулирует органы МСУ пополнять местные бюджеты. В среднесрочной перспективе должна быть принята методика, обеспечивающая справедливое, понятное и эффективное выравнивание доходов местных бюджетов.

В краткосрочном периоде для ликвидации факторов, сдерживающих развитие бюджетных процессов на уровне органов МСУ в части распределения выравнивающего гранта, в течение 3-х месяцев внести изменения в Закон КР «О республиканском бюджете на 2018 год» о том, что рост доходов местного бюджета за счет инициатив органа МСУ по улучшению администрирования или увеличения ставок и коэффициентов по четырем видам налогов (земельный налог, налог на имущество, добровольный патент, обязательный патент) в пределах предусмотренных полномочий законодательством, не является основанием для изменения размеров выравнивающих грантов в течение трех лет.

*Примечание: вопрос вошел в Концепцию реформы межбюджетных отношений (далее – Концепция РМБ), утвержденную Правительством КР. Но концепция не реализуется.*

## 9. Разработка регламента взаимодействия государственных органов и органов МСУ при формировании и исполнении местных бюджетов

Для усиления роли и ответственности государственных органов в бюджетных процессах на уровне органов МСУ и четкой регламентации полномочий органов местного самоуправления в процессе планирования и исполнения местных бюджетов, следует разработать и принять регламент взаимодействия государственных органов и органов МСУ при формировании и исполнении местных бюджетов. Данная мера предусмотрена в Концепции РМБ, однако не была реализована.

## 10. Методика финансирования делегированных государственных полномочий

В настоящее время действует Временная методика расчета трансфертов для финансирования делегированных государственных полномочий. Ее совершенствование обеспечит объективность выделения средств. Если прозрачной формулы не будет, то выделение средств станет субъективным – на усмотрение ответственных лиц Минфина. Соответственно, усилится коррупциогенность принимаемых решений. Необходимость разработки методики определена Стратегией развития управления государственными финансами в Кыргызской Республике на 2017-2025 годы, утвержденной Постановлением Правительства КР от 22 декабря 2016 года, № 696 (СУГФ).

## 11. Постановление ПКР о порядке финансирования органов местного самоуправления через средства, передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты

Данная задача поставлена в Концепции РМБ (пункт 2.4 Плана действий по реализации Концепции РМБ). Необходимо провести анализ и мониторинг действующей системы финансирования средств, передаваемых из республиканского бюджета в местные бюджеты. Разработка предложений должна основываться на новых подходах финансирования с учетом международного опыта.

## 12. Методики, повышающие прозрачность местных бюджетов и создающие возможность гражданам участвовать в бюджетном процессе

Задача формирования рациональной системы управления и распоряжения ресурсами местных сообществ предусматривает, наряду с ростом доходов местного бюджета, одновременное повышение общественного мониторинга и контроля и, соответственно, повышение роли граждан в управлении местным бюджетом. Для реализации конституционных требований о праве граждан на получение информации и участие в бюджетном процессе (статья 52 Конституции КР), необходимо создать правовую базу для участия граждан в бюджетном процессе. Данные НПА будут способствовать росту доверия населения к органам управления на

местах и повышению эффективности расходования бюджетных средств.

Методика формирования Гражданского бюджета по местным бюджетам КР, обеспечивающая составление доступного для граждан бюджета, утверждена Приказом Министерства финансов КР от 26 декабря 2017 года, № 166. Разработан проект методики проведения общественных слушаний (для утверждения Приказом МФ). Проект методики расчета Муниципального индекса бюджетной прозрачности внесен МФ на рассмотрение ПКР.

Данные методики должны быть приняты постановлением ПКР для создания устойчивой прозрачной бюджетной системы и условий для участия граждан в бюджетном процессе.

В настоящее время на рассмотрение ПКР внесен Проект методики расчета Муниципального индекса бюджетной прозрачности. Для утверждения Методики формирования Гражданского бюджета правовая основа имеется (статья 126 БК КР).

Для утверждения ПКР методики проведения общественных слушаний, соответствующий законопроект был внесен в ЖК депутатом и находится на этапе экспертизы в ПКР (регистрация № 6-8483/17 от 14.04.2017 г.).

## 13. Автоматизации деятельности органов МСУ

Деятельность органов МСУ предполагает работу с огромными объемами данных, одновременно предоставлением этих данных вышестоящим государственным органам по их запросам. Управление аппаратом ОМСУ сегодня является тяжелой задачей для руководителей органов МСУ, тогда как большую долю работы аппарата ОМСУ занимает бюрократическая система управления с высокой текучестью кадров.

Обеспечение органов МСУ качественной интернет-связью и автоматизация их деятельности позволит комплексно решить указанные задачи, существенно снизить трудоемкость процесса работы и ведения учета данных. Автоматизация может охватить все основные работы ОМСУ, связанные с управлением и учетом данных, единая информационная система позволит руководству эффективно управлять бизнес-процессом деятельности аппарата органов МСУ.

На сегодня в аппаратах ОМСУ управление муниципальным имуществом (предоставление в аренду или отчуждение муниципального имущества – земли, объекты), управление вопросами социальной защиты, сбор и учет налоговых и неналоговых платежей, управление документооборотом и архивация, кадровые вопросы, включая мониторинг и оценку деятельности муниципальных служащих, обеспечение доступа граждан к информации, обеспечение прозрачности деятельности

Сайкал ЖУНУШОВА



Анонимдүү айкелдер - жүрмөө сепил -  
Биздин байкалбаган байлыгыбыз.  
Дач курортлагы, Кочкор айылы, Январь 2016.



ОМСУ, предоставление отчета по делегированным государственным полномочиям – все эти и многие другие управленческие процессы ведутся механическим способом, занимая большую долю рабочего времени служащих. Указанные трудовые процессы станут намного эффективнее и результативнее, если их автоматизировать, что может гарантировать:

- увеличение эффективности управленческих решений;
- экономию рабочего времени;
- оптимизацию взаимодействия органов МСУ с государственными органами (в сборе и предоставлении данных, предоставлении электронного отчета и т.д.);
- достижение прозрачности рабочего процесса;
- обеспечение высокой производительности труда служащих;
- построение системы мониторинга деятельности аппарата и служащих на основе ключевых показателей эффективности.

В свою очередь внедрение системы электронного документооборота позволяет органам МСУ решить не только задачи автоматизации делопроизводства, обработки документов и архивации, но и строить эффективные решения по предостав-

лению муниципальных (в т.ч. делегированных государственных услуг) услуг в электронном виде гражданам и иным заинтересованным лицам. Автоматизация документооборота позволит решить задачи по:

- совершенствованию предоставления муниципальных (в т.ч. государственных) услуг гражданам и бизнесу;
- результативному взаимодействию между всеми участниками документооборота;
- повышению контроля исполнительской дисциплины;
- организации эффективного учета входящей и исходящей корреспонденции, автоматизации процедур рассмотрения и исполнения документов;
- организации прозрачной работы с обращениями граждан с последующим отслеживанием сроков подготовки ответа по полученному запросу;
- обеспечению доступа граждан и иных заинтересованных лиц к документам и информации;
- обеспечению доступа служащих к электронной базе нормативных правовых актов и т.д.

*Примечание: требуется принятие соответствующего НПА с финансовым обеспечением.*