

2016-2018

ДОКЛАД

Жогорку Кенешу
Кыргызской Республики
о воздействии законов,
принятых в 2016-2018 гг.,
на развитие
местного самоуправления
в Кыргызской Республике



БИШКЕК - 2019



БИШКЕК-2019

ДОКЛАД

Жогорку Кенешу
Кыргызской Республики
о воздействии законов,
принятых в 2016-2018 гг.,
на развитие
местного самоуправления
в Кыргызской Республике

УДК 351/354
ББК 67.99(2Ки)1
Д 63

Авторы текста *Н. Добрецова, М. Семеняк*.
Руководитель проекта *О. Алманбетов*; менеджер проекта *Н. Кожошева*.
Сбор информации осуществлен *К. Имановым, М. Семеняком*.

Д 63 **Доклад Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законов, принятых в 2016-2018 гг., на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике.** – Бишкек: Союз МСУ, Институт политики развития, 2019. – 108 с.

ISBN 978-9967-9222-5-9

Доклад представляет собой политический и коммуникационный механизм взаимодействия органов МСУ с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. Политическая миссия доклада заключается в содействии Жогорку Кенешу Кыргызской Республики в исполнении им своей контрольной функции, а также в совершенствовании законодательства, оказывающего воздействие на развитие местного самоуправления, и обеспечении учета интересов органов МСУ в меняющемся национальном законодательстве. Коммуникационная миссия доклада – дать возможность органам МСУ Кыргызской Республики представить свое обобщенное мнение о воздействии законодательства на развитие местного самоуправления и укрепить коммуникационную связь между Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и органами МСУ.

Доклад дает возможность депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и другим заинтересованным сторонам составить целостное представление о тенденциях развития местного самоуправления Кыргызской Республики вне отраслевого разреза, основанное на открытых данных, информации государственных органов и позиции органов МСУ.

Электронная версия доклада на кыргызском, русском и английском языках опубликована на сайте www.citykr.kg и www.dpi.kg

Поскольку доклад разрабатывался на русском языке, в случае расхождений текста на русском языке с текстами на кыргызском и английском языках, правильной следует считать текст на русском языке.

Доклад подготовлен с использованием результатов и данных, ставших доступными благодаря работе Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития.

Просьба при распространении пособия или его частей в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, звукозапись, любые запоминающие устройства и системы поиска информации, уведомлять издателей по адресам электронной почты: msu.kg@mail.ru, Office@dpi.kg

Д 1203020200-19
ISBN 978-9967-9222-5-9

УДК 351/354
ББК 67.99(2Ки)1



ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

© Объединение юридических лиц
«Союз местных самоуправлений
Кыргызской Республики, 2019

© Учреждение
«Институт политики развития», 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

Документ опубликован в рамках проекта ПРООН «Сильная парламентская демократия при активном участии граждан» финансируемый Швейцарским Управлением по Развитию и Сотрудничеству.

Мнения, выраженные в данной публикации, необязательно отражают точку зрения Швейцарского Управления по Развитию и Сотрудничеству, Организации Объединенных Наций, Программы развития Организации Объединенных Наций, ее программ/проектов или правительств. Употребляемые обозначения не означают выражения какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории или района, или их границ.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 5 |
| РЕЗЮМЕ..... | 8 |
| РЕКОМЕНДАЦИИ..... | 13 |
| Рекомендации Жогорку Кенешу КР..... | 13 |
| Рекомендации Правительству КР..... | 14 |
| Рекомендации Государственной кадровой службе КР..... | 15 |
| АЛЬТЕРНАТИВНОЕ МНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ..... | 16 |
| ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ДОКЛАДА..... | 19 |
| ВОПРОС О СТАТУСЕ ДОКЛАДА | 21 |
| КОЛИЧЕСТВО ОРГАНОВ МСУ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ..... | 22 |
| ЧАСТЬ I. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 2016-2019 ГГ..... | 25 |
| 1.1. Взаимодействие органов МСУ с гражданами..... | 25 |
| 1.1.1. Отношение граждан к органам МСУ..... | 25 |
| 1.1.2. Уровень доверия граждан к органам МСУ..... | 26 |
| 1.1.3. Участие граждан в местном самоуправлении..... | 28 |
| 1.2. Развитие парламентаризма на местном уровне..... | 29 |
| 1.2.1. Новые условия для местных выборов..... | 29 |
| 1.2.2. Справедливая представленность..... | 31 |
| 1.2.3. Устойчивость местной представительной демократии..... | 33 |
| 1.3. Состояние исполнительных органов МСУ..... | 34 |
| 1.3.1. Качественный состав..... | 34 |
| 1.3.2. Вакансии и текучесть кадров..... | 36 |
| 1.3.3. Прохождение конкурса..... | 36 |
| 1.3.4. Повышение квалификации..... | 39 |
| 1.3.5. Карьерный рост и награждения..... | 39 |
| 1.3.6. Исполнение делегированных государственных полномочий..... | 39 |
| 1.4. Финансовое и экономическое положение органов МСУ..... | 42 |
| 1.4.1. Финансовая способность органов МСУ решать вопросы местного значения..... | 42 |
| 1.4.2. Направления совершенствования межбюджетных отношений..... | 45 |
| 1.4.3. Необходимость процесса согласования межбюджетных отношений между Правительством КР и органами МСУ..... | 52 |
| 1.4.4. Управление муниципальной собственностью..... | 53 |
| 1.5. Соблюдение законов органами МСУ..... | 57 |
| 1.5.1. Доступ к информации о соблюдении законов органами МСУ..... | 57 |
| 1.5.2. Проверки органов МСУ..... | 57 |
| ЧАСТЬ II. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА И ОРГАНЫ МСУ ЗАКОНОВ, ПРИНЯТЫХ В 2016 – 2018 ГГ..... | 61 |
| 2.1. Законы, оказавшие наибольшее влияние на развитие местных сообществ и органов МСУ..... | 61 |
| 2.1.1. Воздействие законов, внесенных Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР..... | 64 |
| 2.1.2. Воздействие законов, внесенных Комитетом по бюджету и финансам ЖК КР..... | 75 |
| 2.1.3. Воздействие законов, внесенных Комитетом по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию ЖК КР..... | 79 |
| 2.1.4. Воздействие законов, внесенных Комитетом по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР..... | 83 |
| 2.2. Расширение перечня вопросов местного значения без подкрепления ресурсами..... | 89 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | 91 |
| Приложение 1. Перечень законов, которые оказали самое существенное воздействие на состояние и развитие органов МСУ и местных сообществ в 2016-2018 гг..... | 91 |
| Приложение 2. Список инициатив по расширению перечня вопросов местного значения без подкрепления ресурсами, 2018-2019 гг..... | 92 |
| Приложение 3. Календарь существенных событий, повлиявших на развитие законодательства о местном самоуправлении..... | 95 |
| Приложение 4. Список государственных органов и организаций, получивших Доклад для выявления и учета альтернативных мнений..... | 107 |

Список сокращений и условных обозначений

| | |
|-------------|--|
| АА – | айылный аймак, сельская административно-территориальная единица Кыргызской Республики. |
| АК – | айылный кенеш, представительный орган сельского местного самоуправления Кыргызской Республики. |
| АО – | айыл окмоту, исполнительный орган сельского местного самоуправления Кыргызской Республики. |
| БК КР – | Бюджетный кодекс Кыргызской Республики. |
| ГАМСУМО – | Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики. |
| ГКС КР – | Государственная кадровая служба Кыргызской Республики. |
| ГНС КР – | Государственная налоговая служба Кыргызской Республики. |
| ГРС КР – | Государственная регистрационная служба Кыргызской Республики. |
| ДГП – | делегированные государственные полномочия. |
| ДКРПНИ – | Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики. |
| Доклад – | Доклад Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законов, принятых в 2016-2018 гг., на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике. |
| ЖК КР – | Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики. |
| ЖКХ – | жилищно-коммунальное хозяйство. |
| ЗАГС – | запись актов гражданского состояния. |
| ИДН – | Индекс доверия населения к деятельности государственных органов исполнительной власти и органов МСУ Кыргызской Республики, методика расчета которого утверждается постановлением Правительства Кыргызской Республики. |
| ИМБ – | Индекс многомерной бедности, который изучает бедность в трех измерениях: доступ к здравоохранению (питание, детская смертность), доступ к образованию (длительность обучения и посещаемость школ) и доступ к обеспечению базовых потребностей (топливо, электричество, санитария, вода, земля, имущество и т. д.). |
| ИПЗР – | индивидуальный план защиты ребенка. |
| ИПР – | Учреждение «Институт политики развития». |
| КПП – | консультационно-правовая помощь. |
| КР – | Кыргызская Республика. |
| ЛОВЗ – | лицо с ограниченными возможностями здоровья. |
| МБ – | местные бюджеты. |
| МГА – | местная государственная администрация. |
| МСУ – | местное самоуправление. |
| МСХППМ КР – | Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики. |
| МТСР КР – | Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики. |
| МФ КР – | Министерство финансов Кыргызской Республики. |
| МЮ КР – | Министерство юстиции Кыргызской Республики. |
| НКО – | некоммерческая организация. |
| НПА – | нормативный правовой акт. |
| НСК КР – | Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. |
| ОС – | общественные слушания. |
| ОЮЛ – | объединение юридических лиц. |
| ПИРС – | план индивидуальной работы с семьей. |
| РБ – | республиканский бюджет. |
| СМИ – | средства массовой информации. |
| Союз МСУ – | Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики». |
| ТЖС – | трудная жизненная ситуация. |

ВВЕДЕНИЕ

Местные сообщества и органы местного самоуправления (далее – МСУ) имеют устойчивые и хаотичные каналы прямой связи с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (далее – ЖК КР), их мнение слабо учитывается при 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 дать 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, исключающая намеренное или ненамеренное искажение информации, поступающей от исполнительной государственной власти или СМИ.

Более 60 % органов МСУ обращаются в ЖК КР и Правительство КР по поводу проблем, возникающих при реализации норм действующего законодательства (редко – 55,2 %, часто – 5,8 %¹). Более половины органов МСУ (51,2 %) заявляют о том, что ЖК КР и Правительство КР не предоставляют информацию в ответ на их обращения. Большое число таких обращений и индивидуальное общение с каждым органом МСУ создает для высших органов управления административную проблему. Поэтому необходимо создать новый канал взаимодействия. В отношении ЖК КР таким каналом может стать данный Доклад.

К сожалению, долгое время не слишком уверенный голос МСУ позволял приносить его интересы в жертву политической и экономической конъюнктуре, искажать прогнозные последствия некоторых решений для МСУ в глазах депутатов ЖК КР. Так было, например, когда на органы МСУ была возложена часть обязательств по выплате заработной платы учителям, хотя образование является государственной функцией, а ЖК КР не имел информации о нарушении принципа разграничения бюджетов, функций и полномочий государственных органов и органов МСУ.

ЖК КР оказывает прямое воздействие на формирование органов МСУ и взаимоотношения между местными кенешами и исполнительными органами МСУ. Местные кенешы являются воплощением парламентской демократии в Кыргызской Республике на местном уровне, так как они избираются напрямую населением, представляют население соответствующей территории и копируют модель устройства власти на национальном уровне. Однако до сих пор местные кенешы работают изолированно, что затрудняет их развитие, они недостаточно взаимодействуют с ЖК КР и другими государственными органами, нередко допускают нарушения законов, интерпретируя их без четкого понимания воли законодателей. Со своей стороны, ЖК КР не имеет информации о том, как законы применяются местными кенешами в своих местных нормативных правовых актах (далее – НПА), каков базис парламентской демократии на местах и каковы кадровые и политические перспективы ее развития.

Данные проблемы были обсуждены на Форуме МСУ КР «Роль органов МСУ в комплексном развитии регионов Кыргызской Республики» 3 июля 2018 года (материалы форума доступны на сайте: <http://dpi.kg/ru/library/full/281.html>), по результатам которого была принята Резолюция, которая отметила необходимость внедрения новых инструментов оценки воздействия работы ЖК КР на развитие местных сообществ.

Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики» (далее – Союз МСУ) в партнерстве с Учреждением «Институт политики развития» (далее – ИПР) разработало концепцию Доклада Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законов, принятых в 2016-2018 гг., на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике (далее – Доклад). Согласно методологии, Доклад не является только

¹ Здесь и далее, где не указан источник информации, использованы результаты опроса органов МСУ, проведенного Союзом МСУ в 2019 году; данные из архива ИПР.



МОНИТОРИНГ

МОНИТОРИНГ

письменным документом в обычном его понимании. Это инструмент, дающий дополнительную возможность мониторинга контрольной функции ЖК КР, воздействия законов и других актов ЖК КР, обсуждения результатов этого мониторинга и внесения корректив в решения по итогам обсуждения. Практика подобных докладов применяется в других секторах и странах, например, доклады Омбудсмана также используются в качестве инструмента регулярного взаимодействия заинтересованных сторон, мониторинга и оценки принимаемых решений.

Методология Доклада была разработана 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.

Цикл работы над Докладом начался со сбора и анализа информации, включая качественные и количественные исследования, кадрирование ситуаций. Информация для данного Доклада собиралась путем проведения фокус-групповых обсуждений с органами МСУ, анкетирования представителей органов МСУ, изучения открытых источников и запроса информации у органов государственного управления. Всего в процессе подготовки Доклада приняли участие 76 представителей органов МСУ КР.

Затем 15 октября 2019 г. проект Доклада был направлен 15 государственным органам, 28 октября 2019 г. прошел обсуждение с органами государственного управления, в результате которого заинтересованные государственные органы получили возможность внести свои дополнения в Доклад, а также представить альтернативное мнение о его выводах и рекомендациях.

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

Первая часть Доклада («Развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2016-2018 гг.») представляет собой описание состояния представительных и исполнительных органов МСУ, включая текущие тенденции и проблемы развития. Здесь содержатся факты и выводы, представляющие интерес не только для всех уровней управления, но и для граждан. Не случайно эта часть Доклада начинается с результатов обзора уровня доверия граждан к органам МСУ. Органы МСУ считают, что суть МСУ заключается в участии и доверии граждан, на которых строится вся система власти.

Вторая часть Доклада («Воздействие на местные сообщества и органы МСУ законов, принятых в 2016-2018 гг.») посвящена описанию влияния принятых законов на развитие МСУ. В ходе разработки Доклада органы МСУ выражали свое отношение к конкретным законам, отмечая их преимущества и недостатки. Перечень законов, рассмотренных в настоящем Докладе, был определен органами МСУ совместно с экспертами и не смог включить весь массив законов, принятых ЖК КР за прошедшие годы, поэтому он был ранжирован в соответствии с мнением органов МСУ.

Доклад содержит также календарь существенных событий в сфере формирования нормативной правовой среды для функционирования МСУ в Кыргызской Республике, который иллюстрирует многообразие и разнонаправленность правовых мер, влияющих на развитие МСУ.

РЕЗЮМЕ

Местное самоуправление – это первичная и важнейшая часть системы управления страной, от его состояния и способности удовлетворять потребности граждан зависит отношение населения к власти в целом. Поэтому крайне важно понимать, что граждане Кыргызстана в целом положительно относятся к деятельности органов МСУ. Тем не менее, начиная с 2016 г., оптимистичное восприятие МСУ населением, оставаясь относительно высоким, устойчиво снижалось. В 2018 г. граждане вдохновились перспективами МСУ в свете указов Президента КР о развитии регионов 2018 и 2019 годов, но уже в 2019 г. вдохновение вновь сменилось сдержанным оптимизмом. Представители самих органов МСУ настроены по отношению к своей службе более скептически. Так, почти каждый третий муниципальный служащий испытывает по отношению к состоянию МСУ жалость или раздражение.

Доверие населения существенно растет к тем органам МСУ, где хорошо налажена информационная работа с гражданами, где с ними поддерживается постоянный диалог. Однако жители многих сообществ недостаточно информированы о своих правах и обязанностях в отношении МСУ и не являются его активными субъектами. Проблема заключается не только в ограниченности технического доступа к информации (затрудненный или дорогой доступ к Интернету, частое обновление НПА и нерегулярность получения материалов, помогающих правильно понимать и применять эти НПА) и отсутствии эффективных коммуникаций между МСУ и гражданами. Органы МСУ при планировании и осуществлении социального и экономического развития местного сообщества в большинстве случаев недостаточно учитывают реальные потребности населения. Неудивительно, что, несмотря на довольно высокий уровень доверия к МСУ, граждане стремятся к прямому взаимодействию, непосредственному контакту с органами МСУ, избегая при этом таких форм взаимодействия, которые построены на представительском принципе, – выборы депутатов местных кенешей и работа через НКО. Проще говоря, граждане верят только собственным глазам и ушам, избегая любых посредников.

В отношении развития местных кенешей единого мнения о воздействии политических партий на работу местных кенешей не сложилось, и системе управления, аналитическим центрам еще предстоит изучить это воздействие, чтобы выработать обоснованные рекомендации. И все же подавляющее большинство (79 %) представителей органов МСУ считают, что местные кенешы не должны формироваться по партийному принципу. Большим достижением ЖК КР стало принятое в 2019 г. решение о введении 30-процентной представительской квоты для женщин в местных кенешах. До этого низкий уровень представленности женщин в кенешах отражал их уязвимое положение в процессе принятия решений, что подтверждается снижением на 3 % доли женщин-депутатов в течение 2016-2019 гг. за счет движения мандатов. Значительная часть (более 44 %) депутатов местных кенешей имеют среднее или среднее специальное образование. Учитывая уровень школьного и среднего специального образования в Кыргызской Республике, от них трудно ожидать компетентности в государственном управлении. У остальной части депутатов также не хватает специальных знаний об управлении. При этом в стране отсутствует какая-либо форма обучения для депутатов кенешей. Все это создает серьезные препятствия для эффективной работы кенешей и МСУ в целом.

Уровень образования, влияние партийного фактора приводят к роспускам местных кенешей. Всего за период с 2016 по 2019 гг. было распущено 34 местных кенеша, что позволяет назвать систему представительной демократии на местах относительно неустойчивой.

Муниципальная служба эволюционно развивается и важным достижением необходимо считать принятие нового Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75. Но и здесь обнаружен ряд проблем. Так, снижается доля женщин на муниципальной службе, особенно на политических должностях. Национальный состав исполнительных органов МСУ незначительно изменился в сторону большего разнообразия, однако представленность национальных меньшинств в органах МСУ

примерно в 3 раза ниже, чем доля этих меньшинств в населении страны. Муниципальная служба демонстрирует тенденцию «старения» состава: лица предпенсионного и пенсионного возраста в 2019 г. занимают почти 22 % муниципальных должностей, что на 4 % больше, чем в 2016 г. Позитивная динамика наблюдается в отношении уровня образования муниципальных служащих – доля служащих с высшим образованием по сравнению с 2016 г. выросла на 5 %. Невыясненным однако остался факт исчезновения из статистики 716 человек, имеющих среднее образование, которые до 2016 года занимали различные муниципальные должности. Стабилизировался уровень текучести кадров, всплеск которой в 2016 г. был обусловлен сменой политических руководителей органов МСУ. Тем не менее, сохраняется риск нового всплеска в 2020 и 2021 гг., так как не принято мер противодействия практике замены команды после смены главы исполнительного органа МСУ, что наносит ущерб преемственности и качеству муниципальной службы. Сотрудники органов МСУ поддерживают необходимость прохождения конкурса в Государственной кадровой службе КР (далее – ГКС КР) на замещение должностей муниципальных служащих, но замечают, что в условиях дефицита кадров это превращается в проблему, когда кандидаты на должности не могут пройти тест из-за сложных вопросов, и кадровый состав органов МСУ остается неукomплектованным.

С момента принятия Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127 прошло 6 лет. Уже второй созыв ЖК КР рассматривает причины, по которым закон не заработал в полную силу в течение столь длительного времени. По общему мнению, основными причинами, препятствующими реализации закона, являются: отсутствие четкого разграничения полномочий и ответственности между государственными органами и органами МСУ; трудности в определении стоимости делегируемых государственных полномочий (далее – ДГП); бюрократическое сопротивление аппаратов государственных органов. Также процесс делегирования не всегда приветствуется органами МСУ, особенно дотационными, для которых поступления межбюджетных трансфертов на исполнение ДГП означает автоматическое снижение суммы выравнивающего гранта. Однако прогресс в реализации механизма все же наблюдается. Так, в отношении примерно 40 % полномочий, отнесенных Законом КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 к основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам МСУ, Правительством КР ведется определенная работа.

Четко обозначенная Президентом КР в последние два года политика развития регионов должна была найти свое отражение в ситуации, касающейся местных бюджетов, из которых финансируется создание условий жизни для граждан. Однако данные говорят о том, что распределение доходов между местными и республиканскими бюджетами слабо учитывает приоритеты страны в отношении регионального развития. В результате, большинству органов МСУ не хватает ресурсов для качественного исполнения как собственных функций, так и ДГП. В сравнении с темпами роста доходов республиканского бюджета, доходы местных бюджетов практически не растут. Всплеск наблюдался только 2011-2012 гг., а затем в течение трех лет наблюдалось снижение общего объема доходов местных бюджетов, тогда как доходы республиканского бюджета растут устойчивыми темпами. Начиная с 2014 года, динамика объемов местных бюджетов практически отсутствует, что в условиях инфляции и растущих обязательств означает фактическое снижение объемов финансирования. При этом доля доходов местных бюджетов в совокупном объеме доходов республиканского и местных бюджетов устойчиво снижается. Все это говорит о том, что вопросы местного значения, включая тяжелые финансовые обязательства по инфраструктуре, остаются недофинансированными. Замечено, что рост финансирования вопросов местного значения и органов МСУ напрямую влияет на снижение многомерной бедности и улучшение условий жизни граждан. Это одно из лучших политических доказательств необходимости увеличения финансирования МСУ. В качестве приоритетных направлений совершенствования политики межбюджетных отношений органы МСУ называют следующие: финансирование ДГП; политику выравнивания бюджетной обеспеченности; политику распределения регулируемых доходов; выделение сти-

мулирующих (долевых) грантов; планирование доходов местных бюджетов; распределение внутренних инвестиционных проектов капитальных вложений. Поэтому особая задача для всех уровней управления, включая ЖК КР, закрепленная в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на период 2018-2040 гг. и не решенная до настоящего момента, – это необходимость процесса согласования межбюджетных отношений между Правительством КР и органами МСУ.

Тревогу вызывает и качество управления муниципальной собственностью, которая представляет собой существенную часть экономического потенциала органов МСУ, в особенности это касается земли и объектов недвижимости. При умелом управлении эта собственность из объекта расходов должна превратиться в источник доходов или, по крайней мере, не ложиться финансовым грузом на местный бюджет. Однако анализ состава муниципальной собственности говорит о том, что он должен быть оптимизирован с целью сокращения необоснованных расходов органов МСУ на содержание непрофильных объектов. Для этого требуется внести уточнения в законодательство. Из года в год снижается число сделок с муниципальной недвижимостью. Главная причина этого, к сожалению, заключается в том, что объектов, пригодных, например, для продажи или аренды, становится все меньше. Почти остановились сделки купли-продажи, в 2017 г. и 2018 г. были зарегистрированы лишь их единичные случаи. Данные говорят о том, что продавать уже почти нечего. Озабоченность вызывает также эффективность сделок, которая за период 2017-2019 гг. привела к потерям местных бюджетов в сумме 21 млн сомов (по минимальным оценкам), и это только в отношении продажи объектов недвижимости, без учета продажи земли. И именно в отношении управления муниципальной собственностью органы МСУ допускают значительную часть нарушений законодательства.

Данными о правонарушениях, совершаемых органами МСУ, владеет Генеральная прокуратура КР. Однако формат представления этой информации постоянно меняется и провести какой-либо объективный анализ не представляется возможным. Важно отметить, что несмотря на неоднократные обращения, Генеральная прокуратура КР продолжает в своей отчетности объединять органы МСУ и местные государственные администрации (далее – МГА) в одну категорию органов управления.

Согласно данным Генеральной прокуратуры КР в 2018 г. из 2030 проверок, проведенных в рамках борьбы с коррупционными нарушениями, 746 (37,7 %) проверок были проведены в органах МСУ и МГА. Большинство выявляемых нарушений приходилось на действия должностных лиц органов МСУ, связанных с проведением государственных закупок и несоблюдением требований законов о противодействии коррупции, ущерб от которых в сумме более 3 млрд сомов был возмещен по нарушениям в сфере управления муниципальной собственностью.

Согласно предварительным данным Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР¹, проверяющего исполнение Закона КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года № 32, нарушения закона выявлены как со стороны государственных органов, так и органов МСУ.

Таким образом, дальнейшее развитие МСУ в Кыргызской Республике напрямую влияет на качество жизни граждан, а потому требует комплексного подхода к совершенствованию условий для его эффективного функционирования.

В числе мер, необходимых для совершенствования МСУ и условий его работы, ключевое место занимает развитие национального законодательства. Поэтому оценка воздействия принятых законов на развитие МСУ приобретает особую актуальность.

¹ Информация предоставлена рабочей группой, созданной 5 февраля 2019 г. Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР для проверки исполнения Закона КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года № 32.

В целом, органы МСУ позитивно оценивают воздействие законов, принятых ЖК КР за период с 2016 по 2018 гг. Так, из 18 законов, отобранных для изучения их воздействия, позитивную оценку большинства органов МСУ получили 14 законов, что составляет 78 % от их общего количества. Наилучшее воздействие, по мнению органов МСУ оказали следующие законы:

- Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 27 января 2018 года № 16, который позволил улучшить качество оказания услуг населению, повысил доверие к органам МСУ; разъяснил ситуацию с расходами местного бюджета на создание бизнес-предприятий, создал условия для его целевого использования, улучшил контроль над расходами в части муниципальных предприятий;
- Закон КР «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 года № 218, который принял во внимание предложения депутатов местных кенешей; исключил случаи «групповщины», сделал взаимоотношения между главой МГА и местными кенешами более прозрачными и здоровыми;
- Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года № 32, который установил порядок проведения проверок органов МСУ и сократил количество незаконных и хаотичных проверок со стороны различных проверяющих и правоохранительных органов;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики») от 20 июля 2017 года № 162, который позволил установить прозрачный порядок определения детей в сады и школы, обеспечить населению доступ к информации в режиме онлайн; повысить информированность населения в целом;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий», «О переводе (трансформации) земельных участков») от 2 августа 2018 года № 79, который позволил узаконить многие жилые дома, построенные на землях сельскохозяйственного назначения, что решило проблемы большого количества семей; в будущем должен сократить число случаев самовольного распределения земли;
- Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах от 10 августа 2018 года № 190, который создал условия для усиления контроля со стороны органов МСУ за процессом формирования доходной части местного бюджета.

Работа над Докладом подтвердила гипотезу о том, что узкосекторальный подход к решению ведомственных задач через изменение законодательства крайне негативно отражается на практических результатах, что отмечается органами МСУ. Так, воздействие 4 законов, полностью ориентированных на решение задач отдельных секторов, принятых без учета конструкции взаимоотношений государственных органов и органов МСУ и не принимающих во внимание особенности двухуровневой бюджетной системы, получило негативную оценку со стороны органов МСУ. Это:

- Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63 и Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 64, которые практически не исполняются, так как у органов МСУ нет ресурсов для разработки и реализации программ и создания социальных служб, нет навыков и специальных знаний для эффективной работы с жертвами семейного насилия;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «Об Адвокатуре Кыргызской Респу-

блики и адвокатской деятельности», «О местном самоуправлении»), который лишь формально выполняется органами МСУ в силу отсутствия штатной единицы юриста в органах МСУ, недостатка квалифицированных юристов на местах, неспособности действующих сотрудников органов МСУ предоставить профессиональные правовые консультации гражданам;

- Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 28 июля 2017 года № 163, который создал сложности в процессе сбора документов, определения степени нуждаемости; исключил органы МСУ из процесса выявления потребностей и вызвал рост негативного отношения к органам МСУ со стороны граждан, недовольных практикой назначения пособий, которые не желают разбираться, где кончается ответственность органов МСУ и начинается ответственность государства.

Отдельную тему для обсуждения представляет собой сложившаяся практика неконтролируемого расширения перечня вопросов местного значения без подкрепления этих функций необходимыми ресурсами. Так, только в течение 2018-2019 гг. было внесено 10 реализованных и нереализованных предложений, инициаторы которых предлагали расширить перечень вопросов местного значения. Больше всего угнетает и тревожит органы МСУ в этой ситуации то, что только в 2 из 10 предложенных инициатив был рассмотрен вопрос финансирования исполнения предлагаемых органам МСУ новых функций из республиканского бюджета. Справки-обоснования к остальным 80 % инициатив содержали стандартную формулировку о том, что проект НПА не требует дополнительного финансирования из государственных бюджетных средств. В результате, органы МСУ делают вывод о том, что инициаторы расширения перечня вопросов местного значения не рассматривают местные бюджеты как часть общегосударственного бюджета, полагая, что местные бюджеты финансируются каким-то особым образом, не связанным с налоговой и неналоговой доходной системой Кыргызской Республики. На самом же деле местные бюджеты являются частью консолидированного бюджета республики, поэтому, в соответствии с принципом, согласно которому деньги следуют за функциями, вслед за изменением распределения функций между государственными органами и органами МСУ должны меняться и межбюджетные отношения, перераспределяя доходы между бюджетами. В силу этого здравый смысл и Конституция КР диктуют, что в справке-обосновании к таким инициативам должны указываться стоимость исполнения функции и источники ее финансирования, исключая местные бюджеты, которые рассчитаны на минимальное финансирование уже существующих вопросов местного значения, но не новых, дополнительных.

Органы МСУ выражают крайнюю степень обеспокоенности сложившейся традицией и практикой расширения перечня вопросов местного значения без подкрепления ресурсами и просят ЖК КР ввести запрет на расширение перечня вопросов местного значения без финансового обоснования источников и механизмов финансирования предлагаемых органам МСУ новых функций¹.

Через Доклад органы МСУ представляют обширный перечень рекомендаций, адресованных различным уровням управления, при этом рекомендации включают как оперативные меры, так и системные изменения. Важнейшим условием для их успешной реализации является совместная работа государственной власти и органов МСУ в целях улучшения условий жизни граждан Кыргызской Республики, вне зависимости от места их проживания.

¹ Напомним, что ст. 49 Бюджетного кодекса КР запрещает принятие государственными органами решений по осуществлению мероприятий, которые заведомо повлекут за собой увеличение расходов местных бюджетов, без обеспечения соответствующей компенсации. Но эта норма регулярно нарушается.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

На основе приведенных в настоящем Докладе наблюдений и проблем, органы МСУ рекомендуют комитетам ЖК КР выступить с инициативой по усовершенствованию законодательства, затрагивающего интересы МСУ.

Комитету по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР:

- для дальнейшего укрепления парламентаризма на местном уровне, достижения устойчивости представительной демократии на уровне МСУ необходимо повысить образовательный и профессиональный ценз для кандидатов в депутаты местных кенешей, установив, что депутатом местного кенеша может быть человек с высшим образованием;
- установить законодательные требования подотчетности депутатов перед населением, а также предусмотреть простой и эффективный механизм отзыва депутатов, не справляющихся со своими обязанностями;
- организовать систему профессиональной подготовки депутатов местных кенешей к выполнению ими своих депутатских обязанностей;
- осуществить контроль исполнения Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей», обратив особое внимание на исполнение требования подотчетности депутатов местных кенешей перед населением, а также организовать качественное исследование влияния партийного фактора на качество работы местных кенешей, включая качество принимаемых ими НПА; соблюдение регламентов и сроков;
- внести изменения в законодательство, которые позволят усилить контроль за наложением взыскания на лиц, подающих необоснованные или заведомо ложные жалобы в проверяющие органы; внести изменения, которые исключат повторные проверки органов МСУ по уже проверенным жалобам или вопросам со стороны других проверяющих органов;
- полностью исключить услугу предоставления консультационно-правовой помощи населению из вопросов местного значения (законы КР «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности» и «О местном самоуправлении») либо перевести ее в категорию полномочий, делегируемых государством органам МСУ в сопровождении кадрового и финансового обеспечения;
- внести в установленном порядке изменения в Трудовой кодекс КР и Закон КР «О гражданской государственной службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75, предусматривающие возможность увеличения объема работ муниципального служащего и доплаты ему в случае почасового делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ;
- ускорить разработку Кодекса о местном самоуправлении, что позволит устранить правовые коллизии и противоречия с отраслевыми законами; упорядочить и систематизировать вопросы местного значения и установить их исчерпывающий перечень; уточнить полномочия органов МСУ, государственных органов, внести другие изменения;
- изучить действующее законодательство о муниципальной собственности на предмет соответствия требованиям времени и при необходимости внести изменения или принять новые редакции законов.

Комитету по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР:

- рассмотреть возможность внесения поправок в Трудовой кодекс КР, которые разрешили бы совмещение должностей для муниципальных служащих с целью материального обеспечения способности муниципальных служащих исполнять ДГП;
- внести в национальное законодательство изменения, которые предоставляли бы органам МСУ право привлекать для исполнения ДГП специалистов по контракту;
- исключить вопрос осуществления комплекса мер по охране и защите от семейного насилия из списка вопросов местного значения и организовать предоставление этой услуги через делегирование соответствующих полномочий органам МСУ;
- пересмотреть круг полномочий органов МСУ в вопросах защиты от семейного насилия, сведя его к тем мерам, которые реально могут быть ими выполнены – мониторингу ситуации и раннего выявления возможных случаев насилия; организацию же практической работы с конкретными семьями должно взять на себя государство;
- вернуться к порядку выявления потребностей в социальных пособиях через комиссии по социальным вопросам при органах МСУ, для чего делегировать им соответствующие полномочия.

Комитету по бюджету и финансам ЖК КР:

- установить формат межбюджетного диалога между ЖК КР, Правительством КР и органами МСУ, закрепив его в соответствующем НПА;
- более четко определить в Бюджетном кодексе КР статус целевых трансфертов, что не позволит учитывать их как один из компонентов доходного потенциала и снижать на этом основании объем выравнивающих трансфертов;
- принять закон о выравнивании бюджетной обеспеченности органов МСУ, законодательно установить принципы и порядок такого выравнивания;
- внести законодательные изменения, позволяющие органам МСУ нанимать по контракту специалистов для исполнения ДГП; самостоятельно определять штатное расписание, исходя из своих потребностей и с учетом возможностей местных бюджетов.

Рекомендации Правительству Кыргызской Республики:

- разработать эффективную методику расчета индекса доверия населения к органам МСУ и включить расчет этого индекса в план работы Национального статического комитета КР (далее – НСК КР);
- применять показатель уровня доверия населения при оценке деятельности органов МСУ, включая конкурсы, проводимые Правительством КР;
- совершенствовать Временную методику расчета объема трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета для осуществления отдельных ДГП, утвержденную постановлением Правительства КР от 19 декабря 2014 года № 715, в том числе включить механизм расчета почасового делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ;
- соответствующим министерствам и ведомствам заключить договоры о ДГП с органами МСУ или разработать и внести на рассмотрение Правительства КР проекты законов о делегировании отдельных государственных полномочий;
- снять ограничение в части предоставления возможности органам МСУ выполнять ДГП за счет дополнительных штатных единиц, установленное постановлением Правительства КР «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики» от 5 августа 2011 года № 451;

- обеспечить финансирование расходов на содержание дополнительно вводимых должностей муниципальных служащих (айыл окмоту (далее – АО), мэрий городов) за счет целевых трансфертов, передаваемых из республиканского бюджета в местный бюджет;
- завершить разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ посредством внесения изменений в соответствующие отраслевые НПА;
- провести функциональный анализ соответствия объема работы сотрудников исполнительного органа МСУ по вопросам местного значения и ДГП количеству установленных штатных единиц, разработать проект НПА, позволяющего органам МСУ самостоятельно определять штатную численность исполнительного органа МСУ;
- ускорить разработку Кодекса о местном самоуправлении, что позволит устранить правовые коллизии и противоречия с отраслевыми законами; упорядочить и систематизировать вопросы местного значения и установить их исчерпывающий перечень; уточнить полномочия органов МСУ, государственных органов, внести другие изменения.
- установить формат межбюджетного диалога между Правительством КР и органами МСУ и закрепить его в соответствующем НПА;
- при активном участии органов МСУ (через Союз МСУ) разработать и принять новую Концепцию межбюджетных отношений; провести анализ причин неисполнения предыдущей концепции, принятой постановлением Правительства КР от 10 марта 2016 года № 116;
- отменить запрет на увеличение штатной численности исполнительного органа МСУ для выполнения ДГП;
- ускорить создание технических условий для организации электронной торговой площадки для сделок с муниципальной землей и объектами недвижимости.

Рекомендации Государственной кадровой службе Кыргызской Республики

Государственной кадровой службе КР и всем высшим органам управления рекомендуется обратить внимание на необходимость решения следующих проблем в отношении работы исполнительных органов МСУ:

- установить ограничения для увольнения муниципальных служащих, занимающих административные должности, по политическим причинам, особенно в связи со сменой руководителя исполнительного органа МСУ;
- предусмотреть меры для достижения гендерного баланса в исполнительных органах МСУ, включая меры мотивации для тех органов МСУ, где создаются благоприятные условия для работы муниципальных служащих-женщин;
- предусмотреть меры мотивации для молодых сотрудников исполнительных органов МСУ, в возрасте до 28 лет, оставаться на муниципальной службе; создать барьер «старению» муниципальной службы;
- предусмотреть меры мотивации для руководителей исполнительных органов МСУ направлять на повышение квалификации действительно заинтересованных муниципальных служащих, а не тех, кто в данное время менее занят;
- коренным образом пересмотреть содержание тестов для кандидатов на замещение вакантных муниципальных должностей, с тем чтобы вопросы тестов отражали компетенции, которые действительно необходимы для выполнения этих должностных обязанностей; в частности, снизить долю политических вопросов в тестах для узких специалистов;
- для решения указанных задач создать при ГКС КР совместную рабочую группу, куда войдут представители заинтересованных государственных органов и Союза МСУ, а затем вынести разработки рабочей группы на рассмотрение Совета по государственной и муниципальной службе.

АЛЬТЕРНАТИВНОЕ МНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Проект Доклада был направлен 16 государственным органам, перечень которых приводится в приложении 4. В ответ были получены официальные комментарии и дополнения к тексту Доклада, которые публикуются ниже в изложении авторской группы Доклада. С полными текстами официальных ответов государственных органов можно ознакомиться на сайте ИПР (<http://dpi.kg/ru/library/full/314.html>).

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики

Рассмотрев проект Доклада, Комиссия сообщила, что в августе 2019 года вступили в силу изменения законодательства, направленные на совершенствование выборного процесса на местном уровне. В частности, предусмотрено не менее 30 % мандатов резервирование для женщин в избирательных округах айылных кенешей. В соответствии с данными изменениями состоялись выборы депутатов Саруйского айылного кенеша Джеты-Огузского района Иссык-Кульской области, где в 3 избирательных округах (по 7 мандатов в каждом) по 3 мандата в каждом округе были зарезервированы для женщин. В выборах приняли участие 79 кандидатов в депутаты, включая 16 кандидатов-женщин. В числе 21 избранного депутата 9 составляют женщины, то есть 42,8 % от общего количества депутатов айылного кенеша.

Заместитель председателя А. Эшимов

Государственная кадровая служба Кыргызской Республики

Доклад содержит комплексную оценку современного состояния местного самоуправления в Кыргызской Республике. В документе подробно освещены многие достижения и проблемы управления на местном уровне. Содержится статистический материал и его анализ, приведены примеры из реальной практики осуществления местного народовластия.

Вместе с тем ГКС КР обращает внимание на неоднозначность и необходимость более глубокого понимания некоторых проблем, поднимаемых в Докладе. С одной стороны, в разделе 1.1. обозначена *проблема низкой квалификации муниципальных служащих*. Логично сделать вывод, что отбор кандидатов должен быть ужесточен, так как профессиональный уровень служащих должен соответствовать запросам граждан. С другой стороны, в Докладе отмечается высокий уровень сложности тестовых вопросов, на которые отвечают кандидаты на замещение муниципальных должностей.

Фактически, эта проблема уже решена ГКС КР. Так, в 2018 г. был установлен дифференцированный подход к тестированию кандидатов на должности, относящиеся к разным категориям. Если ранее все кандидаты должны были ответить на вопросы основного теста, составленные с учетом содержания 14 НПА, то в теперь для младших должностей тесты формируются на базе 3 НПА, для старших и главных – 5 НПА. То есть требования к кандидатам были серьезно снижены (приказ ГКС КР «О вопросах проведения компьютерного тестирования на знание законодательства Кыргызской Республики» № 6 от 19. 01. 2018 г.). В итоге, с 2018 г. процент преодоления «порогового значения» сдачи тестов для кандидатов на муниципальные должности повысился до 51,2 %, против уровня 27,9 %, наблюдаемого до издания приказа. Таким образом, вопрос об увеличении либо снижении требований к кандидатам носит неоднозначный характер.

В разделе 1.3. названа *проблема повышения квалификации служащих органов МСУ*. В Докладе приводятся данные об обучении служащих в период с 2016 по 2018 гг., но указывается, что в 2019 г. обучение муниципальных служащих ещё не начиналось. С августа 2019 г. по настоящее время в специализированных группах для органов МСУ обучено 192 муниципальных служащих. Впервые на системной основе проводится обучение лиц, занимающих политические муниципальные должности (к ноябрю 2019 г. обучены 383 чел.). До конца 2019 г. планируется обучить 460 работников органов МСУ по отдельным курсам, в результате число обученных политических муниципальных должностных лиц составит 1040 человек. Муници-

пальные служащие также будут проходить обучение и на совместных курсах, проводимых для работников МГА и органов МСУ. Дополнительно силами ГКС КР проведены семинары об изменениях и дополнениях, внесенных в действующее законодательство. Проведено обучение пользователей Автоматизированной информационной системой «e-Kuzmat» для специалистов мэрий городов Таласа, Балыкчы и Оша. В 2020 г. такое обучение будет проведено для специалистов всех органов МСУ, по мере их подключения к системе «e-Kuzmat». В рамках международного сотрудничества обучено 40 работников органов местного самоуправления.

Вместе с тем отмечается, что руководителям органов МСУ необходимо с большей ответственностью подходить к вопросу повышения квалификации сотрудников, направляя на обучение тех, кому действительно необходимо повышение квалификации и переобучение, не применяя принцип «кто свободен и не загружен работой»

И. о. директора Б. Э. Сагынбаев

Министерство экономики Кыргызской Республики

Представленный аналитический документ содержит важную информацию о текущих тенденциях развития органов МСУ, актуальных проблемах и предлагает рекомендации по решению проблем, отмеченных в деятельности органов МСУ. Для упрощения восприятия данного документа всеми заинтересованными сторонами необходимо доработать структуру Доклада. Предлагаем первую часть Доклада, занимающую 60 % от общего объема документа, сократить, и расширить вторую часть, посвященную воздействию вновь принятых, дополненных и измененных законов на развитие органов МСУ.

Изложенные утверждения необходимо конкретизировать. Например, утверждение о том, что только в 2 из 10 инициатив по расширению перечня вопросов местного значения был рассмотрен вопрос финансирования исполнения предлагаемых органам МСУ функций. При этом нет конкретного обоснования того, что в остальных случаях отсутствие дополнительного финансирования из республиканского бюджета является проблемой. Для расширения дискуссии о затрагиваемых проблемах, создания стимулов к исполнению рекомендаций Доклада необходима публикация данного аналитического документа. Если документ планируется нормативно закрепить, необходимо его текст привести в соответствие с требованиями к оформлению НПА, согласно нормам Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241.

Заместитель министра Д. Кадыров

Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики

В Докладе приведена информация о том, что, как утверждают органы МСУ, более половины из них (51,2%) не получают ответа на обращения в Правительство КР¹. ГАМСУМО считает, что разработчикам необходимо направить запрос в соответствующий отдел Аппарата Правительства КР и уточнить информацию о поступивших документах и предоставлении или не предоставлении на них соответствующих ответов.

В отношении указания на то, что в стране отсутствует какая-либо форма обучения депутатов местных кенешей ГАМСУМО сообщает, что обучение депутатов местных кенешей периодически проводится, в том числе, при поддержке партнеров по развитию. В отношении упоминания о низкой доле объема местных бюджетов по отношению к республиканскому бюджету, ГАМСУМО отмечает, что через отраслевые министерства и ведомства Кыргызской Республики выделяется немало финансовых средств для развития городов и сел. Также существенный объем финансирования поступает на развитие регионов через реализацию проектов развития, финансируемых международными структурами, включая банки развития.

В отношении управления муниципальной собственностью ГАМСУМО сообщает, что пилотное внедрение электронных торгов по сдаче в аренду и приватизации муниципального имущества в городах Токмок и Кант, а также в Ново-Покровском АА начнется после определения оператора электронной торговой площадки Государственным комитетом информационных технологий и связи КР в соответствии с постановлением Правительства от 29 марта

¹ В Докладе приводится мнение органов МСУ в отношении ответов, поступающих на запросы не только в Правительство КР, но и во все высшие органы управления (примеч. сост. Доклада).

2019 года № 142. По предложению об увеличении объема работ муниципального служащего и доплаты ему в случае почасового делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ, ГАМСУМО считает нецелесообразным решать проблему путем внесения изменений в Трудовой кодекс КР.

В целом ГАМСУМО поддерживает предложение о необходимости усиления участия органов МСУ в законотворческом процессе, оценке их воздействия на развитие местных сообществ. Но ГАМСУМО считает, что:

- «при оценке воздействия принимаемых законодательных актов на те или иные процессы полагаться только на один метод – опрос общественного мнения недостаточно, даже ошибочно, необходимо применять хотя бы 2 метода¹, дополнительно анализ регулятивного воздействия или другое (опыт мировой практики);
- при проведении опроса обеспечить репрезентативность, т. е. тщательно и взвешенно определить круг респондентов – граждан и представителей организованной части местных сообществ;
- сбор и анализ материалов, полученных с применением не менее двух методов, последующую подготовку Доклада провести ступенчато, на паритетной основе;
- подготовленный Доклад подлежит одобрению на представительном собрании органов местного самоуправления и местных сообществ.

На основании вышеизложенного, не умаляя значение проводимой Союзом местных самоуправлений и Институтом политики развития работы, признавая их роль в развитии местного самоуправления, ГАМСУМО приглашает не только называть, но и решать вместе первоочередные злободневные проблемы, не сосредотачиваться на анализе резонансных законов, а участвовать в проведении инвентаризации большого массива отраслевых нормативных правовых актов, что связано с разработкой Регламента взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами и проекта Кодекса Кыргызской Республики о местном самоуправлении».

Директор Б. У. Салиев

Министерство юстиции Кыргызской Республики

Рассмотрев проект Доклада, Министерство юстиции КР сообщает, что предложений и замечаний не имеет.

Заместитель министра М. К. Есеналиев

Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики

Рассмотрев проект Доклада, ГРС КР сообщает, что замечаний и предложений в пределах компетенции не имеет.

Заместитель министра А. А. Туйбаева

¹ При разработке Доклада использованы 3 метода: анкетирование, фокус-групповое исследование; кабинетное исследование (примеч. сост. Доклада).

ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ДОКЛАДА

Союз МСУ и ИПР организовали проведение гендерной экспертизы Доклада, предварительные результаты которой были представлены участникам обсуждения проекта Доклада с государственными органами управления, состоявшегося 28 октября 2019 года. Далее приводится краткое изложение заключения гендерной экспертизы Доклада, а полный текст заключения доступен на сайте ИПР (<http://dpi.kg/ru/library/full/314.html>). Гендерный анализ проекта Доклада показал, что в документе ключевое значение уделено вопросу представленности женщин в двух аспектах:

- проблема представленности женщин в выборных органах МСУ;
- проблема представленности женщин на муниципальной службе.

Таким образом, в Докладе ключевое внимание уделено вопросам политического участия женщин в органах МСУ (как в выборных – в кенешах, так и в назначаемых – в мэриях и АО), что способствует положительной оценке документа с точки зрения его гендерной чувствительности.

Существуют другие возможности для совершенствования методологии разработки Доклада по вопросам представленности женщин, с использованием большего числа гендерно-дезагрегированных показателей. Их анализ способствует более глубокому пониманию реальных барьеров, препятствующих женщинам эффективно участвовать в работе органов МСУ, а также определению необходимых изменений в законодательстве.

Гендерный анализ позволяет рассмотреть Доклад шире, чем это можно сделать в ракурсе представленности женщин. Например, в ракурсе участия женщин в процессе принятия общественно значимых решений на местном уровне и в других аспектах.

Гендерный эксперт З. Кочербаева

| № | Рекомендации гендерного эксперта | Комментарий авторской группы |
|---|--|--|
| 1 | В отношении представленности женщин в местных кенешах рекомендуется: <ul style="list-style-type: none"> • уточнить и дополнить данные о результатах выборов в местные кенешах; • привести результаты их анализа. | Рекомендация учтена частично. Данные о результатах выборов в местные кенешах городов изменены в соответствии с информацией, предоставленной в рамках гендерной экспертизы Доклада. Анализ причин динамики данных будет включен в методологию разработки Доклада. |
| 2 | В отношении муниципальной службы рекомендуется повысить уровень дезагрегации данных о ее составе по полу, этнической принадлежности, возрасту, опыту работы, продвижении по службе, прохождении конкурсов на замещение должностей и т. д. | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |
| 3 | Для включения действенных механизмов обеспечения гендерного баланса на муниципальной службе рекомендуется провести отдельный гендерный анализ ряда положений, утвержденных постановлениями Правительства КР («О вопросах обеспечения соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы» от 14 декабря 2016 года № 674 и «О вопросах организации государственной гражданской службы и муниципальной службы» от 29 декабря 2016 года № 706). | Рекомендация будет вынесена на обсуждение с органами МСУ. |
| 4 | В тексте Доклада не рекомендуется рассматривать население Кыргызской Республики как гомогенную группу, без диверсификации ее по различным признакам, в том числе, по полу. Рекомендуется использовать понятия «различные группы населения», «уязвимые группы населения», «нужды и потребности женщин и девочек», «интересы молодых женщин с детьми», «потребности сотрудников органов МСУ с семейными обязанностями» и т. д. | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |

| | | |
|----|--|--|
| 5 | При оценке восприятия населением каких-либо явлений рекомендуется выделять женщин в особую группу опрошенных (для выявления их мнений и отражения их взгляда на проблемы местного развития и МСУ). | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |
| 6 | В текст Доклада рекомендуется включить данные о результатах гендерной экспертизы законодательства (из справок-обоснований к оцениваемым законам). | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |
| 7 | Рекомендуется уточнить информацию о порядке проведения бюджетных слушаний, в части участия в них женщин, их доли в общем числе участников в ходе реализации Закона КР «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики» от 18 июля 2018 года № 69. | Рекомендация учтена. |
| | Рекомендуется рассмотреть в Докладе практику применения гендерной экспертизы местных бюджетов и включения гендерного измерения в местные бюджеты, в том числе, конкретные примеры гендерного анализа местных бюджетов. | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |
| 8 | Рекомендуется применить гендерный анализ при рассмотрении аспектов управления муниципальной собственностью (оценить, в какой степени инфраструктурные объекты, предназначенные для общего пользования, обслуживают нужды и потребности разных групп населения, в том числе, женщин и девочек). | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |
| 9 | Рекомендуется в большей степени учесть мнения ключевых государственных органов и получателей пособий в оценке влияния Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 28 июля 2017 года № 163. Предложение о возврате к порядку выявления потребностей в социальных пособиях через комиссии по социальным вопросам при органах МСУ требует дополнительного изучения. | Предметом исследования в Докладе является мнение органов МСУ. Мнение других сторон также было частично учтено, так как источником информации стала Справка по итогам мониторинга исполнения Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 28 июля 2017 года № 163 (в части пособия «уй-булого комок»), проведенного во всех регионах Кыргызской Республики на основании решения Комитета ЖК КР по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению от 29 октября 2018 года. |
| 10 | Рекомендуется провести более глубокий анализ проблемы разграничения полномочий между государственными органами и органами МСУ, рассмотренной на примере законов КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63 и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 64. Рассматривать вопрос следует в более широком контексте, с учетом мнения благополучателей из числа членов местного сообщества. | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |
| 11 | Рекомендуется включить в Доклад данные о случаях семейного насилия, в том числе, о числе обращений в органы внутренних дел, суды аксакалов, женские советы и кризисные центры по вопросам семейного насилия. | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |
| 12 | Рекомендуется вернуться к обсуждению вопроса об изменении законодательства о семейном насилии после серии специальных консультаций с экспертами по гендерному и семейному насилию, специалистами кризисных центров, женских организаций. | Рекомендация будет учтена и, по возможности, выполнена в рамках доработки методологии разработки Доклада. |

ВОПРОС О СТАТУСЕ ДОКЛАДА

Согласно методологии, Доклад призван не только обеспечить процесс мониторинга контрольной функции ЖК КР, воздействия законов и других актов ЖК КР, но и создать новые условия для обсуждения результатов этого мониторинга и внесения корректив в решения по итогам обсуждения. Поэтому особое значение приобретает вопрос о статусе Доклада.

В 2019 г. идея и методология Доклада получили поддержку трех комитетов ЖК КР (Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР; Комитета по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию ЖК КР; Комитета по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР), а Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша КР даже принял решение о создании соответствующей рабочей группы по его разработке.

Кроме того, Доклад как одно из мероприятий вошел в первый План действий по построению Открытого Парламента, который 25 июня 2019 года был рассмотрен и утвержден Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР¹.

Следующий шаг – провести обсуждение методологии, итоговых выводов и рекомендаций Доклада на примере данного документа и нормативно закрепить необходимые атрибуты и статус Доклада:

- методологию, включая периодичность, процесс сбора данных, разработки и обсуждения;
- порядок представления и обсуждения его структурами ЖК КР;
- субъект и форму решений по результатам представления Доклада ЖК КР.

¹ Письмо Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по Инициативе «Открытый Парламент» № 6-5069и/19 от 29 июля 2019 г., подписано заместителем Торага ЖК КР А. Касымалиевой

КОЛИЧЕСТВО ОРГАНОВ МСУ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Количество органов МСУ в Кыргызской Республике обусловлено историческими предпосылками. Историю МСУ в Кыргызстане условно можно разделить на 5 основных этапов, основными вехами которых служили крупные изменения в законодательстве о МСУ и в практике управления. Условно эти этапы можно охарактеризовать как непрерывное, а порой и противоречивое движение, а также как поиск оптимального количества, форм и моделей МСУ.

Первый этап (19 апреля 1991 – 19 декабря 1991 гг.) – преобразование органов государственной власти в органы МСУ (придание существовавшим низовым звеньям Советов народных депутатов статуса органов МСУ) и наибольшая децентрализация государственного управления.

Второй этап (декабрь 1991 – 1997 гг.) – начало усиления вертикали государственного управления, «десоветизация» исполнительных органов МСУ, с одновременным его огосударствлением и автономизацией от представительной власти.

Третий этап (1998-2007 гг.) – появление самостоятельной системы исполнительных органов МСУ и дальнейшая ее автономизация от кенешей с постепенным повышением возможностей для членов местных сообществ в деле активного влияния на них.

Четвертый этап (2008-2010 гг.) – жесткая централизация власти и «угасание» активности МСУ.

Пятый этап (с апреля 2010 г. по настоящее время) – новые шансы для широкого развития МСУ¹.

Таблица 1. Количество органов МСУ и административно-территориальных единиц в Кыргызской Республике

| Район | Айылные аймаки | Города районного значения | Города областного значения | Города республиканского значения | Количество МСУ |
|--------------------------------|----------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------|
| Ошская область | | | | | 92 |
| Алайский | 14 | Кара-Суу | | | |
| Араванский | 8 | Узген | | | |
| Кара-Кульджинский | 12 | Ноокат | | | |
| Кара-Сууйский | 16 | | | | |
| Узгенский | 19 | | | | |
| Ноокатский | 17 | | | | |
| Чон-Алайский | 3 | | | | |
| Всего по области: | 89 | | | | |
| Джалал-Абадская область | | | | | 75 |
| Аксыйский | 11 | Токтогул | Джалал-Абад | | |
| Ала-Букинский | 8 | Кербен | Таш-Комур | | |
| Базар-Коргонский | 9 | Кок-Жангак | Майли-Суу | | |
| Ноокенский | 7 | Кочкор-Ата | Кара-Коль | | |
| Сузакский | 13 | | | | |
| Тогуз-Тороузский | 5 | | | | |
| Токтогульский | 10 | | | | |
| Чаткальский | 4 | | | | |
| Всего по области: | 67 | | | | |
| Баткенская область | | | | | 37 |
| Лейлекский | 9 | Кадамджай | Баткен | | |

¹ Впервые данные этапы были предложены в Национальном докладе о человеческом развитии «Местное самоуправление: здесь и сейчас», ИПР, 2012 г., URL: <http://dpi.kg/ru/activities/nat-report-lsg/>

| | | | | | |
|---------------------------------------|------------|------------|-----------|----------|------------|
| Кадамджайский | 13 | Айдаркен | Кызыл-Кия | | |
| Баткенский | 9 | Исфана | Сулукту | | |
| Всего по области: | 31 | | | | |
| Таласская область | | | | | 38 |
| Манасский | 5 | | Талас | | |
| Кара-Буринский | 10 | | | | |
| Бакай-Атинский | 9 | | | | |
| Таласский | 13 | | | | |
| Всего по области: | 37 | | | | |
| Чуйская область | | | | | 112 |
| Аламединский | 17 | Шопоков | Токмок | | |
| Жайыльский | 12 | Кемин | | | |
| Панфиловский | 6 | Орловка | | | |
| Московский | 12 | Каинда | | | |
| Сокулукский | 19 | Кант | | | |
| Чуйский | 10 | Кара-Балта | | | |
| Кеминский | 11 | | | | |
| Иссык-Атинский | 18 | | | | |
| Всего по области: | 105 | | | | |
| Нарынская область | | | | | 64 |
| Ат-Башынский | 11 | | Нарын | | |
| Ак-Талинский | 13 | | | | |
| Джумгалский | 13 | | | | |
| Кочкорский | 11 | | | | |
| Нарынский | 15 | | | | |
| Всего в области: | 63 | | | | |
| Иссык-Кульская область | | | | | 64 |
| Иссык-Кульский | 12 | Чолпон-Ата | Кара-Кол | | |
| Тонский | 9 | | Балыкчы | | |
| Ак-Сууйский | 14 | | | | |
| Джети-Огузский | 13 | | | | |
| Тюпский | 13 | | | | |
| Всего по области: | 61 | | | | |
| | | | | Бишкек | |
| | | | | Ош | |
| Итого в Кыргызской Республике: | 453 | 17 | 12 | 2 | 484 |

ЧАСТЬ I.

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В 2016-2019 ГГ.

1.1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МСУ С ГРАЖДАНАМИ

1.1.1. Отношение граждан к органам МСУ¹

В ходе разработки Доклада было установлено, что большинство граждан Кыргызской Республики с оптимизмом относятся к МСУ, однако около 12 % из числа опрошенных никак не реагируют на МСУ, не испытывают никаких эмоций. Отношение к самим себе со стороны органов МСУ также оптимистично, однако каждый пятый муниципальный служащий испытывает жалость, когда думает об МСУ, а каждый седьмой – раздражение.



Диаграмма 1. Эмоции, которые вызывает МСУ у граждан, 2019 г.



Диаграмма 2. Эмоции, которые вызывает МСУ у муниципальных служащих, 2019 г.

В течение 2016-2018 гг. оптимистичное восприятие МСУ населением оставалось относительно высоким, но устойчиво снижалось вплоть до 2019 г., когда число оптимистов по отношению к МСУ вновь возросло. Этот рост числа оптимистично настроенных к МСУ граждан в 2019 г. сменил всплеск вдохновения, который наблюдался в 2018 г. и был, видимо, вызван политической волей Президента КР, направленной на развитие регионов. Но уже в 2019 году вдохновения в отношении МСУ в восприятии граждан стало значительно меньше. Возросло и количество людей, которые испытывают жалость по отношению к МСУ, а также тех, кто никаких эмоций по этому поводу вообще не испытывает.

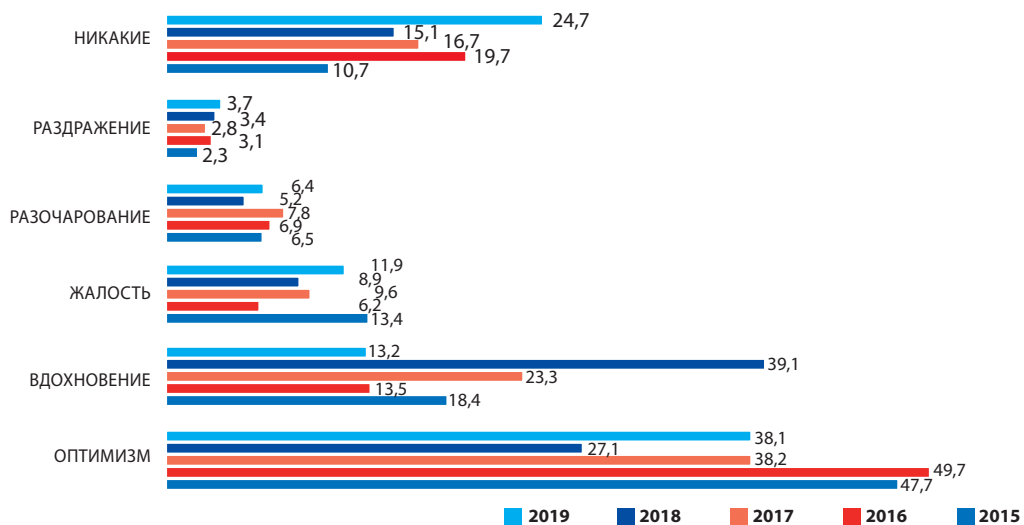


Диаграмма 3. Эмоции, которые вызывает МСУ у граждан, в %

¹ В данном разделе использованы данные, полученные путем опроса, проведенного Союзом МСУ в ходе разработки Доклада, а также архивные данные ИПР.

1.1.2. Уровень доверия граждан к органам МСУ

Уровень доверия населения к органам МСУ является отражением уровня доверия населения к законодательной и исполнительной власти государства, вне зависимости от компетенции, так как органы МСУ – самая близкая к населению и доступная из властных инстанций, и граждане переносят на органы МСУ свое отношение к государству в целом. Доверие населения к органам МСУ во многом зависит от их активности, которая выражается в конкретных делах, заметных населению. Принятие же конкретных мер требует инициативы и средств. Там, где главы АО инициативны, – и дела обстоят лучше, и доверие населения выше. Однако, как всегда, очень остро для руководителей стоит вопрос наличия средств в местном бюджете.

МНЕНИЕ

Вопрос доверия населения к МСУ зависит не только от компетентности главы айыл окмоту, но и от финансовой обеспеченности. Народ смотрит на конкретные дела.

А если средств нет, то и дел нет.

*Глава айыл окмоту,
Тонский район Иссык-Кульской области*

Уровень доверия населения к органам МСУ связан со многими другими вопросами их деятельности. Например, с кадровым потенциалом, так как отсутствие квалифицированных кадров приводит к волоките и низкому качеству оказания услуг населению органами МСУ.

МНЕНИЕ

Тестирование кандидатов на замещение муниципальных должностей, введенное ГКС, было правильным решением. Уровень доверия населения вырос, так как граждане считают такой принцип подбора кадров более справедливым, не зависящим от родственных или клановых связей.

*Ответственный секретарь АО,
Иссык-Атинский район Чуйской области*

Мораторий, введенный на трансформацию земель сельскохозяйственного назначения, не позволяет органам МСУ своевременно и в полном объеме решать вопросы предоставления земель населению под индивидуальное жилищное строительство. Это влечет за собой недовольство граждан и, как следствие, снижение уровня их доверия к органам МСУ.

МНЕНИЕ

За все хорошее и плохое, происходящее в стране, от граждан «достаётся» органам МСУ. Гражданам все равно, кто должен решать их проблему, обращаются они в МСУ, и если положительного ответа нет – виноватыми оказываемся мы. Например, мораторий на трансформацию земель – не наше решение, но люди, которые не могут получить землю под индивидуальное жилищное строительство, выражают свое возмущение в наш адрес. Только в нашем аймаке более 2000 человек стоят в очереди на получение участка под строительство жилья.

*Глава айыл окмоту,
Ноокенский район Джалал-Абадской области*

Доверие населения существенно растет к тем органам МСУ, где хорошо налажена информационная работа с населением, где поддерживается постоянный диалог с гражданами, в том числе через социальные сети и собрания, где на общественное обсуждение открыто выносят такие сложные и важные вопросы, как местный бюджет или управление землями. Более того, уровень доверия населения к МСУ – это реальная оценка качества системы государственного правления, взаимодействия органов МСУ с государственными органами.

Уровень доверия населения к органам МСУ не измеряется Национальным статистическим комитетом КР (далее – НСК КР), поэтому для оценки показателя приходится опираться на другие, неофициальные источники информации. Например, по данным SIAR Research and Consulting 58 % граждан позитивно оценивают работу местных кенешей и доверяют им. По данным ИПР представительные и исполнительные органы МСУ пользуются доверием граждан больше, чем все остальные институты (кроме системы образования).

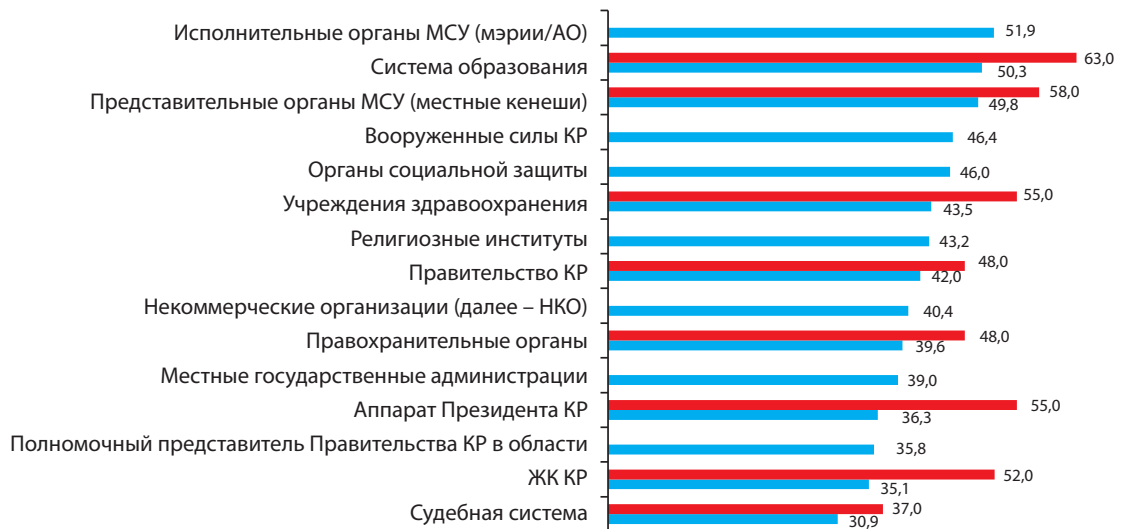


Диаграмма 4. Уровень доверия граждан Кыргызской Республики к различным институтам, в %¹

Индекс доверия населения к деятельности государственных органов исполнительной власти и органов МСУ Кыргызской Республики (далее – ИДН) рассчитывается только для органов государственного управления (за исключением мэрий городов Бишкек и Ош). Уровень доверия же к остальным органам МСУ не оценивается. Это не отвечает потребностям граждан, так именно органы МСУ напрямую влияют на условия жизни населения. Это демотивирует органы МСУ работать с населением и отвечать на его потребности, так как оценка этого взаимодействия не производится. Такая ситуация не способствует созданию объективной оценки деятельности органов МСУ и лишает избирателей критерия оценки. Это, в свою очередь, лишает и органы МСУ возможности продемонстрировать перед обществом и правительством свои достижения в сфере установления эффективного взаимодействия с населением. В целом, сложившаяся ситуация демонстрирует пренебрежение к большому количеству органов МСУ и корпусу муниципальных служащих, исключая систему органов МСУ из процесса мониторинга уровня доверия населения. С момента начала расчета ИДН и вплоть до исключения органов МСУ из числа оцениваемых органов, органы МСУ показывали один из самых высоких уровней доверия со стороны граждан. Затем, по предложению НСК КР органы МСУ были исключены из списка органов, оцениваемых ИДН. По неофициальной информации, сделано это было в целях экономии средств, затрачиваемых НСК на проведение сбора и анализ информации. По мнению органов МСУ, следует вернуться к вопросу оценки уровня доверия граждан к органам МСУ, чтобы избежать неправомерного исключения огромной части системы управления из системы оценки.

¹ Источники: ИПР: опрос общественного мнения в рамках реализации Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»; SIAR: Public Opinion Survey Residents of Kyrgyzstan // The survey was conducted by Dr. Rasa Alisauskiene of the public and market research company Baltic Surveys/The Gallup Organization on behalf of the International Republican Institute. The field work was carried out by SIAR Research and Consulting, 2018.

1.1.3. Участие граждан в местном самоуправлении

Участие граждан в МСУ – фундамент самоуправления, поскольку суть системы МСУ заключается в самостоятельных, принимаемых под свою ответственность решениях местного сообщества. Необходимо улучшить правовые и институциональные условия для реализации права граждан участвовать в МСУ, для чего следует решить ряд проблем.

Граждане недостаточно информированы о своих правах и обязанностях в МСУ и, как следствие, не являются его активными субъектами. Проблема заключается не только в ограниченности технического доступа к информации (затрудненный или дорогой доступ к Интернету, частое обновление НПА и нерегулярность получения материалов, помогающих правильно понимать эти НПА), но и в отсутствии эффективных коммуникаций между МСУ и гражданами. Свое влияние оказывает и патерналистское отношение населения к государству, сохранившееся со времен Советского Союза и плановой экономики. Многие граждане, включая руководителей и сотрудников органов МСУ, и даже некоторые государственные служащие, не до конца понимают истинную природу МСУ, и продолжают ждать от государства как принятия управленческих решений, так и решения самих проблем.

Органы МСУ при планировании и осуществлении социального и экономического развития местного сообщества в большинстве случаев недостаточно учитывают реальные потребности граждан. Хотя местные бюджеты должны быть неразрывно связаны с программами социально-экономического развития территорий и основаны на приоритетах местных сообществ. Национальное законодательство (Бюджетный кодекс КР и другие НПА) предъявляет требования к органам МСУ по выявлению приоритетов и обсуждению проекта бюджета с населением на общественных слушаниях (далее – ОС). Однако качество проведения этих работ пока недостаточное. Объясняется это, в основном, отсутствием на местном уровне понимания того, каким образом представлять интересы населения в бюджетном процессе.

Отчетность построена таким образом, что органы МСУ в первую очередь отчитываются не перед теми, кто их выбирает (т. е. местным сообществом), а перед теми, кто стоит выше в иерархии управления – перед государственными органами. Отсутствие или недостаток подотчетности местному сообществу выражается в том, что руководители исполнительных органов сельских МСУ – главы АО фактически не подотчетны населению, гражданам, так как они избираются депутатами местного кенеша, а кандидатуру их выдвигает представитель государства либо сам местный кенеш. Таким образом, граждане не имеют возможности прямого воздействия на руководителя через выборную систему. В результате, главной целью руководства АО становится удовлетворение потребностей главы МГА или местного кенеша, чьи интересы не всегда совпадают с интересами большинства населения, чему способствует партийная избирательная система.

В отношении выбора населением форм участия в МСУ замечено, что наиболее эффективными формами граждане считают встречи, которые орган МСУ проводит в сообществах (47 %); ОС (35 %); курултай местного сообщества (31 %); местную инициативу (22 %). Вызывает тревогу тот факт, что только 12 % граждан считают выборы в местный кенеш эффективной формой участия и 10 % – взаимодействие через НКО. Эти данные говорят о том, что несмотря на довольно высокий уровень доверия населения к МСУ, граждане все-таки стремятся к прямому взаимодействию, избегая форм, связанных с представительским принципом – выборов и работы через НКО. Это происходит из-за недостаточного уровня доверия к представительной форме участия граждан в МСУ, неполного выполнения своих обязанностей со стороны местных кенешей, слабой подотчетности органов МСУ перед гражданами.



Диаграмма 5. Наиболее эффективные формы местной демократии/гражданского участия на уровне МСУ¹

МНЕНИЕ

При поддержке одного из проектов развития мы изучили препятствия о взаимодействии между органами МСУ и населением, измерили этот разрыв. Оказалось, что несмотря на большой объем проделанной нами работы, граждане невысоко оценивают ее результаты. Мы решили создать WatsUp-группу, чтобы установить непрерывное общение с заинтересованными жителями аймака. Граждане стали задавать вопросы и получать соответствующие ответы, не приходя в АО. Со своей стороны АО также стал постоянно отчитываться о работе не только перед местным кенешем, но и на собраниях в селах. Людям создали условия для участия в обсуждении бюджета. В результате, разрыв связей органов МСУ с населением сократился на 30 %.

*Ответственный секретарь АО,
Ноокатский район*

1.2. РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ²

1.2.1. Новые условия для местных выборов

Выборы 2012 года открыли новый этап в истории представительной ветви МСУ. Основным признаком нового этапа можно считать существенный рост конкуренции за депутатский мандат на местном уровне, усиление интереса граждан и политических сил к участию в местных выборах. Это было вызвано несколькими основными факторами. Во-первых, общее оживление политической жизни после событий 2010 года усилило интерес граждан к участию в процессе принятия решений. Во-вторых, активизация политических партий и легитимизация их участия в выборном процессе повлияла на рост числа кандидатов. В-третьих, право местных кенешей выбирать главу исполнительного органа – мэра и главу АО повысило привлекательность местного депутатского мандата. В-четвертых, исключение из возможных кандидатов должностных лиц, в той или иной мере подотчетных органам МСУ (руководителей коммунальных предприятий, социальных учреждений и т. д.), повысило уровень доверия населения к кенешам. В результате, острота борьбы за депутатские мандаты на местах резко

¹ Источник: Public Opinion Survey Residents of Kyrgyzstan // The survey was conducted by Dr. Rasa Alisauskiene of the public and market research company Baltic Surveys/The Gallup Organization on behalf of the International Republican Institute. The field work was carried out by SIAR Research and Consulting, 2018.

² В разделе использованы данные, представленные Национальной комиссией по проведению выборов и референдумов КР.

возросла, а состав избранных кенешей существенно изменился. Вместо пассивных и управляемых со стороны исполнительного органа местных кенешей «советского» образца страна получила разнородные, активные, «непослушные» местные кенешы. С одной стороны, нельзя не увидеть в этом позитивные стороны: кенешы стали активнее контролировать исполнительные органы. С другой – это породило ряд проблем, таких, как ухудшение качественного состава местных кенешей, вмешательство в оперативное управление, избыточный контроль, коллапсы выборов глав исполнительных органов. Ярким проявлением таких проблем стали роспуски местных кенешей Президентом КР из-за неспособности выбрать главу исполнительного органа (всего в течение 2013–2015 гг. по причине неизбрания главы исполнительного органа МСУ было распущено 22 местных кенеша и назначены повторные выборы), а также затягивания процесса утверждения местных бюджетов.

Очередные выборы депутатов местных кенешей Кыргызской Республики состоялись 27 марта, 15 мая и 11 декабря 2016 года. Выборы 2016 года были не менее активными, однако результаты выборов, по сравнению с 2012 годом, оказались несколько иными.



Диаграмма 6. Как изменилась работа местных кенешей под влиянием политических партий, в %. Результаты опроса представителей органов МСУ, проведенного Союзом МСУ в 2019 г.

Достоверные данные о том, как именно партийный фактор повлиял на работу местных кенешей, отсутствуют¹. Тем не менее, в рамках подготовки Доклада было получено мнение самих органов МСУ об изменениях в работе местных кенешей под влиянием партий. Так, 81 % опрошенных представителей органов МСУ считают, что политические партии влияют на работу местного кенеша. Негативным это влияние считают 40 % представителей органов МСУ. Однако важно помнить о том, что в опросе участвовали в основном представители исполнительных органов МСУ, и это не могло не сказаться на их суждениях: «местный кенеш подчиняется командам политических партий из Бишкека и игнорирует интересы сообщества» и «местный кенеш мешает работе АО». Вместе с тем, 17 % сотрудников исполнительных органов МСУ видят позитивное влияние, которое выражается в том, что «местный кенеш стал строже следить за работой АО», еще 14 % отметили, что «местный кенеш «помолодел». Таким образом, единого мнения о воздействии политических партий на работу местных кенешей не сложилось, и системе управления, аналитическим центрам еще предстоит изучить это воздействие, чтобы выработать обоснованные рекомендации. И все же подавляющее большинство (79 %) представителей органов МСУ считают, что местные кенешы не должны формироваться по партийному принципу.

¹ Существует экспертное мнение о том, что влияния партийного фактора в чистом виде не наблюдается, поскольку партии еще слабы. На деле же есть деление по принципу «север – юг», на группы по интересам влияния, криминальные и религиозные группы. На уровне МСУ эти проблемы проявляются особо ярко.

1.2.2. Справедливая представленность

Гендерный баланс

Внимания заслуживает отмечаемое снижение уровня представленности женщин в сельских местных кенешах. В целом по Кыргызской Республике в 2016 году представленность женщин в сельских местных кенешах снизилась на 2 % и составила 13 % от общего количества депутатов. Далее, в процессе перехода мандатов, доля женщин снизилась еще и достигла уровня 10,7 %. Наибольшее снижение уровня представленности женщин наблюдается в Иссык-Кульской области, которая ранее была несомненным лидером в отношении представленности женщин в местных кенешах, однако к 2019 году утратила эту позицию.

Наиболее низкий уровень представленности женщин в местных кенешах в течение всего периода наблюдается в Ошской области.



Диаграмма 7. Уровень представленности женщин в местных кенешах в разрезе областей, в процентах

Снизилась доля женщин и в составах городских кенешей – примерно на 4 %. Городские кенешы с долей женщин около 30 % были избраны в городах Кант (32 %), Кемин, Шопоков, Орловка, Кара-Балта, Чолпон-Ата, Айдаркен (29 %). Городские кенешы с самым низким представительством женщин были избраны в городах Джалал-Абад (6 %), Кочкор-Ата и Чолпон-Ата (менее 10 %). Наблюдалось явление «потери» мандатов депутатами-женщинами, когда избранные гражданами депутаты-женщины передавали свои мандаты другим кандидатам от партии, мужчинам. Так, в марте 2016 г. было «потеряно» 16 мандатов или каждый третий мандат (города Майлуу-Суу, Ош, Каракол, Токмок); в декабре 2016 г. «потеряно» 39 мандатов или каждый четвертый мандат (города Джалал-Абад, Таш-Кумыр, Узген, Исфана, Бишкек, Талас, Баткен, Кара-Кул, Нарын, Каинда, Сулюкта, Кербен).

Таблица 2. Уровень представленности женщин в городских кенешах¹

| Город | После выборов 2012 г. | | | | После выборов 2016 г. | | | | Динамика изменений |
|-------------|-----------------------|------|-------|-----------|-----------------------|------|-------|-----------|--------------------|
| | Муж. | Жен. | Всего | Доля жен. | Муж. | Жен. | Всего | Доля жен. | |
| Кербен | 24 | 7 | 31 | 22,6 % | 14 | 7 | 21 | 33,33 % | 4,76 % |
| Айдаркен | 15 | 6 | 21 | 28,6 % | 23 | 8 | 31 | 25,81 % | 3,23 % |
| Балыкчы | 24 | 7 | 31 | 22,6 % | 23 | 8 | 31 | 25,81 % | 9,68 % |
| Баткен | 26 | 5 | 31 | 16,1 % | 38 | 7 | 45 | 15,56 % | |
| Бишкек | | | | | 29 | 2 | 31 | 6,45 % | -6,45 % |
| Джалал-Абад | 27 | 4 | 31 | 12,9 % | 26 | 5 | 31 | 16,13 % | -3,23 % |
| Исфана | 25 | 6 | 31 | 19,4 % | 38 | 7 | 45 | 15,56 % | -17,78 % |
| Кадамджай | 14 | 7 | 21 | 33,3 % | 13 | 8 | 21 | 38,10 % | 19,91 % |

¹ Данные о созыве 2012 г. были собраны путем направления запросов в города, но не все из них предоставили эту информацию.

| | | | | | | | | | |
|--------------|------------|------------|------------|---------------|------------|------------|------------|----------------|----------------|
| Каинды | 18 | 4 | 22 | 18,2 % | 26 | 5 | 31 | 16,13 % | -19,35 % |
| Кант | 20 | 11 | 31 | 35,5 % | 24 | 7 | 31 | 22,58 % | -12,90 % |
| Кара-Балта | 20 | 11 | 31 | 35,5 % | 22 | 9 | 31 | 29,03 % | 3,23 % |
| Каракол | 23 | 8 | 31 | 25,8 % | 26 | 5 | 31 | 16,13 % | |
| Кара-Куль | | | | | 22 | 9 | 31 | 29,03 % | 12,90 % |
| Кара-Суу | 26 | 5 | 31 | 16,1 % | 14 | 7 | 21 | 33,33 % | 9,52 % |
| Кемин | 16 | 5 | 21 | 23,8 % | 22 | 9 | 31 | 29,03 % | 6,45 % |
| Кок-Жангак | | | 0 | | 14 | 7 | 21 | 33,33 % | |
| Кочкор-Ата | | | 0 | | 19 | 2 | 21 | 9,52 % | |
| Кызыл-Кия | 22 | 9 | 31 | 29,0 % | 24 | 7 | 31 | 22,58 % | -6,45 % |
| Майлуу-Суу | 26 | 5 | 31 | 16,1 % | 24 | 7 | 31 | 22,58 % | 6,45 % |
| Нарын | 22 | 9 | 31 | 29,0 % | 24 | 7 | 31 | 22,58 % | -6,45 % |
| Ноокат | 15 | 6 | 21 | 28,6 % | 16 | 5 | 21 | 23,81 % | -4,76 % |
| Орловка | 14 | 7 | 21 | 33,3 % | 14 | 7 | 21 | 33,33 % | |
| Ош | 37 | 8 | 45 | 17,8 % | 38 | 7 | 45 | 15,56 % | -2,22 % |
| Суюкта | 22 | 9 | 31 | 29,0 % | 26 | 5 | 31 | 16,13 % | -12,90 % |
| Талас | 29 | 1 | 30 | 3,3 % | 26 | 5 | 31 | 16,13 % | 12,80 % |
| Таш-Кумыр | 21 | 10 | 31 | 32,3 % | 26 | 5 | 31 | 16,13 % | -16,13 % |
| Токмок | 26 | 5 | 31 | 16,1 % | 26 | 5 | 31 | 16,13 % | |
| Токтогул | 15 | 6 | 21 | 28,6 % | 16 | 5 | 21 | 23,81 % | -4,76 % |
| Узген | 25 | 6 | 31 | 19,4 % | 24 | 7 | 31 | 22,58 % | 3,23 % |
| Чолпон-Ата | 14 | 7 | 21 | 33,3 % | 19 | 2 | 21 | 9,52 % | -23,81 % |
| Шопоков | 13 | 8 | 21 | 38,1 % | 16 | 5 | 21 | 23,81 % | -14,29 % |
| Итого | 695 | 174 | 761 | 24,6 % | 712 | 191 | 903 | 21,15 % | -1,71 % |

Национальный состав

Представители национальных меньшинств занимают в местных кенешах 13,4 % депутатских мандатов. В разрезе областей сложилась следующая картина: в Нарынской и Таласской областях в числе всех местных кенешей есть только 2 депутата-представителя национальных меньшинств; в Ошской и Чуйской областях таких депутатов около 20%.



Диаграмма 8. Доля депутатов-представителей национальных меньшинств в местных кенешах созыва 2016 г., по состоянию на июль 2019 г., в разрезе областей (в сравнении со структурой населения Кыргызской Республики), в %

1.2.3. Устойчивость местной представительной демократии

Значительная часть (более 44 %) депутатов местных кенешей имеют среднее или среднее специальное образование. Учитывая уровень школьного и среднего специального образования в Кыргызской Республике, от них трудно ожидать компетентности в сфере государственного управления. У остальной части депутатов также не хватает знаний об управлении. При этом в стране отсутствует какая-либо форма обучения депутатов кенешей. Все это создает серьезные препятствия для эффективной работы кенешей и МСУ в целом.

МНЕНИЕ

Качество работы местного кенеша осложняет решение вопросов местного значения. Депутаты проявляют активность только при распределении бюджета, в отношении других проблем местного сообщества активности не проявляют. Глава АО должен назначаться акимом или избираться, кенеш не должен выбирать.

Аксакал, Аламудунский район

МНЕНИЕ

Местные кенешы не отчитываются перед населением. По закону обязаны, но по факту не делают. На местах местные бюджеты утверждаются с большой задержкой, как правило, из-за низкой активности и безграмотности депутатов. Январь и февраль выпадают из бюджетного цикла.

Сотрудник АО, Сокулукский район

МНЕНИЕ

Жогорку Кенеш КР должен более тесно работать с депутатами местных кенешей, которые должны знать, какие изменения происходят в законах, есть ли от них польза жителям регионов. Уровень знаний депутатов местных кенешей очень низкий. Нужно установить более жесткие критерии в отношении кандидатов в депутаты, например, в отношении образования. Если депутат не оправдал доверия избирателей, то нужен очень простой механизм отзыва таких депутатов.

Юрист АО, Ноокатский район

МНЕНИЕ

Депутаты местных кенешей должны придерживаться этических правил поведения, соответствующих их статусу. Каждый кандидат в депутаты местного кенеша должен знать свои права и обязанности, чем он будет заниматься, какие вопросы решать. Он должен осознавать, достаточны ли его знания и уровень компетентности для решения проблем избирателей, для формирования местного бюджета и контроля над его исполнением. Нужно усилить требования к кандидатам в депутаты местного кенеша.

Торага местного кенеша, Кочкорский район

Уровень образования, система выборов, влияние партийного фактора приводят к роспуску местных кенешей. Так, 2017-2019 гг. было распущено 34 местных кенеша, при этом 9 кенешей было распущено из-за отсутствия кворума на заседаниях, 25 кенешей – из-за того, что кенеша не смогли выбрать руководителя исполнительного органа МСУ – главу АО или мэра.

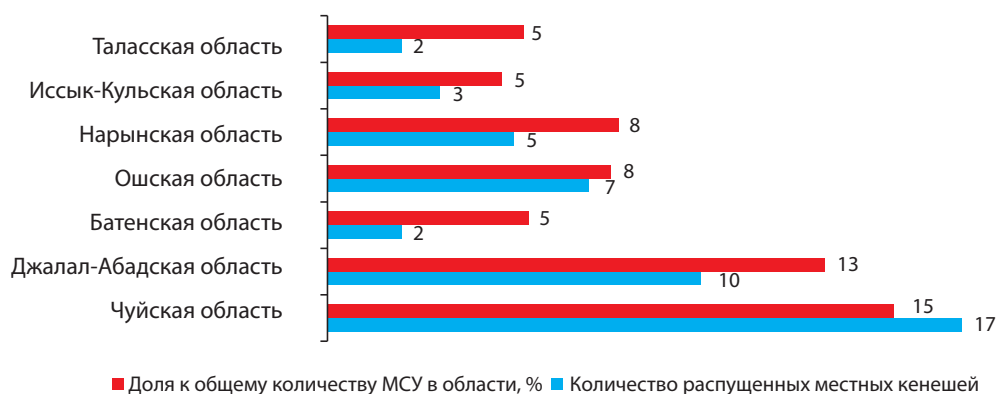


Диаграмма 9. Количество и доля распущенных местных кенешей по отношению к общему количеству органов МСУ, в разрезе областей, в %

1.3. СОСТОЯНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МСУ¹

Всего в Кыргызской Республике насчитывается 484 органа МСУ, в том числе сельских – 453, городских – 31. В составе городских мэрий числится 2 республиканских (города Бишкек и Ош), 12 областных, 17 городских мэрий районного значения. На 1 января 2019 года из 9691 муниципальной должности по штату (9335 – по состоянию на 1 января 2017 г.) были заняты 8484 должности (8410 – по состоянию на 1 января 2017 г.), что составляет 88 % от штатной численности (90 % – по состоянию на 1 января 2017 г.). Эти данные говорят о том, что количество вакансий хотя и незначительно, но выросло, тем не менее кадровая проблема для органов МСУ остается актуальной.

1.3.1. Качественный состав

Гендерный баланс и равенство физических возможностей

Доля женщин на муниципальной службе хотя и незначительно, но постоянно снижается. Так, в 2019 г. женщины занимали менее 36 % муниципальных должностей против 37,0 % в 2017 г. Доля уволенных с муниципальной службы женщин за 2 последних года выросла с 29,5 % до 35,9 %, то есть, женщины все чаще оказываются уволенными с муниципальной службы по различным причинам.

МНЕНИЕ

В нашем АО осталась последняя женщина-сотрудница. Но ее на работу каждый день сопровождает муж, чтобы защитить от проявлений к ней негативного отношения. К ней могут подойти на улице и сказать: «Зачем ты работаешь и позоришь своего мужа?» Насколько еще хватит у них терпения, я не знаю. Супруги говорят, что скорее всего им придется либо запереть жену дома, либо уехать из села.

Сотрудник АО

Доля женщин, занимающих политические должности, по-прежнему незначительна и продолжает снижаться – от 4,2 % в 2017 г. до 3,9 % в 2019-м. Однако растет доля женщин, занимающих главные, старшие и младшие муниципальные должности. Так, доля женщин, занимающих младшие муниципальные должности, выросла более, чем на 15 %.



Диаграмма 10. Доля женщин, занимающих муниципальные должности, в %

Муниципальные должности занимают 140 (134 в 2017 г.) лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ), в том числе 100 мужчин и 40 женщин (против 117 и 17 человек в 2017 г. соответственно).

Национальность

Национальный состав исполнительных органов МСУ незначительно изменился в сторону большего разнообразия, однако представленность национальных меньшинств в органах МСУ примерно в 3 раза ниже, чем доля этих меньшинств в населении страны. При этом подавляющее большинство муниципальных служащих на политических должностях (96 %) по-прежнему составляют представители титульной нации.

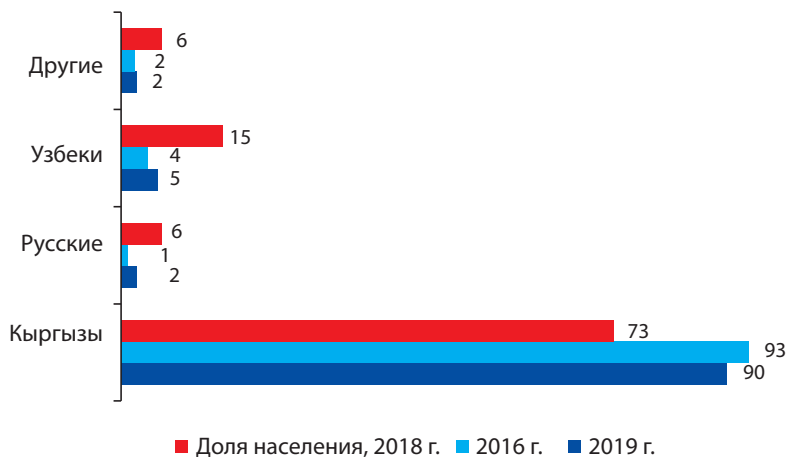


Диаграмма 11. Национальный состав исполнительных органов МСУ, в сравнении с национальным составом населения Кыргызской Республики, в %

Возраст и опыт

Молодые люди в возрасте до 28 лет занимают только 7,5 % младших и старших муниципальных должностей, на политических, патронатных, главных и старших должностях работают всего 5 человек из более, чем восьмидесяти тысяч корпуса муниципальных служащих.

Лица предпенсионного и пенсионного возраста, старше 55 лет в 2019 г. занимают почти 22 % муниципальных должностей. Таким образом, муниципальная служба демонстрирует тенденцию «старения» состава, так как в 2016 г. эта категория лиц занимала 18 % должностей.

Образование и компетенции

За период с 2016 г. доля муниципальных служащих с высшим образованием возросла на 5 % и составляет в 2019 г. 66,25 %; со средним специальным образованием – 13,22 % (против 28,0 % в 2016 г.); специалистов со средним образованием в органах МСУ в 2019 году нет, тогда как в 2016 г. доля таковых на муниципальной службе составляла 11,0 %. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в целом уровень образования муниципальных служащих вырос.

Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 внес изменения в требования, предъявляемые к муниципальным служащим, и отныне лица со средним образованием не могут претендовать на замещение муниципальной должности, их отсутствие показывает и ведомственная статистика ГКС КР. Однако невыясненным остался факт исчезновения из статистики 716 человек со средним образованием, которые до 2016 года занимали различные муниципальные должности.

1.3.2. Вакансии и текучесть кадров

В 2019 г. на муниципальные должности были приняты 966 человек, из них на конкурсной основе – 700 человек или 72,0 % (78 % в 2016 г.). Основную часть служащих на остальных должностях, принятых без конкурсного отбора, составляют те, кто находился в декретном отпуске или на учебе.

В 2019 г. с занимаемой муниципальной должности уволилось 846 человек (против 773 человек в 2016 г.). Показатель текучести кадров снижается и в 2019 году он составил около 10 % (в 2016 г. – 24 %). Следует отметить, что всплеск текучести кадров в 2016 г. был обусловлен сменой политических руководителей органов МСУ. Тенденция менять команду после смены главы исполнительного органа МСУ наносит ущерб качеству муниципальной службы.

МНЕНИЕ

В чем причина текучести кадров в АО? Меняется глава, и те, кто работал при прежнем руководителе, уходят сами, потому что рассчитывают на дальнейшую работу в команде прежнего главы при его новой должности.

Ответственный секретарь АО, Аламудунский район

МНЕНИЕ

Текучесть кадров на муниципальной службе – это следствие проблемы политических назначений. У руководителя органа МСУ есть право не брать на работу даже тех, кто полностью соответствует требованиям. Есть примеры, когда молодые, достаточно квалифицированные специалисты готовы были работать, но их не брали из-за того, что они являются представителями других «кланов» и т. п.

Ответственный секретарь АО, Сокулукский район

1.3.3. Прохождение конкурса

В 2018 г. органами МСУ было заявлено 5588 кандидатов для участия в компьютерном тестировании на замещение 2268 вакантных муниципальных должностей. В компьютерном тестировании приняли участие 4150 кандидатов, из них 1813 или 43,7 % набрали соответствующие баллы¹ и прошли на следующий этап конкурсного отбора.

¹ Согласно п. 41 Положения о порядке проведения конкурса и служебного продвижения по государственной гражданской службе и муниципальной службе Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства КР от 29 декабря 2016 года № 706, кандидаты, набравшие при прохождении компьютерного тестирования не менее 50 % от возможного количества баллов, допускаются к следующему этапу конкурса – собеседованию.

В 2019 году (по состоянию на начало октября) органами МСУ было заявлено 5206 кандидатов для участия в компьютерном тестировании на замещение 1870 вакантных муниципальных должностей. В компьютерном тестировании приняли участие 3993 кандидатов, из них 2039 или 51,1 % набрали соответствующие баллы и прошли на следующий этап конкурсного отбора.

Органы МСУ считают, что необходимость прохождения конкурса в ГКС КР на замещение должностей муниципальных служащих – хорошая практика, но в условиях дефицита кадров это превращается в проблему, когда кандидаты на должности не могут пройти тест из-за сложных вопросов, и кадровый состав органов МСУ остается неукomплектованным.

МНЕНИЕ

Кандидаты не могут пройти тестирование в ГКС КР. Из-за этого должности остаются вакантными. Руководители органов МСУ рекомендуют ГКС КР упростить критерии отбора для муниципальной службы.

Руководитель аппарата мэрии города

МНЕНИЕ

Надо более обдуманно подойти к вопросу о содержании тестов. К примеру, специалист по налогам отвечает на 30 вопросов по специальности и на 30 политических вопросов. Специалист по налогам прежде всего должен четко знать свои функциональные обязанности, поэтому большая часть вопросов должна быть по налогам.

Юрист АО, Сузакский район

МНЕНИЕ

Кандидаты на вакантную должность в АО при прохождении тестирования в ГКС КР не могут ответить на большинство вопросов, так как очень многие из них не касаются работы конкретно в АО. При этом человек может быть прекрасным специалистом своего дела на уровне АО, но должность занять не сможет. А бывает наоборот, кандидаты прекрасно проходят тест, но работать потом не могут, так как специфику АО не знают и не понимают, не знают жизнь АО. Например, в нашем АО вот уже второй год нет ответственного секретаря. Несколько раз в год направляем кандидатов на тестирование, но у них не получается пройти тест. Наверное, конкурс и тест – это хорошо, но жизнь требует действий сегодня. У глав АО должно быть больше возможностей влиять на замещение вакантных должностей.

Глава АО, Базар-Коргонский район

МНЕНИЕ

Каждый человек должен работать по своей специальности. Кадры должны соответствовать квалификационным требованиям. Приниматься на работу в органы МСУ должны подготовленные, знающие жизнь на местах люди, а не те, кто на компьютере угадал ответы на вопросы теста.

Депутат местного кенеша



1.3.4. Повышение квалификации

В 2016 году в связи с принятием нового Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 аттестация административных муниципальных служащих была отменена. Повышение в должности и присвоение соответствующих классных чинов производилось по итогам годовой оценки деятельности служащих.

В порядке повышения квалификации прошли обучение в рамках реализации государственного заказа: в 2016 году – 1276 муниципальных служащих; в 2017 году – 1747; в 2018 году – 1096. На 1 октября 2019 года повышение квалификации муниципальных служащих еще не начиналось.

МНЕНИЕ

Когда ГКС КР организует повышение квалификации, ключевые сотрудники не могут участвовать из-за высокой загруженности работой. Отправляют на учебу тех, кто посвободнее, или просто тех, кто под руку попался.

Ответственный секретарь АО, Аламудунский район

1.3.5. Карьерный рост и награждения

За период с 2016 по 2019 гг. количество сотрудников, имеющих классный чин, выросло с 3936 человек (47 %) до 5245 человек (53 %).

По итогам 2016 г. награждены ведомственными наградами ГКС КР: нагрудным знаком «Отличник муниципальной службы» – 89 человек; Почетной грамотой – 52 человека. В 2017 г. 65 муниципальных служащих получили нагрудные знаки «Отличник муниципальной службы» и 42 муниципальных служащих были награждены Почетными грамотами. В 2018 г. 92 муниципальных служащих получили нагрудные знаки «Отличник муниципальной службы» и 71 муниципальный служащий был награжден Почетной грамотой.

1.3.6. Исполнение делегированных государственных полномочий¹

С момента принятия Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127 прошло 6 лет. Уже второй созыв ЖК КР рассматривает причины, по которым закон не заработал в полную силу в течение столь длительного времени. По общему мнению, основными причинами, препятствующими реализации закона, являются:

- отсутствие ясного разграничения полномочий и ответственности между государственными органами и органами МСУ;
- трудности в определении стоимости ДГП;
- бюрократическое сопротивление аппаратов государственных органов.

Также процесс делегирования не всегда приветствуется органами МСУ, особенно дотационными, для которых поступления межбюджетных трансфертов на исполнение ДГП означает автоматическое снижение суммы выравнивающего гранта, что, по мнению органов МСУ, неправильно и несправедливо. Для всех органов МСУ ДГП создает дополнительную и неоплачиваемую нагрузку на штат, ограниченный решением Правительства КР. Более подробная информация о проблемах финансирования ДГП приводится в разделе 1.4 настоящего Доклада.

¹ В разделе использованы данные, предоставленные ИПР.

МНЕНИЕ

Не все ДГП финансируются должным образом. Так, органы МСУ выполняют 5 нотариальных действий, которые никем не оплачиваются. Некоторые ДГП сотрудники органов МСУ исполняют в качестве дополнительной нагрузки без получения за это оплаты.

Многие представители органов МСУ

Однако прогресс в реализации механизма делегирования все же наблюдается. Так, в отношении примерно 40% полномочий, отнесенных Законом КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 к основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам МСУ, Правительством КР ведется определенная работа.

Таблица 3. Статус делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий, перечисленных в ст. 20 Закона КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101

| Под-пункт | Краткое изложение подпункта | Меры и статус |
|-----------|--|---|
| 1 | Программы занятости и миграции населения | Нет прогресса |
| 2 | Учетная регистрация граждан (паспортный режим и списки избирателей) | В соответствии с постановлением Правительства КР, ГРС КР может делегировать органам МСУ полномочия по приему документов. В 2019 г. начался процесс заключения договоров о ДГП между ГРС КР и органами МСУ |
| 3 | Регистрация актов гражданского состояния | В соответствии с постановлением Правительства КР, ГРС КР может делегировать органам МСУ полномочия по регистрации актов гражданского состояния. В 2019 г. начался процесс заключения договоров о ДГП между ГРС КР и органами МСУ |
| 4 | Обеспечение зданиями для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения | Правительство КР рассматривает возможность перевода финансирования учреждений среднего образования (школы) из местного бюджета в республиканский бюджет |
| 5 | Совершение нотариальных действий | Нет прогресса |
| 6 | Выдача гражданам документов | Нет прогресса |
| 7 | Ведение первичного учета военнообязанных и призывников | Правительство КР рассматривает законопроект о разграничении функций и полномочий уполномоченного государственного органа и органов МСУ в сфере обороны и наделении органов МСУ правом выполнения ДГП в области обороны, военной и альтернативной службы |
| 8 | Управление землями Государственного фонда сельскохозяйственных угодий | Ст.13 Земельного кодекса КР предусматривает нормы о выполнении данного полномочия органами МСУ в случае их делегирования, но пока нет субъекта, который мог бы делегировать эти полномочия органам МСУ |

| | | |
|------|---|---|
| 9 | Обобщение материалов по развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельхозпродукции | Министерством сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации КР (далее – МСХППМ КР) предложено исключить |
| 10 | Содействие в организации ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы | МСХППМ КР предложено исключить |
| 11 | Борьба с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охрана лесозащитных полос и лесных массивов | МСХППМ КР предложено исключить |
| 12 | Сбор пошлин и страховых взносов, а также полномочия в сфере налоговых правоотношений | Налоговый кодекс КР предусматривает норму о делегировании органам МСУ полномочий в сфере сбора налогов, но ГНС КР пока еще не делегировала эти полномочия органам МСУ с финансовым обеспечением. В 2019 г. начался процесс заключения договоров о ДГП между ГНС и органами МСУ |
| 13 | Мероприятия по охране окружающей среды | Нет прогресса |
| 14 | Защита прав потребителей | Нет прогресса |
| 15 | Теплоснабжение | Нет прогресса |
| 16 | Выявление малоимущих семей | В соответствии с постановлением Правительства КР, Министерство труда и социального развития КР (далее – МТСР КР) может делегировать органам МСУ полномочия по выявлению семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (далее – ТЖС); по оценке нуждаемости таких семей и детей; по их социальному сопровождению. В настоящее время идет процесс заключения договоров о ДГП между МТСР КР и органами МСУ |
| 17-1 | Мероприятия по укреплению межэтнических отношений, а также по предупреждению и предотвращению межэтнических конфликтов | Нет прогресса |
| 17-2 | Пробация | Нет прогресса |

В процессе разграничения и делегирования ряд государственных органов отказываются делегировать некоторые полномочия органам МСУ, предпочитая оставить их у себя вместе с ресурсами, как это происходит, например, с МСХППМ КР. Это не противоречит принципу добровольности делегирования, согласно которому делегирование – это право, а не обязанность государственного органа. Действительно, государственный орган должен сам решить, насколько эффективно и целесообразно передать какое-либо полномочие другому органу управления. И это тоже результат, так как работа по разграничению и делегированию заставила государственные органы критически осмыслить исполняемые ими функции и имеющиеся полномочия и приступить к оптимизации. Случаются на этом пути и ошибки. Так, ГРС КР изначально сопротивлялась делегированию и попыталась своими силами организовать услуги по приему документов на получение документов и регистрацию актов гражданского состояния без органов МСУ, опираясь только на свои административные возможности. Но практика показала, что это решение создало проблемы для граждан, в результате, все-таки было принято политическое решение о делегировании данных полномочий органам МСУ.

МНЕНИЕ

Попытки отрегулировать нагрузку на органы МСУ в исполнении ими ДГП не всегда имеют успех. Так, функции ЗАГСа, которые раньше выполняли органы МСУ, теперь выполняются представителями Службы «Таза-Коом» в райцентрах – это существенно усложнило пользование этими услугами населения, так как людям неудобно добираться от места жительства до места получения услуги.

Руководитель аппарата мэрии, Чуйская область

В 2019 г. процесс делегирования продолжается и в него, в той или иной форме и мере, вовлечены 15 государственных органов. Однако многие из них не признают делегированные органам МСУ полномочия своими, считая их собственными функциями МСУ.

1.4. ФИНАНСОВОЕ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ МСУ¹

1.4.1. Финансовая способность органов МСУ решать вопросы местного значения

Теоретически ясно обозначенная Президентом КР в последние 2 года политика развития регионов должна была найти свое отражение в отношении местных бюджетов, из которых финансируется создание условий жизни для граждан в регионах. Однако данные проведенного изучения показывают, что распределение доходов между местными и республиканским бюджетами слабо учитывает приоритеты страны в отношении регионального развития. В результате, большинству органов МСУ не хватает ресурсов для качественного исполнения собственных функций и ДГП.

¹ В разделе приводится выполненный ИПР и Союзом МСУ анализ данных, предоставленных Министерством финансов КР (далее – МФ КР).

Таблица 4. Показатели финансовой децентрализации в Кыргызской Республике в 2016-2019 гг., млрд сомов

| Наименование показателя | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. (план) |
|---|---------|---------|---------|----------------|
| Доходы местных бюджетов (далее – МБ) | 17,6 | 20,3 | 20,1 | 21,4 |
| Доходы республиканского бюджета (далее – РБ) | 115,8 | 134,7 | 135,5 | 151,8 |
| Доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете | 13,4 % | 13,4 % | 13,2 % | 12,5 % |
| Номинальный ВВП | 476,3 | 530,5 | 557,1 | 600,6 |
| Отношение доходов местных бюджетов к ВВП | 3,7 % | 3,8 % | 3,6 % | 3,5 % |
| Доля трансфертов в доходах местных бюджетов | 22 % | 29 % | 22 % | 17 % |
| Выравнивающие трансферты | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 2,0 |
| Целевые трансферты | 1,6 | 3,7 | 2,3 | 1,1 |
| Стимулирующие гранты | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,6 |

Доходы МБ, в сравнении с темпами роста доходов РБ, практически не растут. Всплеск наблюдался только 2011-2012 гг., а затем в течение 3-х лет отмечено снижение общего объема доходов МБ, тогда как доходы РБ растут устойчивыми темпами. Начиная с 2014 года, динамика объемов МБ практически отсутствует, что в условиях инфляции и растущих обязательств означает фактическое снижение объемов финансирования.

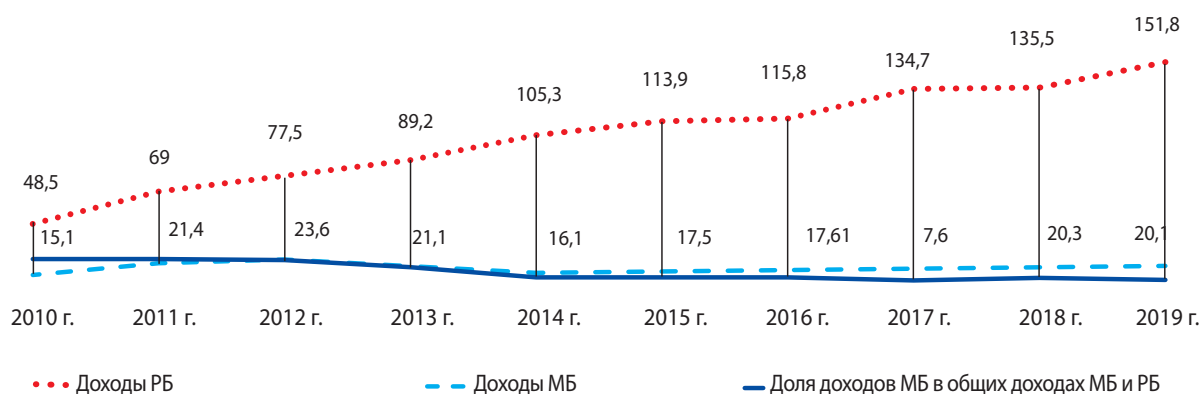


Диаграмма 12. Динамика доходов республиканского и местных бюджетов, млрд. сомов

При этом доля доходов МБ в совокупном объеме доходов РБ и МБ устойчиво снижается. Все это говорит о том, что вопросы местного значения, включая тяжелые финансовые обязательства по инфраструктуре, остаются недофинансированными.

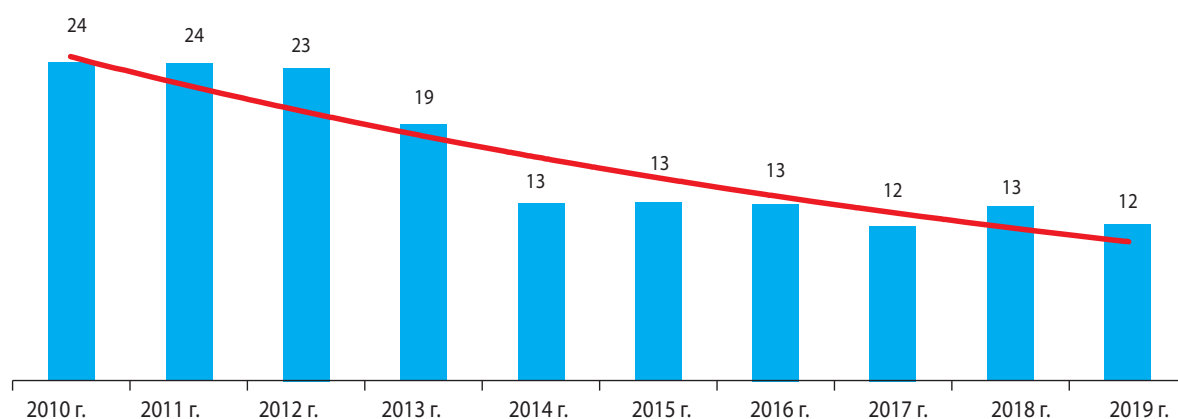


Диаграмма 13. Доля доходов МБ в общих доходах МБ и РБ, в % к итогу

Важно обратить внимание на то, что сам по себе объем финансирования МБ мало о чем говорит. Оценка достаточности или недостаточности средств в МБ должна быть основана на сопоставлении их объема с объемом функций и полномочий, выполняемых органами МСУ. Качественных исследований в отношении этой проблемы в Кыргызской Республике не проводилось. Однако есть другие косвенные показатели, которые могут быть использованы в качестве индикаторов достаточности или недостаточности объема МБ для успешного решения вопросов местного значения и создания достойных условий жизни в местных сообществах. Это, например, Индекс многомерной бедности (далее – ИМБ). ИМБ – это интегрированный показатель, который не измеряет размер дохода как единственный показатель бедности, а изучает бедность в трех измерениях: доступ к здравоохранению (питание, детская смертность), образованию (длительность обучения и посещаемость школ) и доступ к обеспечению базовых потребностей (топливо, электричество, санитария, вода, земля, имущество и т. д.). Сопоставление динамики значений ИМБ и объема финансирования МБ в Кыргызской Республике выявляет четкую обратную зависимость – чем больше объем финансирования МБ, тем ниже ИМБ и наоборот.

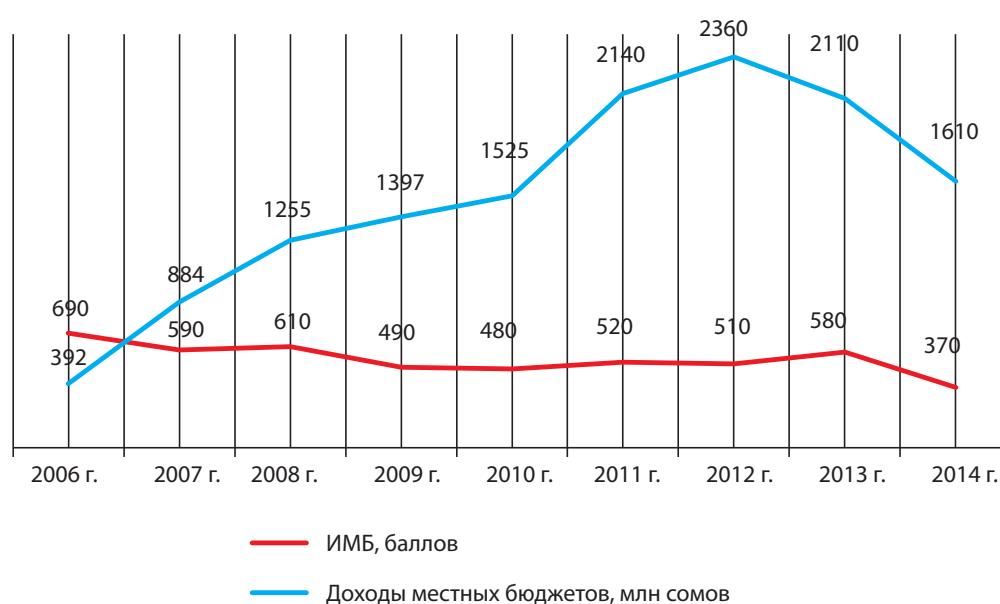


Диаграмма 14. Обратная зависимость ИМБ от объемов финансирования МБ в Кыргызской Республике¹

На диаграмме 14 видно, что с 2006 по 2013 гг. существовала четкая обратная зависимость ИМБ от финансирования МБ: до 2012 г. наблюдался рост объемов финансирования и одновременно снижалось значение ИМБ.

Это означает, что рост финансирования вопросов местного значения и органов МСУ напрямую влияет на снижение многомерной бедности и улучшение условий жизни граждан. Это одно из лучших политических доказательств необходимости увеличения финансирования МСУ.

¹ До 2014 г. значения ИМБ рассчитывались по заказу ПРООН в рамках разработки докладов о человеческом развитии. Начиная с 2014 г., с прекращением практики разработки докладов о человеческом развитии, значение ИМБ в Кыргызской Республике не рассчитывалось. Однако в планах НСК КР определено до конца 2019 г. разработать методику расчета национального ИМБ, провести экспериментальные расчеты и представить их заинтересованным сторонам.

1.4.2. Направления совершенствования межбюджетных отношений

Финансирование делегированных полномочий

Проблема финансирования ДГП включает в себя несколько аспектов.

Недофинансирование. Принцип материальной и финансовой обеспеченности соблюдается не для всех государственных полномочий, делегированных органам МСУ, как того требует Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127.

Ограничения штатной численности органов МСУ. Даже при условии полного финансирования ДГП, существующая жесткая типовая структура и штатная численность органов МСУ не позволяют вводить дополнительные штатные единицы, а действующее законодательство не позволяет выплачивать дополнительную заработную плату штатным служащим, выполняющим дополнительные функции. Таким образом, нагрузка по исполнению ДГП ложится на работающих штатных сотрудников органов МСУ и отнимает очень много времени, которого в результате этого не хватает на решение вопросов местного значения.

Отсутствие заинтересованности органов МСУ в исполнении ДГП. При выделении органам МСУ дополнительного финансирования для исполнения ДГП, МФ КР автоматически снижает размер выравнивающего гранта на эту сумму. При этом Правительство КР утверждает, что финансирование делегированных полномочий уже заложено в состав выравнивающего гранта, но никаких обоснованных расчетов не предоставляется. Поэтому остается открытым вопрос, каким же образом это правило распространяется на те органы МСУ, которые являются самодостаточными и не участвуют в выравнивании бюджетной обеспеченности.

Наличие «скрытых» ДГП. Некоторые НПА возлагают ответственность за выполнение государственных функций на органы МСУ в обход норм Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127. Например, в соответствии с Конвенцией о правах детей, у органов МСУ появляется обязанность обеспечивать охват детей услугами образования. Часто государственные учреждения (пожарная служба, Министерство внутренних дел КР, и т. п.) обращаются к органам МСУ с просьбой оказать финансовую помощь их территориальным подразделениям в решении проблем, не входящих ни в компетенцию органов МСУ, ни в их расходные обязательства. К примеру, большую проблему представляет собой уборка дорог республиканского значения, которую вынуждены делать органы МСУ, не имея на то ни полномочий, ни ресурсов. По утверждению представителей органов МСУ, в действующем законодательстве не прописаны нормы, на которые можно было бы сослаться, чтобы не исполнять эти «скрытые» ДГП и не отвлекать финансовые средства от решения вопросов местного значения. Существуют также неофициальные расходы органов МСУ, связанные с финансированием национальных акций и кампаний (например, проведение Игр кочевников). Кроме того, некоторые представители органов МСУ могут говорить о неофициальных отчислениях сотрудников органов МСУ на покрытие расходов, связанных с проведением проверок.

Распределение расходных обязательств. Иногда органы МСУ вынуждены нести расходы по «смешанным» полномочиям, совместно финансируемым государством и МСУ, но при этом доля финансирования со стороны органов МСУ не соответствует уровню их ответственности и полномочиям. Наиболее остро эта проблема прослеживается при решении вопросов, касающихся содержания объектов образования, что подтверждается, в частности, инициативой перевода расходов на содержание учреждений образования в республиканский бюджет. Недофинансирование образовательных стандартов из РБ приводит к тому, что из МБ приходится дополнительно финансировать расходы на приобретение продуктов питания, предметов и материалов для текущих хозяйственных целей; а также другие расходы, которые не входят в компетенцию органов МСУ. Предварительные расчеты, сделанные специальной рабочей группой, созданной для изучения данного вопроса, указывают на то, что некоторые из дотационных органов МСУ в случае перевода расходов на содержание учреждений образования в РБ, смогут перейти в разряд самодостаточных, однако представители органов МСУ опасаются, что часть дополнительных расходов на сферу образования (сверх расходных обязательств), которые они несли по собственной инициативе, или по распоряжениям Пра-

вительства КР, сохранится и далее будет влиять на состояние МБ и способность органов МСУ финансировать решение вопросов местного значения.

Политика выравнивания бюджетной обеспеченности

Существующая система выравнивания доходного потенциала МБ не стимулирует развитие МСУ (многие органы МСУ вполне устраивает получение выравнивающих трансфертов, покрывающее дефицит собственных доходов, поэтому стимула развивать доходную базу у них нет, как иногда нет и необходимого для этого кадрового потенциала).

Политика вывода дотационных органов МСУ на бездотационный уровень доходов является одной из государственных задач. Поэтому МФ КР планомерно снижает суммы финансирования на 5-10 % в год (см. таблицу 5).

Таблица 5. Динамика выделения выравнивающих трансфертов из РБ в 2016-2022 гг., млн сомов

| | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Суммарный объем выравнивающих грантов в год | 1 818,2 | 1 817,6 | 1 847,5 | 2 000,3 | 1 967,3 | 1 917,3 | 1 900,0 |
| Темпы прироста | | 0 % | 2 % | 8 % | -2 % | -3 % | -1 % |

Однако при этом меры по наращиванию доходного потенциала отстают от мер по снижению объемов выравнивающих грантов, поэтому органы МСУ вынуждены просто сокращать расходы на решение вопросов местного значения. Объем выравнивающих грантов уменьшен для 232 АА на общую сумму 184,7 млн сомов и увеличен для 144 АА на сумму 148,7 млн сомов (см. диаграмму 15).

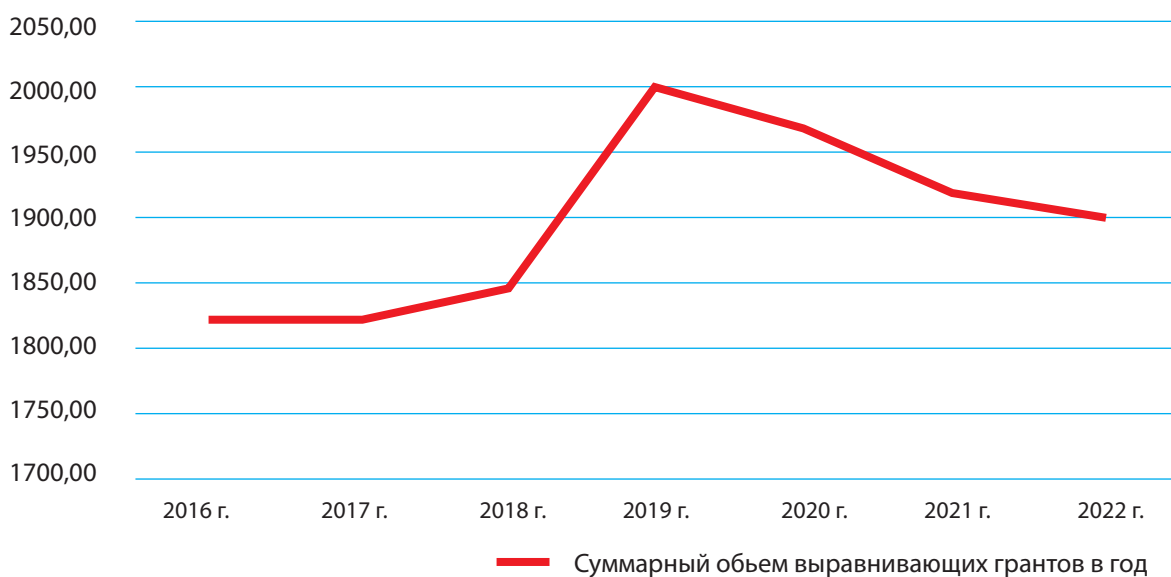


Диаграмма 15. Динамика суммарного объема выравнивающих грантов, млн сомов

Диаграмма 16 наглядно демонстрирует результат – неисполнение декларируемой политики выведения АА из перечня дотационных. Большое число муниципалитетов продолжают получать выравнивающие трансферты, многие из них – со значительным ростом, но это происходит за счет других муниципалитетов.

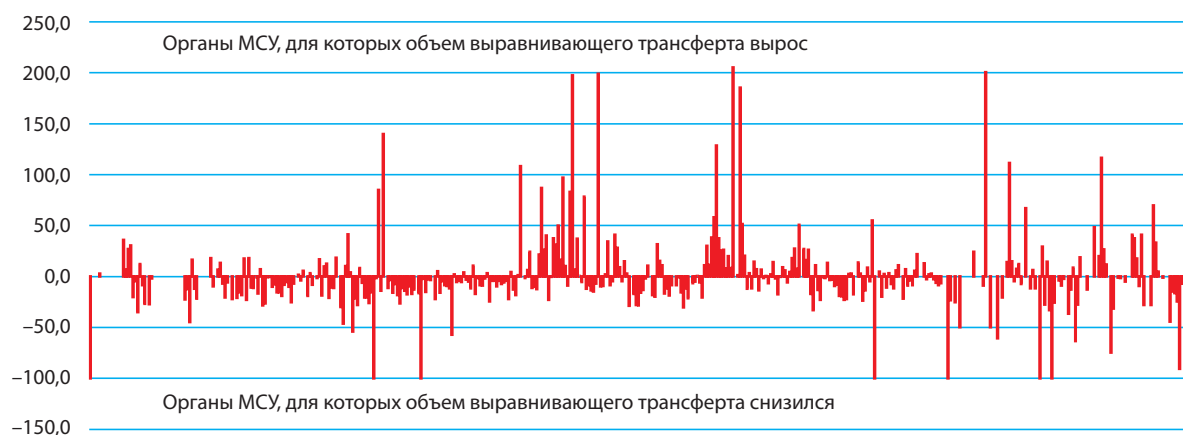


Диаграмма 16. Планируемый в 2020 г. прирост выравнивающих грантов для отдельных АА, %

Представители органов МСУ также выражают общее мнение о том, что применяемая на сегодняшний день формула вычисления выравнивающих грантов является непрозрачной и не позволяет убедиться в справедливости расчетов ежегодных объемов трансфертов.

Политика выравнивания бюджетной обеспеченности также не решает саму задачу выравнивания, то есть приведения уровня финансирования органов МСУ к приемлемому равенству, которое позволило бы им обеспечить равные права для граждан в отношении доступа к услугам, вне зависимости от территории проживания. Анализ финансирования расходных обязательств органов МСУ по статьям бюджетной классификации обнаруживает, что некоторые органы МСУ не способны в полной мере финансировать исполнение своих обязанностей.

Таблица 6. Пример структуры расходов дотационного АА, Таласская область, млн сомов

| Статья расходов | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | Доля |
|--|-----------|-----------|-----------|---------|
| Всего расходы | 100 894,7 | 238 515,9 | 150 094,3 | 100,0 % |
| Государственные службы общего назначения | 51 703,7 | 185 244,6 | 102 344,7 | 77,7 % |
| Оборона | | | | 0,0 % |
| Общественный порядок и безопасность | | | | 0,0 % |
| Экономические вопросы | 2 554,8 | 2 811,1 | 2 302,9 | 1,2 % |
| Охрана окружающей среды | | | | 0,0 % |
| Жилищно-коммунальные услуги | | | | 0,0 % |
| Здравоохранение | | | | 0,0 % |
| Отдых, культура и религия | 4 167,7 | 4 071,6 | 3 932,3 | 1,7 % |
| Образование | 42 468,5 | 46 388,6 | 41 514,4 | 19,4 % |
| Социальная защита | | | | 0,0 % |

Как видно из таблицы 6, данный АА просто не финансирует значительную часть статей расходов. К тому же возникает колоссальное территориальное неравенство в финансировании многих статей, например статьи расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ).

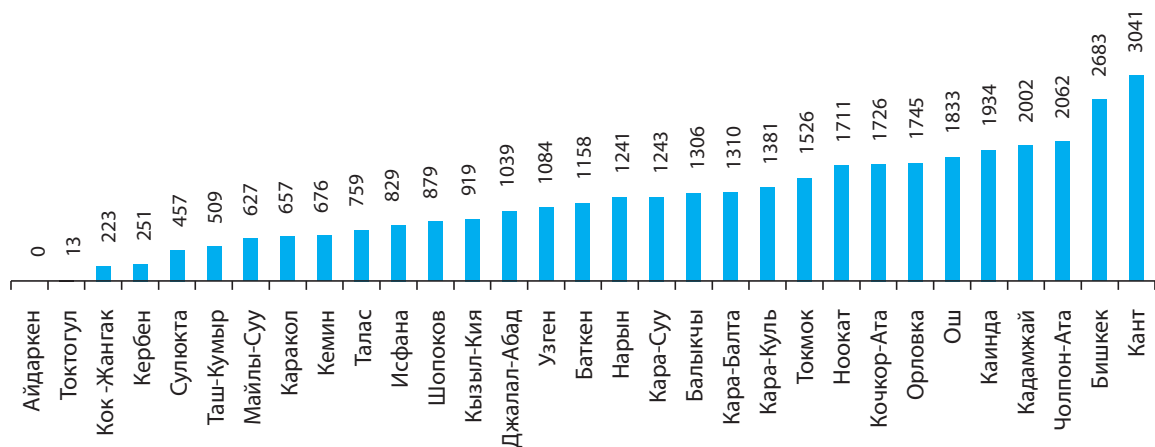


Диаграмма 17. Рейтинг финансирования ЖКХ в городах Кыргызской Республики в 2018 г. (на душу населения), сомов

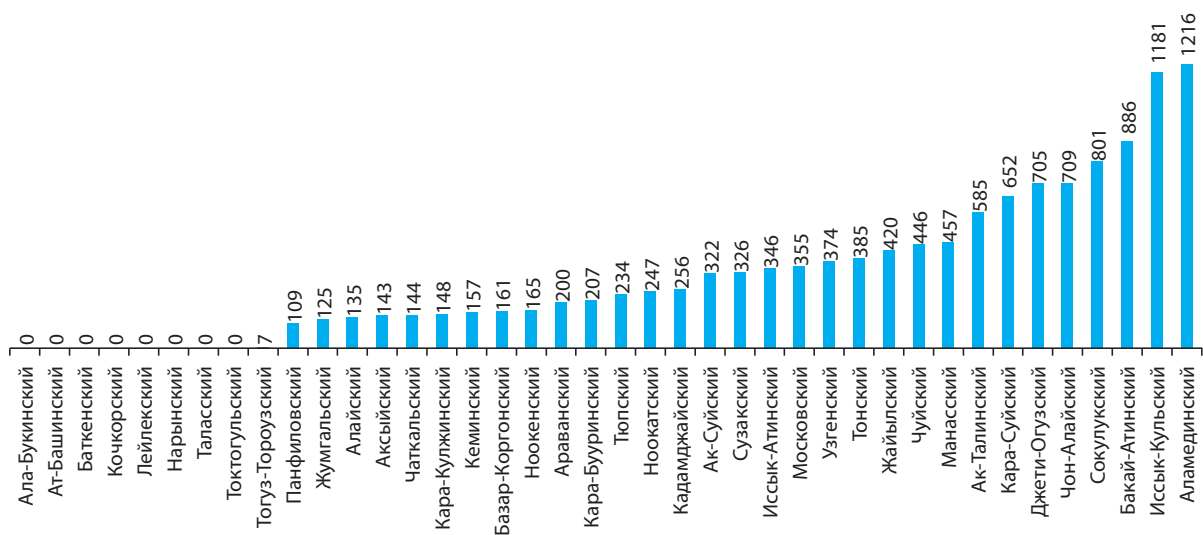


Диаграмма 18. Рейтинг финансирования ЖКХ в АА Кыргызской Республики в 2018 г. (по районам, на душу населения), сомов

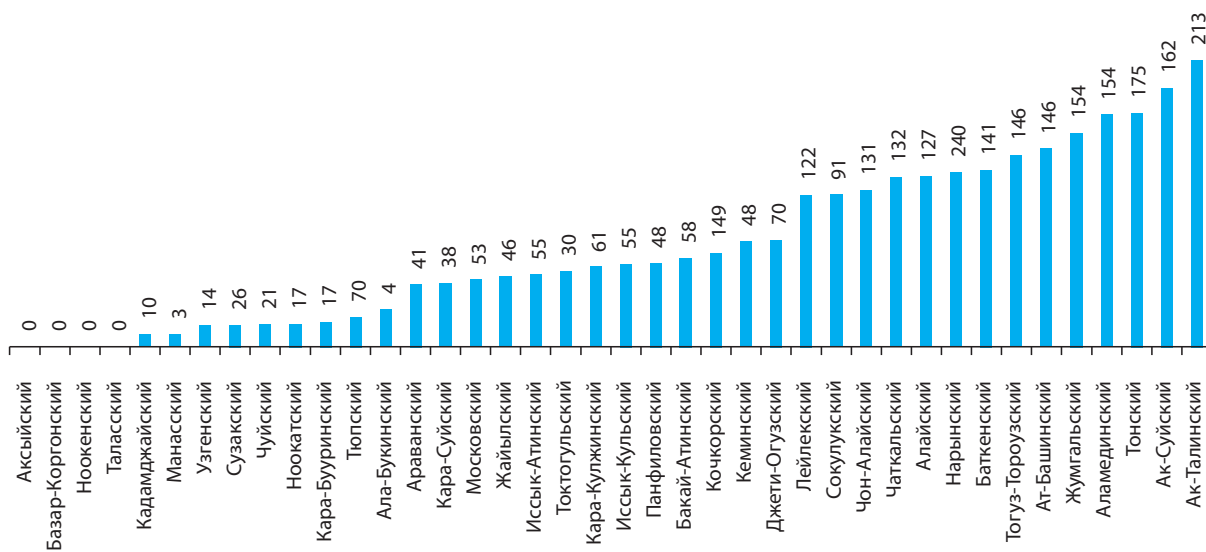


Диаграмма 19. Рейтинг финансирования социальной защиты в АА Кыргызской Республики в 2018 г. (по районам, на душу населения), сомов

Диаграмма 17 демонстрирует, что разрыв между уровнями подушевого финансирования жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) в городах Кыргызской Республики неоправданно велик. К примеру, в Канте данный показатель составляет 3041 сом на одного жителя, тогда как в Кок-Жангаке только 223 сома, что в 14 раз меньше. При этом важно понимать, что именно по статье ЖКХ финансируются все базовые услуги для граждан – питьевое водоснабжение, местные дороги, уличное освещение, уборка мусора и другое. Не намного лучше ситуация складывается и в сельских органах МСУ.

Диаграмма 18 демонстрирует, что разрыв между уровнями подушевого финансирования ЖКХ в сельских органах МСУ Кыргызской Республики также неоправданно велик, хотя и меньше, чем в городах. Так, в Аламединском районе АА финансируют ЖКХ в сумме 1216 сомов на одного жителя, тогда как в Панфиловском районе только 109 сомов, что в 11 раз меньше. Более значительные территориальные разрывы наблюдаются в финансировании расходов на социальную защиту.

На диаграмме 19 наглядно видно, что территориальный разрыв в уровне финансирования социальной защиты в сельских органах МСУ Ак-Талинского района составляет 221 сом на одного жителя, тогда как в Кадамджайском и Манасском районах соответствующий показатель составляет только 10 сомов на человека, то есть в 22 раза меньше.

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что с точки зрения предоставления услуг для граждан, сложившаяся система не обеспечивает выравнивания бюджетной обеспеченности как такового.

Политика распределения регулируемых доходов

Предпринятые Правительством КР в последние два года изменения в системе расщепления общегосударственных налогов пока не приносят положительных результатов.

Согласно выборочной статистике, плановое повышение доли поступления в местный бюджет подоходного налога, удерживаемого налоговым агентом, не смогло компенсировать потерь МБ от планового снижения доли МБ в поступлении налога с продаж. Представители органов МСУ, где развита торговля, указывают на то, что данная мера имела весьма негативные последствия для состояния доходов МБ, особенно городских. Например, потери бюджета г. Кара-Балты составили около 70 млн сомов в год, г. Чолпон-Аты – 20 млн сомов, г. Каинды – 20 млн сомов. Некоторые АА теряют в среднем около 1 млн сомов в год. Увеличение доли подоходного налога потери от сокращения поступлений налога с продаж для таких территорий не компенсирует. Оно сказывается позитивно только на небольших муниципалитетах, где не развита торговля и где существенные поступления в бюджет происходят за счет налогообложения работников государственных учреждений социальной сферы. Но и такие органы МСУ выражают обеспокоенность тем, что в случае увеличения поступлений от подоходного налога для них будет уменьшена сумма выгранивающего гранта.

Также представителями органов МСУ нередко поднимается вопрос о справедливости применения коммерческих тарифов на электроэнергию к муниципальным объектам образования, здравоохранения и социального назначения. По мнению представителей органов МСУ, не приносящие дохода объекты не должны оплачивать электроэнергию по ставкам, предусмотренным для бизнеса.

Выделение стимулирующих (долевых) грантов

В целом практика предоставления стимулирующих (долевых) грантов горячо приветствуется органами МСУ, так как дает возможность реализовать проекты, направленные на развитие. С момента введения этой системы было предпринято немало мер по ее улучшению, однако по сей день органы МСУ констатируют некоторые несовершенства, над которыми следует продолжить работу.

Увеличение доли софинансирования стимулирующих грантов органам МСУ, требуемой из МБ, произошло в 2015 г. и создало затруднения для участия дотационных органов МСУ в конкурсе на получение грантов. Доля участия для органов МСУ с уровнем доходной обеспеченности от 50 до 100 % (малообеспеченные МСУ) была увеличена постановлением Правительства КР от 21 апреля 2015 года № 230 «Об изменении Положения об отборе и финансиро-



вании проектов за счет долевого (стимулирующих) грантов». Этими изменениями доля участия малообеспеченных органов МСУ в со-финансировании была увеличена с 10 % до 15 %, при этом вклад стал требоваться в денежной форме, тогда как в аналогичном положении в редакции положения 2012 г. он мог на 50 % состоять из материалов и трудовых ресурсов. Таким образом, фактически денежный порог для этой категории МСУ увеличился даже не на 5, а на 10 %. Вклад для МСУ с уровнем доходной обеспеченности ниже 50 % был снижен с 10 до 7 %, однако отмена возможности компенсировать половину доли материалами и трудовыми ресурсами фактически увеличила их денежный вклад на 2 %.

Наличие «черных списков» МФ КР. Органы МСУ, несвоевременно исполнившие по каким-либо объективным или субъективным причинам обязательства по софинансированию или реализации проектов стимулирующих (долевых) грантов, включаются МФ КР в «черные списки». Занесение в такой список делает невозможным участие органа МСУ в конкурсах по получению стимулирующих (долевых) грантов. Вместе с тем, создание этих списков хотя и оправданно с точки зрения усиления дисциплины исполнения проектов, но должно учитывать объективные факторы и сами условия выделения этих грантов. Например, несоблюдение обязательств может быть связано с тем, что на реализацию проектов по стимулирующим грантам отводится мало времени, так как Положение об отборе и финансировании проектов за счет долевого (стимулирующих) грантов в редакции постановления Правительства КР от 21 апреля 2015 года № 230 устанавливает, что проекты должны быть завершены и приняты в эксплуатацию в течение соответствующего финансового года.

Такое временное ограничение может стать причиной роста числа незавершенных проектов. Это ограничение также, как и установленное стоимостное ограничение в 3 млн сомов, делает невозможным реализацию крупных проектов дотационными органами МСУ. В данном случае целесообразно было бы установить равный принцип финансирования стимулирующих грантов – всем понемногу, с возможностью накопления для бюджетов развития.

Положение об отборе и финансировании проектов за счет долевого (стимулирующих) грантов в редакции постановления Правительства КР от 21 апреля 2015 года № 230 ввело квоты по стимулирующим (долевым) грантам для районов и городов областного и республиканского значения, что создало неравные возможности для органов МСУ. Так, органам МСУ городов областного и республиканского значения гарантирована ежегодная финансовая помощь из республиканского бюджета для реализации капитальных проектов. Тогда как органы МСУ, подающие заявки на районном уровне города районного значения и сельские органы МСУ, имеют возможность получения финансовой помощи для реализации своих капитальных проектов только на конкурсной основе, что ограничивает их возможности по развитию инфраструктуры.

Планирование доходов местных бюджетов

Представители органов МСУ утверждают, что так называемые рекомендованные прогнозные цифры по доходам МБ, «спускаемые» МФ КР через его районные подразделения, на самом деле являются контрольными, и органы МСУ вынуждены нести ответственность (вплоть до административной, например, в виде выговоров) за их недостижение. К тому же, они считают эти цифры необоснованно завышенными – в среднем на 10-20 %. Даже с учетом того, что все активы из доходной базы учтены, «спускаемый» сверху прогноз существенно их переоценивает.

Выявлены случаи, когда даже при выбытии фондов из доходной базы, МФ КР продолжало планировать прежние объемы поступлений (приводился пример со спиртовым заводом в г. Кара-Балте, который уже давно закрылся, а МФ КР продолжает ставить перед городом тот же самый план по сбору акцизного налога на производство спиртных напитков).

Распределение внутренних инвестиционных проектов капитальных вложений

Несмотря на требования Бюджетного кодекса КР о том, что управление государственными финансами в Кыргызской Республике должно быть основано на стратегическом (ст. 82), среднесрочном (ст. ст. 82 и 89) и программном (ст. ст. 84, 85) подходах, тот же Бюджетный

кодекс КР сохраняет в себе нелогичное требование о том, что общий объем капитальных вложений определяется НПА о бюджетах (т. е. утверждается одной строкой без трехлетнего прогноза и программного распределения ресурсов) (ст. 29). Это противоречие приводит к хаотичности и предвзятости (лоббированию интересов отдельных должностных лиц) планирования капитальных вложений из внутренних источников, непрозрачности их распределения (отсутствие регионального и отраслевого анализа) и невозможности органов МСУ учитывать этот вид бюджетных инвестиций в своих программах социально-экономического развития. Это также искажает картину, представляющую долю МБ в консолидированном бюджете Кыргызской Республики: невозможно автоматически добавить эти инвестиции к финансированию потребностей местных сообществ, поскольку неясно, какие из них касаются вопросов местного значения, а какие – государственного.

Представители органов МСУ выражают единодушное мнение о том, что существующий порядок планирования капитальных вложений непрозрачен и противоречит требованиям современного социально-экономического и финансового планирования. Это позволяет принимать конъюнктурные, непродуманные и несогласованные решения, из-за которых:

- представители органов МСУ не располагают информацией о принимаемых решениях по строительству на их территории объектов за счет республиканского бюджета;
- возникают факты несправедливого распределения средств и объектов (более влиятельные депутаты ЖК КР и другие политики способствуют перераспределению средств в пользу «своих» территорий);
- накапливаются объекты долгостроя и не удовлетворяются многие реальные потребности местных сообществ в новых объектах.

1.4.3. Необходимость процесса согласования межбюджетных отношений между Правительством КР и органами МСУ

Органы МСУ фактически являются участниками бюджетного процесса не только на местном, но и на республиканском уровне, поскольку некоторые параметры республиканского бюджета имеют прямое или косвенное отношение к функционированию и развитию МСУ.

1. Межбюджетные отношения и связь между размерами трансфертов различного назначения, включая:

- вопросы и проблемы планирования всех видов межбюджетных трансфертов и зависимости размеров одних видов от размеров других;
- вопросы финансирования ДГП;
- вопросы распределения регулируемых доходов между республиканским и местными бюджетами.

2. Бюджетные инвестиции, включая:

- вопросы и проблемы планирования внутренних капитальных вложений;
- вопросы участия органов МСУ в привлечении средств и отборе проектов бюджетных инвестиций, финансируемых из внешних источников.

3. Планирование отраслевых расходов государственных органов, финансово взаимодействующих (или обязанных взаимодействовать) с органами МСУ в вопросах осуществления ДГП или имеющих расходные обязательства в той же отрасли, что и органы МСУ (например, образование и здравоохранение).

Большинство из указанных аспектов входят в проблемный ряд, описанный в предыдущем разделе. Это означает, что практически по каждому вопросу необходим переговорный процесс между органами МСУ в лице Союза МСУ, Правительством КР и ЖК КР.

1.4.4. Управление муниципальной собственностью

Состав муниципальной собственности

Муниципальная собственность (в особенности земля и объекты недвижимости), представляет собой существенную часть экономического потенциала органов МСУ. При умелом управлении эта собственность из объекта расходов превращается в источник доходов или, по крайней мере, не ложится финансовым грузом на местный бюджет.

Всего по данным, собранным ГАМСУМО¹ в 2018 г., в собственности органов МСУ находилось более 13 тысяч² объектов различного назначения, из которых государственную регистрацию прошли более 9 тысяч или около 73 % от общего числа объектов.



Диаграмма 20. Географическая структура объектов муниципальной собственности, 2018 г., в %

В целом, состав муниципальных объектов делится на 3 категории. Первая категория – объекты, необходимые органам МСУ для выполнения своих функций и решения вопросов местного значения, включая административные здания органов МСУ; здания, находящиеся в пользовании у муниципальных учреждений, объекты образования, социально-культурного, спортивного назначения и другие. Данный массив собственности является предметом расходов для МБ, так как органы МСУ пользуются ими и обязаны нести все расходы по их содержанию, не имея возможности извлекать из управления ими доходы. В отношении данной категории объектов перед органами МСУ стоит задача оптимизировать расходы, применяя энергосберегающие технологии, проводя качественные работы по содержанию и т. д. Есть специфическая группа объектов, в отношении которой в течение 2018-2019 гг. идет дискуссия между Правительством КР и органами МСУ – это общеобразовательные школы. Расходы на их содержание составляют существенную часть расходов МБ, тогда как сама функция среднего образования не является обязанностью органов МСУ, что порождает множественные коллизии как правового, так и финансового характера.

Вторая категория объектов – непрофильные, не являющиеся необходимыми органам МСУ для выполнения своих функций и решения вопросов местного значения. Этот массив собственности возник, во-первых, путем получения от государства в 90-х годах XX века, в момент образования органов МСУ. Это, например, такие объекты, как магазины и кинотеатры. Однако на сегодняшний день таких объектов осталось немного, большинство уже было приватизировано органами МСУ. Во-вторых, путем приобретения или строительства новых объектов, таких, как чайханы и тойканы, коммерческие предприятия, мечети и т. д. Эта группа объектов представляет собой серьезную проблему, так как находится в муниципальной собственности в нарушение действующего законодательства, не связана с функциями МСУ, не приносит доходов, но «оттягивает» и без того ограниченные бюджетные ресурсы органов МСУ. Так, в Баткенской области практически каждый АА владеет одной или несколькими мечетями и несет ответственность за их содержание, у большинства АА в собственности есть чайхана или даже несколько подобных заведений.

¹ Данные инвентаризации объектов муниципальной собственности, полученные ГАМСУМО от органов МСУ.

² Следует учитывать, что данная информация имеет динамический характер, в силу того, что объекты муниципальной собственности могут продаваться и приобретаться, поэтому их количество постоянно меняется.

Эта группа объектов представляет собой серьезную проблему, так как находится в муниципальной собственности в нарушение действующего законодательства, не связана с функциями МСУ, не приносит доходов, но «оттягивает» и без того ограниченные бюджетные ресурсы органов МСУ. Так, в Баткенской области практически каждый АА владеет одной или несколькими мечетями и несет ответственность за их содержание, у большинства АА в собственности есть чайхана или даже несколько подобных заведений.

Третья категория – объекты, используемые государственными органами, но находящиеся в муниципальной собственности. Это также непрофильные для органов МСУ объекты, расходы на содержание которых не должны быть обязанностью органов МСУ. Например, мэрия одного из городов владеет 15 объектами здравоохранения и, соответственно, как собственник несет ответственность за их содержание.

Таким образом, анализ состава муниципальной собственности говорит о том, что он должен быть оптимизирован с целью сокращения необоснованных расходов органов МСУ на содержание непрофильных объектов. Для этого требуется внести необходимые изменения и уточнения в действующее законодательство.

В отношении муниципальной земли точных данных для проведения анализа качества управления ею в открытых источниках не обнаружено. Официальные данные предоставляют только информацию об общей площади муниципальных земель, но этого недостаточно, чтобы сделать точные выводы о достижениях и проблемах в управлении. Достоверно известно лишь о следующих фактах.

Многие органы МСУ не провели инвентаризацию муниципальной земли, что влечет за собой определенные трудности. Во-первых, эти органы МСУ не знают, какими ресурсами владеют для развития населенных пунктов; не могут, не имея соответствующих данных, производить пространственное планирование развития территории. Во-вторых, провоцируют граждан на незаконные захваты и самовольное прирезание излишних земельных участков (например, когда заборы выдвигаются за пределы земельного участка, захватывая часть муниципальной улицы). Надо отметить, что данный вопрос волнует некоторых руководителей городских МСУ. В частности, мэрии отдельных городов ведут работы с органами регистрации в отношении съемки дронами улиц муниципалитетов с целью выявления прирезанных излишков. Однако проблема отсутствия достоверных и полных данных в отношении управления муниципальной землей – это не только проблема МСУ. В условиях дефицита финансовых средств для развития, функционирования в режиме потребления, многие органы МСУ, особенно сельские, не имеют достаточно средств для проведения инвентаризации муниципальных земель. Кроме того, в современных условиях инвентаризация уже не проводится путем физического обследования, а делается с помощью современных технологий, включая дроны, космосъемку и др. В этой ситуации необходимо взаимодействие государства и органов МСУ для комплексного решения проблемы пространственных данных.

Рынок муниципальной недвижимости

Информация о сделках с муниципальными объектами недвижимости является открытой и подлежит обнародованию в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики, установленными в ст. 29 Земельного кодекса КР от 2 июня 1999 года № 45; ст. 15 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года № 37; ст. 20 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213, а также в Типовом положении о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности (утверждено постановлением Правительства КР от 23 сентября 2011 года № 571).

Интерес общества к продаже муниципального недвижимого имущества традиционно высок, что также связано с высоким риском проявления коррупции в данной сфере. Даже беглый анализ сообщений в СМИ говорит о том, что большая часть коррупционных правонарушений со стороны органов МСУ связана именно с управлением землями и объектами недвижимости.

Поэтому информация о сделках, совершаемых органами МСУ с землями и объектами недвижимости, представляет большой интерес как для общества в целом, так и для жителей конкретных муниципалитетов, совместных групп мониторинга и оценки, а также для СМИ. Отдельная аудитория – это бизнес-сообщество, предприниматели, заинтересованные в приобретении недвижимости в тех или иных муниципалитетах и следящие за ценами на рынке недвижимости.

Процесс мониторинга продажи муниципальной недвижимости значительно облегчен благодаря использованию современных информационно-коммуникационных технологий, которые позволили создать Интернет-источник информации о сделках на сайте Департамента кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество Государственного агентства по управлению земельными ресурсами при Правительстве КР (далее – ДКРПНИ) в разделе «Рынок муниципальных объектов» URL: <http://klis.gosreg.kg/MunicipalProperty.aspx>¹.

Отметим, что число сделок с муниципальной недвижимостью из года в год снижается. Главная причина, к сожалению, заключается в том, что объектов, пригодных, например, для продажи или аренды, становится все меньше. Эксперты неоднократно предупреждали Правительство КР и органы МСУ о том, что неэффективное управление муниципальной собственностью повлечет за собой ее потери. На диаграмме 21 отражено, что сделки купли-продажи почти остановились, в 2017-2018 гг. были зарегистрированы лишь единичные случаи. Можно было бы предположить, что органы МСУ стали более осторожно подходить к решению вопроса о продаже муниципального имущества и земли, предпочитая сдавать имущество в аренду, сохраняя его, тем самым, для будущих поколений. Именно такая ситуация наблюдалась в 2017 г., когда на фоне сокращения числа сделок продажи несколько выросло количество сделок аренды и пользования. Но темпы изменений не равнозначны. Так, количество сделок аренды и пользования в 2017 г. в совокупности выросло на 33 %, а количество сделок купли-продажи сократилось на 96 %. Эти данные говорят о том, что продавать уже почти нечего.

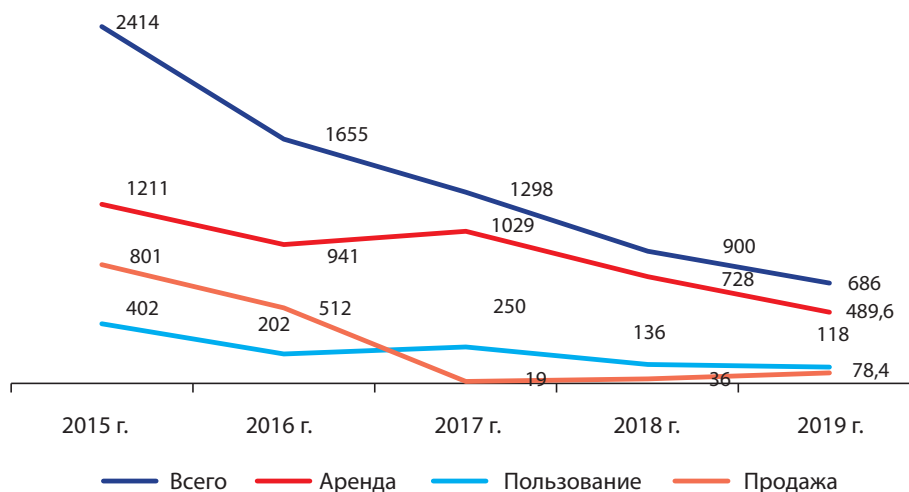


Диаграмма 21. Динамика сделок с муниципальной недвижимостью и землей (по видам сделок), количество сделок

Серьезную тревогу вызывает также эффективность таких сделок. На сайте ДКРПНИ на регулярной основе публикуется индекс цен на коммерческую недвижимость, что позволяет сравнить эти цены со стоимостью недвижимости, которую продают органы МСУ. Анализ показывает, что цены на муниципальную собственность существенно ниже рыночных.

¹ В 2016 году ИПР опубликовал пособие «Общественный мониторинг государственных (муниципальных) закупок и продаж: Руководство пользователя информацией Официального портала государственных закупок Кыргызской Республики на сайте <https://zakupki.gov.kg/popr> и раздела «Рынок муниципальной недвижимости» URL: <http://klis.gosreg.kg/MunicipalProperty.aspx>».

Таблица 7. Финансовые потери от неэффективных продаж муниципальных объектов, сомов

| Показатели | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. |
|---|---------|---------|-----------------|
| Стоимость 1 м ² муниципального объекта | 257 | 39 | 514 |
| Стоимость 1 м ² объекта на рынке | 2518 | 9482 | 13168 |
| Площадь | 1476 | 724 | 857 |
| Разница в цене за 1 м ² | 2261 | 9443 | 12653 |
| Сумма потерь | 3337495 | 6836589 | 10843673 |
| Общая сумма потерь | | | 21017759 |

Данные таблицы 7 подтверждают, что общая сумма потерь за период 2017-2019 гг. составила 21 млн сомов, и это только в отношении продажи объектов недвижимости, без учета продажи земли. Потери от продажи земли и неэффективной аренды посчитать в настоящее время не представляется возможным, так как нет официальных данных о рыночной стоимости аренды в разрезе регионов. Но ретроспективный анализ позволяет сделать вывод о том, что за последние 5 лет общая сумма потерь местных бюджетов от неэффективных сделок превысила 1 млрд сомов. Данные потери являются следствием неэффективной организации процесса управления муниципальной собственностью.

Когда орган управления (государственный и муниципальный) распоряжается общественными (государственными или муниципальными) финансами, законодательство, государство и общество требуют от него максимальной прозрачности и соблюдения строжайших процедур, с тем чтобы ресурсы были потрачены эффективно, не приносили коррупционных выгод. Особенно строго эти требования предъявляются к процессу государственных закупок. Однако в отношении другого процесса распоряжения общественными (государственными и муниципальными) ресурсами – землей и недвижимостью, процедуры хотя и существуют, но контроль за их соблюдением менее строгий. Об этом свидетельствуют как данные сделок, так и результаты проверок органов прокуратуры, которые ежегодно фиксируют нарушения законодательства именно в сфере распоряжения имуществом, особенно, муниципальным. Так, по результатам проверок 2018 г. большая часть суммы возмещения ущерба, выявленного в ходе работы органов прокуратуры в натуральном виде приходилась на возврат в государственную и муниципальную собственность 156 земельных участков, общей площадью 629,14 га на общую сумму более 3 млрд сомов¹.

По сути же, государственные и муниципальные продажи должны регулироваться законодательством, имеющим ту же природу и логику, что и законодательство о государственных и муниципальных закупках, поскольку и в том, и в другом случае речь идет о распоряжении общественными ресурсами.

Следуя этой логике, государство должно обеспечить контроль над процессом государственных и муниципальных продаж на том же уровне, что и над процессом государственных и муниципальных закупок. То есть, должен быть создан электронный портал, где в открытом доступе публикуется вся информация о планируемых и совершенных сделках, что позволит повысить уровень конкуренции в ходе торгов. В настоящее время информация публикуется лишь в отношении уже совершенных сделок. Это не позволяет потенциальным покупателям своевременно узнавать о планируемых продажах, снижает уровень конкуренции, продажную цену, что создает условия для коррупции.

Пути достижения указанной цели могут быть различными – от принятия закона о государственных и муниципальных продажах до внесения ряда поправок в существующую нормативную базу, включая Земельный кодекс КР от 2 июня 1999 года № 45, Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года № 37 от и др.

¹ Отчет Генерального прокурора Кыргызской Республики о состоянии законности в Кыргызской Республике в 2017 году и о проделанной органами прокуратуры работе по ее укреплению. URL: <https://www.prokuror.kg/news/3424-otchet-generalnogo-prokurora-kyrgyzskoj-respubliki-o-sostoyanii-zakonnosti-v-kyrgyzskoj-respublike-v-2017-godu-i-o-prodelannoj-organami-prokuratury-rabote-po-ejo-ukrepleniyu-2.html>

1.5. СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ МСУ

1.5.1. Доступ к информации о соблюдении законов органами МСУ

Данные о правонарушениях, совершаемых органами МСУ, собирает Генеральная прокуратура КР. Формат представления этой информации постоянно меняется, в результате чего провести какой-либо объективный анализ не представляется возможным. Например, ранее генеральные прокуроры в отчете перед ЖК КР указывали количество проявлений коррупции, группируя их по категориям органов управления. Однако в отчете Генерального прокурора КР за 2018 год таких данных уже нет, есть лишь данные о количестве проведенных проверок, характере выявленных нарушений и сумме возмещения. Но выделить из общей картины положение с соблюдением законов органами МСУ, опираясь на отчет Генерального прокурора КР, невозможно. При этом органы МСУ считают, что в отчете следует отразить не только тематическую структуру нарушений, но и общее количество нарушений по категориям органов управления. Кроме того, отчет Генерального прокурора КР перед ЖК КР должен быть стандартизирован, необходимо установить требования к формату предоставляемой информации, с тем чтобы у ЖК КР, системы управления и общества была возможность анализировать ситуацию.

Достижением Генеральной прокуратуры КР можно считать публикацию на сайте <https://www.prokuror.kg> информации о результатах проведенных органами прокуратуры проверок деятельности органов МСУ. Такая информация публикуется на указанном сайте с 2018 года. Однако сведения размещаются нерегулярно и не в машиночитаемом формате, что не позволяет проводить анализ этих сведений. Союз МСУ считает, что для усиления профилактики правонарушений органами МСУ необходимо размещать указанную информацию на систематической основе в машиночитаемом формате.

1.5.2. Проверки органов МСУ

Согласно данным Генеральной прокуратуры КР в 2018 г. из 2030 проверок, проведенных в рамках борьбы с коррупционными нарушениями, 746 (37,7 %) проверок были проведены в органах МСУ и МГА. Важно отметить, что несмотря на неоднократные обращения, Генеральная прокуратура КР продолжает в своей отчетности объединять органы МСУ и МГА в одну категорию.

При этом большинство выявляемых нарушений приходится на действия должностных лиц органов МСУ, связанных с проведением государственных закупок и несоблюдением требований законов о противодействии коррупции. Отказано в регистрации в 87 (30) проверок в отношении органов МСУ по причинам неправильного оформления документов для их регистрации либо ввиду проведения ранее аналогичной проверки и др.

По надзору за исполнением законодательства о муниципальной собственности органами прокуратуры проведено 249 проверок, по которым возбуждено 11 дисциплинарных и административных производств, а также 15 уголовных дел. По рассмотренным актам прокурорского реагирования 100 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности и 4 лица – к административной ответственности. Возмещено в пользу государства 3 613 103 387 сомов.

Согласно предварительным данным рабочей группы, созданной 5 февраля 2019 г. Решением Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР, проверяющей исполнение Закона КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года № 32, выявлены нарушения закона как со стороны государственных органов, так и органов МСУ. Со стороны уполномоченных государственных органов, имеющих право на проведение проверок¹, выявлены следующие нарушения:

¹ Информация предоставлена рабочей группой.

- ежегодные планы проведения проверок не содержат установленные законом требования указывать информацию о местонахождении проверяемых органов МСУ; перечень НПА, соблюдение и исполнение которых будет проверяться (например, в планах указывается такой предмет проверки: «антикоррупционное, бюджетное, трудовое законодательство, о порядке рассмотрения обращений граждан, о несовершеннолетних, о международной розни и экстремизме»); такое неоправданное расширение предмета проверки создает возможности для произвола со стороны проверяющих и нарушает права органов МСУ;
- выявлены факты проведения плановых проверок социальных объектов, находящихся на территориях органов МСУ и финансируемых из местных бюджетов, сотрудниками территориальных подразделений Департамента профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР (Санэпидемнадзор), который не был включен в Перечень органов, проводящих плановые проверки, утвержденный постановлением ЖК КР от 25 мая 2017 года № 1618-VI;
- выявлены факты проведения планового мониторинга соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы органами МСУ со стороны ГКС КР; фактически мониторинг также является проверкой органов МСУ, но данный орган не был включен в Перечень органов, проводящих плановые проверки, утвержденный постановлением ЖК КР от 25 мая 2017 года № 1618-VI;
- выявлены нарушения сроков письменного уведомления органов МСУ о проведении плановой проверки, которое должно быть представлено не позднее чем за 10 календарных дней до дня осуществления проверки;
- выявлены случаи, когда книгу учета проверок заполняли ответственные сотрудники мэрий городов и АО, тогда как регистрацию проверки деятельности органа МСУ в книге учета проверок обязано произвести должностное лицо уполномоченного государственного органа до начала осуществления проверки.

Также выявлены следующие нарушения со стороны органов МСУ:

- органы МСУ в течение одного месяца после завершения проверки не размещают на своих официальных сайтах и/или на информационных досках информацию о результатах проведенной проверки их деятельности, в том числе информацию о выявленных нарушениях законодательства;
- исполнительные органы МСУ не информируют местный кенеш в течение месяца со дня проведения проверки о результатах проведенной проверки, в том числе о выявленных нарушениях, а также в течение 6 месяцев со дня проведения проверки – о принятых мерах по устранению этих нарушений;
- в подавляющем большинстве случаев руководители и сотрудники органов МСУ не пользуются правом требовать от проверяющих должностных лиц предъявления служебного удостоверения, ознакомления с решением уполномоченного государственного органа о проведении проверки, заявлением (если проверка инициируется на основании заявления) и иными документами, являющимися основанием для проведения проверки; требовать ознакомления с НПА, исполнение и соблюдение которых возложено на органы МСУ и подлежащими проверке; требовать от проверяющего должностного лица произведения записи в книге учета проверок о проводимой проверке.

В ходе устных бесед с руководителями и сотрудниками исполнительных органов МСУ выяснилось, что некоторые недобросовестные сотрудники органов прокуратуры,

Государственного комитета национальной безопасности КР, Финансовой полиции КР по телефону вызывают руководителей и сотрудников органов МСУ для дачи пояснений по якобы существующим фактам жалоб граждан.

Большинство руководителей и сотрудников исполнительных органов МСУ отметили, что выполняют устные требования сотрудников указанных правоохранительных органов для того, чтобы они в последующем не возбуждали против них уголовные дела.

И все же одной из самых важных проблем в сфере проверок органы МСУ считают отсутствие какой-либо ответственности граждан за ложные жалобы и заявления. Получается, что пожаловаться можно на все, что угодно, парализовать проверкой работу органа МСУ, но в случае, если подтверждения жалобе не нашлось, жалобщик ни за что не отвечает.

КОЧКОРБАЕВ АЙЫЛДЫК АЙМАГЫНЫН БЮДЖЕТИ - 10 116 000 сом

КИРЕШЕЛЕР:

Патенттин негизинде салыктар

1 000 000 сом



Ареше салыгы
1 118 000 сом



Таштандыларды чыгаруу
үчүн жыйым
12 000 сом



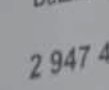
Мүлккө салык
1 282 200 сом



Сатуудан алынуучу салык
410 000 сом



Башка кирешелер
2 947 400 сом



2018-жылга



Билим берүү
2 566 300 сом



Экономикалык маселелер
7 800 сом

Башка чыгашалар
1 856 100 сом

ЧЫГАШАЛАР:

Сыртка
235 000 сом



Мамлекеттик кызматтар
4 825 500 сом



Маданият
жана спорт
380 300 сом



Айыл чарба
жерлеринен
алынган салык
100 000 сом

Айыл чарба
эмес жерлерден
алынган салык
430 000 сом

Короо жай
жерлеринен
алынуучу
салык
144 800 сом

Айыл чарба жерлеринен
мамлекеттин фондунун
икарасы
1 236 600 сом



Жарыялоону
30 000 сом

Жолорду тиктөө
400 000 сом



Таштандыларды
чыгаруу
290 000 сом

Жарыялоону
420 000 сом



ЧАСТЬ II.

ВОЗДЕЙСТВИЕ НА МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА И ОРГАНЫ МСУ ЗАКОНОВ, ПРИНЯТЫХ В 2016 – 2019 ГГ.

2.1. ЗАКОНЫ, ОКАЗАВШИЕ НАИБОЛЬШЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ И ОРГАНОВ МСУ

Основная задача данного Доклада – предоставить ЖК КР информацию о том, как органы МСУ оценивают воздействие принятых законов. Для этого Союз МСУ совместно с ИПР предложили экспертам составить список законов, принятых ЖК КР в период с 2016 по 2018 гг. В список вошли 50 законов, внесенных следующих комитетами ЖК КР:

- Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР;
- Комитетом по бюджету и финансам ЖК КР;
- Комитетом по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию ЖК КР;
- Комитетом по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР.

Авторская группа ранжировала и сократила этот список до 18 законов, которые могли оказать самое существенное воздействие на состояние и развитие органов МСУ и местных сообществ (см. приложение 1). Затем было проведено изучение мнений органов МСУ путем проведения фокус-групп с их представителями. Основным критерием отбора участников фокус-групп стало равнодушное отношение к развитию МСУ и опыт практической работы с тем или иным законом. Всего в опросах в рамках фокус-групп в Бишкеке и Оше приняли участие 55 человек, включая 9 представителей городов и 39 представителей АА. Формат фокус-группы позволил участникам погрузиться в осмысление принятого законодательства и на собственном примере оценить воздействие принятых законов. Возможность провести такую аналитическую работу была воспринята представителями органов МСУ с большим энтузиазмом.

МНЕНИЕ

Нельзя не приветствовать инициативу разработки Доклада для ЖК КР о воздействии законов на развитие МСУ. Это нужно нам, органам МСУ, но это нужно и ЖК КР. Нам необходимо иметь канал прямой связи, чтобы исправить ошибки и несовершенство законодательства. А депутатам ЖК КР такая связь нужна, чтобы проконтролировать исполнение законов на местах и при необходимости усовершенствовать их. Особенно важно, что Доклад делается от имени всех МСУ. Когда мы предлагаем внести какие-либо изменения в закон или жалуемся на его неисполнение поодиночке, это просто чье-то предложение или жалоба. А когда выступает Союз МСУ от имени всех органов МСУ – это системная оценка, которая дает больше шансов, что наши голоса будут услышаны.

Участник фокус-группы, глава АО

Анализируя итоги обсуждений в фокус-группах, можно сделать вывод о том, что органы МСУ позитивно оценивают работу ЖК КР. Так, из 18 исследуемых законов позитивную оценку большинства представителей органов МСУ получили 14, что составляет 78 % от общего числа рассмотренных в ходе подготовки Доклада законов.



Диаграмма 22. Рейтинг законов, которые получили позитивную оценку их воздействия на развитие местных сообществ и органов МСУ со стороны большинства участников фокус-групп, в %¹

Обработка результатов фокус-группового исследования позволила выделить пять законов, позитивное воздействие которых признается большинством органов МСУ (см. таблицу 8).

Таблица 8. Законы, позитивное воздействие которых признается большинством органов МСУ

| № | Наименование закона | Комитет, внесший закон | Доля органов МСУ, позитивно оценивших воздействие закона ² |
|---|---|---|---|
| 1 | Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 27 января 2018 года № 16 | Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР | 92 |
| 2 | Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года № 32 | Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР | 80 |
| 3 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»)» от 20 июля 2017 года № 162 | Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР | 79 |

¹ Наименования законов в диаграмме упрощены в целях лучшей визуализации. Указаны номера, под которыми приводятся полные наименования законов и их реквизиты в приложении 1.

² Из числа участников опроса, проведенного Союзом МСУ в рамках разработки настоящего Доклада

| | | | |
|---|---|--|----|
| 4 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий», «О переводе (трансформации) земельных участков»)» от 2 августа 2018 года № 79 | Комитет по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию ЖК КР | 71 |
| 5 | Кодекс КР о неналоговых доходах от 10 августа 2018 года № 190 | Комитет по бюджету и финансам ЖК КР | 71 |

И только 4 закона, преимущественно затрагивающие вопросы социальной сферы, не получили позитивной оценки большинства органов МСУ (см. таблицу 9).

Таблица 9. Законы, негативное воздействие которых признается большинством органов МСУ

| № | Наименование закона | Комитет, внесший закон | Доля органов МСУ, негативно оценивших воздействие закона |
|---|--|---|--|
| 1 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 64 | Комитет по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР | 67 |
| 2 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности», «О местном самоуправлении» от 12 декабря 2016 года № 196 | Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР | 61 |
| 3 | Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 28 июля 2017 года № 163 (в редакции Законов КР от 28 декабря 2017 года № 222 (27), 30 марта 2018 года № 33, 24 января 2019 года № 18) | Комитет по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР | 58 |
| 4 | Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63 | Комитет по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР | 56 |

В ходе обсуждения участники фокус-групп отметили, что ряд законов повлиял на деятельность органов МСУ как позитивно, так и негативно. Поэтому некоторые участники оценивали один и тот же закон одновременно и негативно, и позитивно.

2.1.1. Воздействие законов, внесенных Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР

1. Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 21 января 2016 года № 8

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – В список избирателей включаются все граждане Кыргызской Республики, обладающие на день голосования активным избирательным правом, являющиеся членами местного сообщества и прошедшие биометрическую регистрацию в порядке, установленном Законом КР «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики» 21 января 2016 года № 8. – Составление списка избирателей производится на основе персональных и биометрических данных, содержащихся в Едином государственном реестре населения, с учетом границ избирательных участков. | <p>66 Позитивное влияние</p> <p>34 Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Использование биометрических данных сделало выборы более прозрачными. – Доверие граждан к выборам повысилось, они стали более активно голосовать. – Уменьшилась практика административного воздействия на итоги выборов. – Сократилась практика вбросов бюллетеней. | <ul style="list-style-type: none"> – Не могут голосовать граждане, не сдавшие биометрические данные. – ГРС КР представляет списки избирателей с неточными данными, из-за того, что данные о проживании людей обновляются не вовремя. – Кандидаты в депутаты местных кенешей не всегда представляют избирателям полную информацию об уровне своего образования и квалификации. – Кандидаты в депутаты местных кенешей малообразованы, принимают некачественные и несвоевременные решения. – Нет требования о наличии достаточного стажа работы для кандидатов в депутаты. |

Описание воздействия

Влияние данного закона оценивается органами МСУ, в целом как позитивное, так как активность местных кенешей существенно возросла, как возросло и доверие граждан к самой системе выборов на местном уровне. В то же время, избиратели и сотрудники исполнительных органов МСУ крайне недовольны уровнем профессиональной подготовки депутатов местных кенешей, более 40 % которых имеют только среднее образование, а иногда получают мандат, не проработав и года. Ситуация осложняется тем, что в Кыргызской Республике отсутствует официальная система обучения депутатов местных кенешей; хаотичные и бессистемные тренинги, предоставляемые партнерами по развитию, оказывают лишь фрагментарное воздействие по отдельным вопросам и на отдельных депутатов.

Качество работы местных кенешей и устойчивость местной парламентской демократии можно измерить количеством роспусков местных кенешей. Так, за период 2016-2019 гг. из-за отсутствия кворума или неспособности избрать главу исполнительного органа МСУ

было распущено 58 местных кенешей или 12 % от их общего числа. Необходимо отметить, что 12 % – это достаточно высокий показатель. Безусловно, роспуски местных кенешей могут происходить, но это должно быть единичными, чрезвычайными явлениями, а 12 % указывает на наличие системной проблемы. Поэтому органы МСУ настоятельно рекомендуют повысить образовательный и профессиональный ценз для кандидатов в депутаты местных кенешей. Также органы МСУ считают необходимым предусмотреть простой и эффективный механизм отзыва депутатов, не справляющихся со своими обязанностями.

Вместе с тем, эксперты отмечают, что данный закон в редакции 2014 г. оказал и негативное влияние на органы МСУ, так как без предоставления необходимого финансирования на все органы МСУ была возложена дополнительная функция по сбору биометрических данных

2. Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года № 32

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|---|--|
| – Законом установлен порядок проведения проверок органов МСУ. | <p>80 20</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Порядок проверок органов МСУ теперь определен законом, что прекратило хаотичность проверок. – Уменьшилось количество проверок. – Привлечение представителей общественности в процессе проведения проверок повысило их объективность и прозрачность. | <ul style="list-style-type: none"> – Увеличилось количество проверок по заявлению, заявители злоупотребляют тем, что при не выявлении нарушения, заявитель ответственности не несет. – Проверяющие органы нашли другой способ организации проверок: через подставных лиц принимают заявления на проверку, по ходу проверки могут поменять содержание заявления и проверять уже и другую сферу деятельности. – Продолжаются повторные проверки по одному и тому же вопросу. – Проверяющие органы нашли другой способ воздействия на органы МСУ, они не приезжают в органы МСУ, но больше и чаще вызывают руководителей и сотрудников органов МСУ к себе. |

Описание воздействия

Органы МСУ высоко оценивают данный закон, так как ограничение и упорядочение проверок стало необходимостью. После принятия закона стали более понятными и реальными права органов МСУ в отношении проверок. В то же время, органы МСУ обращают внимание на необходимость усиления контроля за наступлением ответственности для лиц, подающих необоснованные или заведомо ложные жалобы в проверяющие органы.

Данных о количестве проверок, проведенных в органах МСУ в последние годы, в откры-

тых источниках не обнаружено. Это не позволяет точно установить, есть ли тенденция сокращения числа проверок. Органы МСУ считают, что такая статистическая информация должна обнародоваться и включаться в отчет Генерального прокурора КР перед ЖК КР.

Данных о количестве проверок, проведенных в органах МСУ в последние годы, в открытых источниках не обнаружено. Это не позволяет точно установить, есть ли тенденция сокращения числа проверок. Органы МСУ считают, что такая статистическая информация должна обнародоваться и включаться в отчет Генерального прокурора КР перед ЖК КР.

3. Закон КР «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 21 апреля 2016 года № 48

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| – Дополнен перечень ДГП полномочием в сфере налоговых правоотношений в соответствии с налоговым законодательством Кыргызской Республики. | <p>53</p> <p>47</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|---|
| – Увеличиваются поступления в местный бюджет. | <ul style="list-style-type: none"> – Из-за тесных добрососедских и родственных связей между жителями АА, включая сотрудников органов МСУ, сбор платежей и наложение штрафов могут быть осложнены. – Дополнительные функции усиливают нерациональное распределение нагрузки на муниципальных служащих. – Не предусмотрена материальная компенсация за увеличение функциональной нагрузки на муниципальных служащих. |

Описание воздействия

Органы МСУ настороженно воспринимают данный закон, давая ему двойственную оценку. Ожидается, что закон должен способствовать пополнению доходов местного бюджета, поэтому более половины опрошенных органов МСУ оценивают его позитивно. Однако на практике закон увеличивает и без того высокую нагрузку на муниципальных служащих. Детально проблемы делегирования государственных полномочий органам МСУ рассматриваются в первой части настоящего Доклада (см. раздел 1.3).

Данных о сумме доходов местных бюджетов, полученных за счет сбора пени и штрафов, начисленных за несвоевременное и неполное перечисление страховых взносов, в открытых источниках обнаружить не удалось.

4. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности», «О местном самоуправлении» от 12 декабря 2016 года № 196

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Закон дополнен новым вопросом местного значения – предоставление консультационно-правовой помощи (далее – КПП) населению. Согласно новой редакции закона, мэрии городов, АО разрабатывают и реализуют систему оказания КПП населению, отчитываются перед местным кенешем об общем состоянии дел оказания КПП и социальной защиты населения. | <p>39 Позитивное влияние</p> <p>61 Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Для населения создается возможность получения бесплатных правовых консультаций. | <ul style="list-style-type: none"> – Неспособность действующих сотрудников органов МСУ предоставить консультации по многим вопросам граждан. – Отсутствие штатной единицы юриста в органах МСУ. – Недостаток квалифицированных юристов на местах. – Низкая заработная плата не позволяет органам МСУ нанимать специалистов высокой квалификации. |

Описание воздействия

Большинство органов МСУ негативно оценивают воздействие данного закона. В соответствии с Законом КР «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года № 227 помощь предоставляется, в том числе, в форме КПП должностными лицами органов МСУ (в виде правового консультирования и дачи разъяснений в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции, и в порядке, установленном законодательством о рассмотрении обращений граждан). Следствием данного закона стало включение КПП в перечень вопросов местного значения. Однако для возможности качественного решения этого нового вопроса местного значения органы МСУ не были обеспечены соответствующими кадровыми и финансовыми ресурсами. Со стороны государства были приняты следующие меры для организации процесса. Правительство КР приняло постановление «Об утверждении порядка взаимодействия субъектов системы гарантированной государством юридической помощи и перечня документов, подтверждающих право лица на получение квалифицированной юридической помощи» от 20 декабря 2018 года № 594. В рамках реализации данного постановления Центром по координации гарантированной государством юридической помощи при Министерстве юстиции КР была создана рабочая группа по разработке Практического руководства по оказанию КПП субъектами системы, в том числе органами МСУ. Руководство должно унифицировать процесс оказания КПП и ввести единый статистический учет оказываемых услуг. Также Центр провел для органов МСУ семинары по повышению навыков интервьюирования и консультирования граждан, утвердил форму отчетности о предоставленной КПП субъектами системы гарантированной государством юридической помощи. В 2019 г. в Кыргызской Республике функционируют 24 центра по оказанию КПП. Большинство центров созданы во взаимодействии с органами МСУ, но охват населения данной услугой составляет только около 5 % административно-территориальных единиц. В

остальных муниципалитетах исполнение этой функции носит формальный характер. Органы МСУ приспособились к ситуации и просто фиксируют в журналах регистрации оказания КПП любые обращения граждан. Проще говоря, когда гражданин обращается за справкой или получением любой другой услуги, органы МСУ формулируют это в виде КПП. Таким образом, включение данной функции в перечень вопросов местного значения не решило проблему доступа граждан к услуге, а лишь создало дополнительный документооборот. Органы МСУ рекомендуют ЖК КР исключить эту услугу из перечня вопросов местного значения полностью либо перевести ее в категорию полномочий, делегируемых государством органам МСУ в сопровождении кадрового и финансового обеспечения.

5. Закон КР «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 года № 218

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| – Из Конституции КР исключили норму, предусматривающую право местных кенешей вносить предложения Премьер-министру КР для назначения и освобождения глав МГА. | <p>64</p> <p>36</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Приняты во внимание предложения депутатов местных кенешей. – Исчезла «групповщина», взаимоотношения между главой МГА и местными кенешами стали более прозрачными и конструктивными. | <ul style="list-style-type: none"> – Главы МГА перестали считаться с мнением депутатов местных кенешей, поскольку назначаются теперь напрямую Премьер-министром КР. – Главы МГА перестали считаться с мнением местных сообществ. |

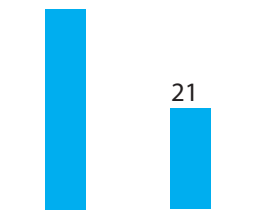
Описание воздействия

Большинство органов МСУ позитивно оценивают воздействие данного изменения, так как осознают, что субъект подотчетности МГА – Правительство КР. Учитывая, что МГА – это часть административной вертикали правительства, органы МСУ понимали, что их участие в назначении главы МГА носит «декоративный» характер, создавая лишь видимость влияния. Исключение данной нормы оздоровило взаимоотношения между местными кенешами и МГА, прекратив «групповщину» – формирование вокруг главы МГА групп угодных и негодных депутатов местных кенешей.

Однако остается неясным, повлияло ли это изменение на взаимоотношения руководителей исполнительных органов МСУ с МГА, которые, как известно, по-прежнему могут предлагать кандидатов на пост главы АО. Статистика смещения мэров и глав АО показывает, что в 2016 г. с политических должностей было уволено 26 руководителей, в 2017-м – 17 человек, в 2018-м – 30. Союз МСУ считает необходимым проанализировать причины сменяемости руководителей исполнительных органов МСУ, чтобы удостовериться в отсутствии давления со стороны МГА.

6. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»)» от 20 июля 2017 года № 130

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| <p>Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года № 139 дополнен нормами о том, что государственные или муниципальные услуги оказываются через пункты доступа к государственным или муниципальным услугам либо в электронной форме посредством Государственного портала электронных услуг (ранее было – через «единое окно»).</p> <p>Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления» от 28 декабря 2006 года № 213 изменен следующим образом:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дополнен нормами о том, что официальная информация предоставляется посредством ее обнародования на сайте государственного органа или органа МСУ в Интернете или на ином сайте в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; – дополнены формы обеспечения непосредственного доступа – через сайты в Интернете; – централизованная автоматизированная информационная система официальной информации, объединяющая базы данных официальной информации государственных органов и органов МСУ, заменена на систему сайтов государственных органов и органов МСУ в Интернете; – изменена организация доступа к информации в информационных системах. | <div style="text-align: center;"> <p>79</p>  <p>21</p> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: small;"> Позитивное влияние Негативное влияние </div> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Создается удобный инструмент при определении детей в детские сады и школы. – Доступ к информации в режиме онлайн. – Уровень статуса муниципальной и государственной службы теперь одинаков. Муниципальные служащие могут переходить без конкурса на равнозначные должности в государственных органах. – Повысится информированность населения. – Государственные и муниципальные услуги стали более доступны – можно получать информацию о них через Интернет. | <ul style="list-style-type: none"> – Отсутствие квалифицированных специалистов (программистов, IT-специалистов). – У многих органов МСУ из-за низкой заработной платы отсутствуют специалисты по обслуживанию и технической поддержке официальных сайтов. – Для территорий с плохим качеством связи имеются сложности с получением информации. |

Описание воздействия

Подавляющее большинство органов МСУ позитивно оценивают воздействие закона. По мнению органов МСУ, автоматизированная информационная система официальной информации так и не была создана, поэтому переход к сайтам представляется разумным и оправданным. Большим достоинством закона стала возможность для органов МСУ предоставлять официальную информацию не только на своем официальном сайте, но и на иных сайтах. Так, силу закона получило ранее принятое Правительством КР постановление «Об источниках официального опубликования нормативных правовых актов органами местного самоуправления Кыргызской Республики» от 17 апреля 2014 года № 216, в котором органам МСУ было разрешено размещать свои НПА для официального опубликования на веб-сайтах. Для многих сельских органов МСУ решением вопроса стала возможность обнародования принятых местным кенешем НПА, которые теперь можно разместить на сайте ГАМСУМО, выполнив тем самым, требование закона об обнародовании. Всего на сайте ГАМСУМО обнародовано 2284 местных НПА, принятых органами МСУ всех семи областей Кыргызской Республики. В среднем, каждый орган МСУ обнародовал примерно 22 НПА. Наибольшее количество НПА через сайт ГАМСУМО публикуют органы МСУ Баткенской области – в среднем по 63 НПА на каждый орган МСУ, Таласской области – в среднем по 39 НПА на орган МСУ. Доля органов МСУ, публикующих свои НПА на сайте ГАМСУМО, составляет 46 % от общего числа органов МСУ. Наибольшая доля органов МСУ, использующих для исполнения требований закона сайт ГАМСУМО, наблюдается в Иссык-Кульской и Баткенской областях – 79 и 71 % соответственно.

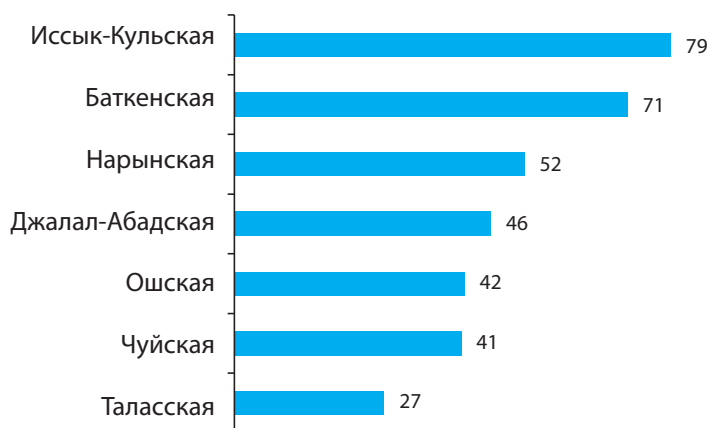


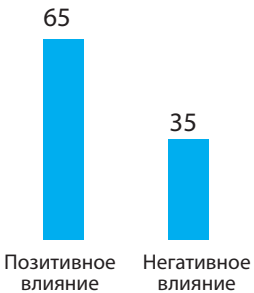
Диаграмма 23. Количество НПА, опубликованных на сайте ГАМСУМО (в разрезе областей)

Таким образом, создание возможности обнародовать свои НПА на ведомственном сайте стало полезным для органов МСУ решением ГАМСУМО.

В идеале, официальный сайт должен быть у каждого органа МСУ, однако в настоящее время для самостоятельной разработки и содержания сайта у многих органов МСУ не хватает ресурсов. Решением может стать создание единой платформы на базе Союза МСУ или использование шаблона муниципального сайта. Такой шаблон был предложен органам МСУ со стороны ИПР, за период 2015-2019 гг. по данному шаблону было создано и успешно функционирует 30 муниципальных сайтов или больше половины из обнаруженных в Интернете 55 муниципальных сайтов Кыргызской Республики. В целом же, доля органов МСУ, имеющих собственные сайты, составляет только 11 % от их общего числа, что является невысоким показателем. Следовательно, предложение об использовании шаблона приобретает особую актуальность.

7. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (в редакции Закона КР от 28 июля 2017 года № 162)

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Определены критерии политических и административных должностей не по принципу избрания или назначения, а по признаку наличия у служащих полномочий принимать либо исполнять политико-определяющие решения. Это позволило сократить количество политических должностей и усилить потенциал профессиональной службы. – Установлены единые для государственной и муниципальной службы подходы к карьерному росту, оплаты труда, ротации, резерву кадров, но за органами МСУ оставлено право принятия кадровых решений. – Усилена роль служб управления персоналом в органах МСУ, в том числе в вопросах обучения кадров, оценки и карьерного планирования. – Установлена взаимосвязь между обучением, оценкой, практическими результатами труда служащих и их карьерным продвижением, материальной и нематериальной мотивацией. – Введено понятие «карьерное планирование» как системы, обеспечивающей продвижение по службе на основе личного вклада, профессионализма и достигнутых результатов. – Закреплена норма об оценке деятельности служащих, представляющей собой определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в соответствии с целями и задачами органа МСУ. – Установлены правовые основы целостного прохождения государственной и муниципальной службы. Выстраивается единая взаимосвязь результатов деятельности, оценки и системы продвижения служащего на основе его заслуг. |  <p>65</p> <p>35</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Закон соответствует интересам органов МСУ и муниципальных служащих. – Усилилась нематериальная мотивация муниципальных служащих, так как у них появились возможности ротации с повышением и перехода на государственную службу. – Усилилась прозрачность в продвижении по муниципальной службе. – Муниципальные служащие уравниены в правах с государственными служащими. – В органах МСУ стало больше квалифицированных специалистов. | <ul style="list-style-type: none"> – Заработная плата муниципальных служащих по-прежнему ниже, чем государственных. – У АК нет штатных сотрудников. – Ежеквартальная оценка муниципального служащего носит формальный характер, отнимает много времени, но к реальным карьерным изменениям не ведет. – Сохраняется практика «командного» назначения сотрудников органов МСУ со стороны МГА («телефонное право»). |

Описание воздействия

Большинство органов МСУ позитивно оценивает реформы муниципальной службы, заложенные в законе. На 1 января 2019 года в органах МСУ оставались вакантными 1207 должностей или 12 % от штатного расписания. Это говорит о том, что органы МСУ по-прежнему испытывают определенный кадровый голод, более того, по сравнению с 2016 г. ситуация даже ухудшилась, так как в тот период вакантными оставались 922 должности или около 10 %. В этом отношении закон пока не оказал необходимого воздействия на ситуацию. Основной проблемой органы МСУ считают неоправданно сложные и слишком широкие по охвату тем тесты. В результате, необходимые для прохождения тестирования баллы способна набрать только около половины кандидатов. Однако положительное воздействие закона отразилось на текучести кадров – данный показатель имеет тенденцию к снижению. Так, текучесть кадров в 2019 г. сократилась более, чем в 2 раза и составила около 10 % против 24 % в 2016 г.

Для дальнейшего совершенствования муниципальной службы предстоит решить еще ряд вопросов, включая такие, как текучесть кадров по политическим причинам; гендерный баланс; предотвращение «старения» муниципальной службы; национальная представленность; содержание тестов при проведении конкурса на замещение вакантных должностей.

8. Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 27 января 2018 года № 16

Оценка воздействия

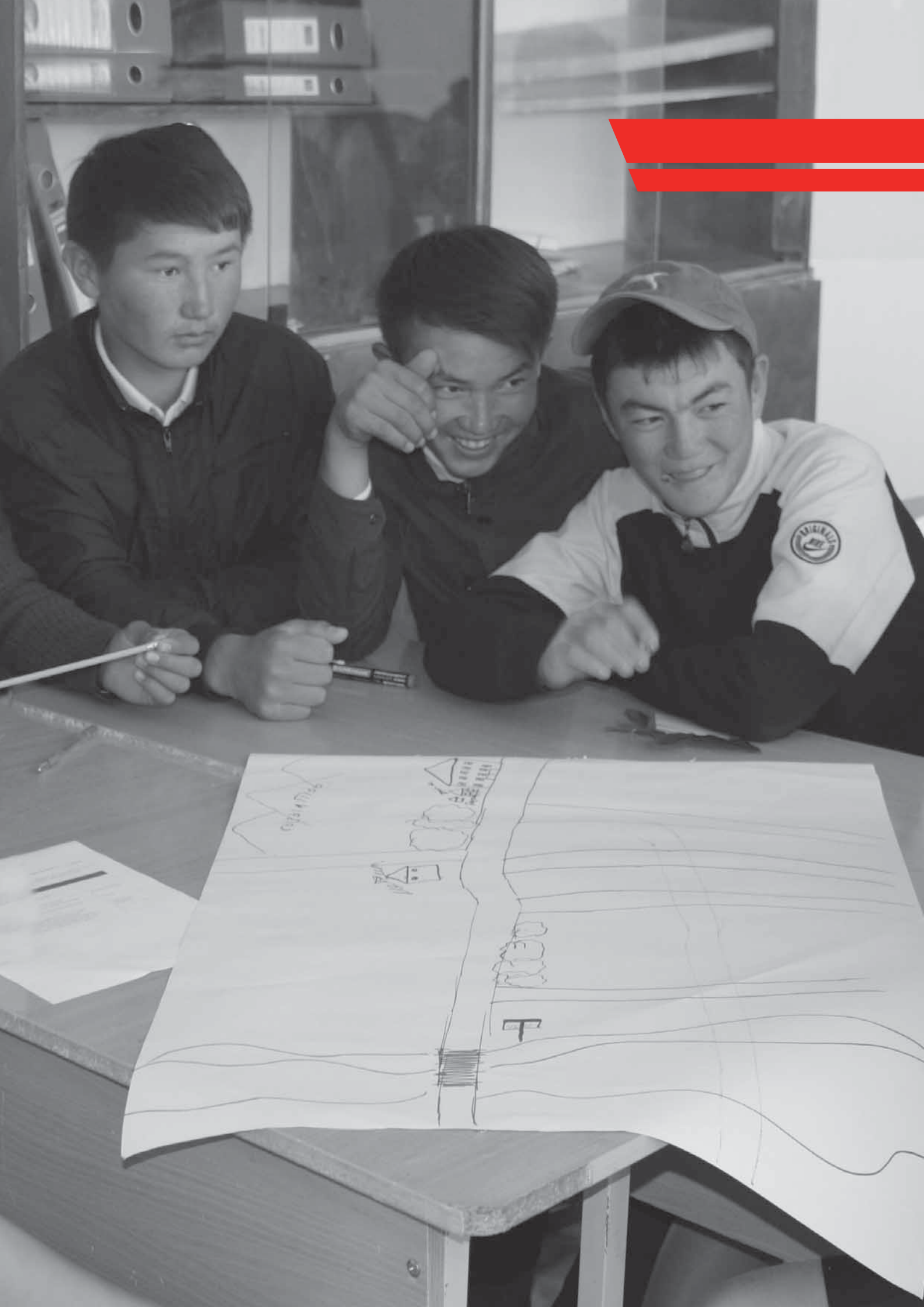
| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – В новой редакции изложена статья «Финансово-экономические основы местного самоуправления», понятия «финансовые основы» и «экономические основы» даны отдельно. – В новой редакции изложена статья «Права органов местного самоуправления на создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций, а также на участие в акционерных обществах», в которой более четко указаны права органов МСУ на создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций, участие в акционерных обществах с целью обеспечения эффективного и оперативного решения вопросов местного значения, а также стимулирования экономического развития в пределах своей территории. Кроме того, определены права по делегированию полномочий муниципальным предприятиям, НКО, акционерным обществам, уточнено, что муниципальные предприятия и НКО создаются органами МСУ для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ. – Закон дополнен новой статьей «Муниципальный заказ», в которой установлены права органа МСУ, исполнители, финансирование и другие вопросы, связанные с реализацией муниципального заказа. | <p>92</p> <p>8</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Качество оказания услуг населению улучшается, повышается доверие к органам МСУ. – Разъяснена ситуация с расходами местного бюджета на открытие бизнес-предприятий, созданы условия для его целевого использования, улучшения контроля над расходами в части муниципальных предприятий. | <ul style="list-style-type: none"> – При учреждении предприятия, оказывающего услуги, возникает множество бюрократических препятствий (регистрация, легализация). – Отсутствие квалифицированных кадров. |

Описание воздействия

Влияние данного закона оценивается подавляющим большинством органов МСУ позитивно (самая позитивная оценка), хотя процесс создания муниципальных предприятий находится еще на начальном этапе. В процессе подготовки Доклада Союз МСУ выяснил, что данные о росте или снижении числа муниципальных предприятий, на основе которых можно было бы понять сложившиеся благодаря закону тенденции, не доступны. Также не доступны данные о доле органов МСУ, реализующих практику муниципального заказа. Данное изменение крайне важно с точки зрения разъяснения органам МСУ, в каких целях могут создаваться муниципальные предприятия, и того, что в целях организации бизнеса в погоне за показателем роста рабочих мест они создаваться не должны. Данное уточнение может положить конец порочной практике создания муниципальных пекарен, ресторанов и других объектов бизнеса, что влечет за собой необоснованные, нецелевые и неэффективные расходы местных бюджетов.



2.1.2. Воздействие законов, внесенных Комитетом по бюджету и финансам ЖК КР

9. Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Кодекс устанавливает основы правового регулирования отношений, возникающих в сфере управления государственными финансами в процессе формирования, рассмотрения, утверждения, уточнения и исполнения республиканского, МБ, бюджетов Социального фонда КР и Фонда обязательного медицинского страхования при Правительстве КР, устанавливает статус участников бюджетного процесса, определяет правовую основу ответственности за нарушение бюджетного законодательства. | <p>63</p> <p>37</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

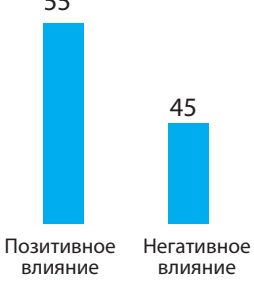
| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Все законы о бюджете сведены в один документ | <ul style="list-style-type: none"> – Не сформулированы. |

Описание воздействия

Органы МСУ позитивно оценили кодекс, но не смогли обосновать свою оценку и конкретизировать те или иные аспекты. Оценка носит несколько абстрактный характер, отдавая должное системному воздействию кодекса на упорядочение отношений в бюджетной и межбюджетной сферах. В отношении конкретных аспектов управления МБ и межбюджетных отношений более детальная информация представлена в части I настоящего Доклада.

10. Закон КР «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках» от 30 мая 2017 года № 93

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Для органов МСУ увеличен до 1 млн сомов порог закупок методом прямого заключения договора. |  <p>55 45</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Упростился процесс закупок. – Устранены бюрократические задержки при проведении срочных и недорогих закупок. | <ul style="list-style-type: none"> – Действие закона существенно осложняет деятельность небольших органов МСУ, так как на проведение процедур требуется много времени и дополнительных ресурсов. – Качество приобретенных услуг и товаров ухудшилось (например, тендер на поставку питания для школы может выиграть компания, находящаяся в соседнем районе или даже области; включение цены доставки в стоимость заставляет поставщика использовать продукты низкого качества; время доставки влияет на свежесть продуктов). |

Описание воздействия

Данная поправка стала результатом многочисленных жалоб и обращений органов МСУ в отношении упрощения процесса закупок, поэтому органы МСУ в целом оценили воздействие закона позитивно (хотя и с небольшим перевесом). Вместе с тем, небольшие органы МСУ отмечают, что даже при условии повышения порога, процесс закупок остается сложной функцией, так как освобожденного специалиста по государственным закупкам у них в штате нет. Представители таких органов МСУ считают, что для небольших АА должна быть разработана более простая процедура закупок на любые суммы. На отрицательную оценку данного закона влияет то, что некоторые МСУ видят в увеличении порога закупок методом прямого заключения договора угрозу для конкуренции и понимают, что со временем требования к прозрачности и конкурентности закупок должны усиливаться.

11. Закон КР «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики» от 18 июля 2018 года № 69

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Уточнено, что распределение и закрепление доходов за каждым бюджетом бюджетной системы Кыргызской Республики в соответствии с функциями и полномочиями государственных органов и органов МСУ. – Уточнены порядок и сроки формирования проектов МБ. – На органы МСУ возложена обязанность: <ol style="list-style-type: none"> 1) размещать на своих официальных сайтах в течение 15 дней после их утверждения (одобрения) в установленном порядке: <ol style="list-style-type: none"> а) проекты МБ; б) утвержденные МБ; в) годовые отчеты об исполнении МБ; 2) формировать и предоставлять гражданам МБ в формате гражданского бюджета. – Уточнен порядок проведения ОС по проекту МБ. | <p>68 Позитивное влияние</p> <p>32 Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Определение источников дохода должно обеспечить собираемость и целевое расходование налоговых поступлений. – Повысится ответственность налогоплательщиков. – Обеспечена прозрачность бюджетного процесса на местном уровне. | <ul style="list-style-type: none"> – Полномочия по сбору налогов делегированы органам МСУ, но остаются нерешенными множество вопросов, связанных с этим. Органы МСУ лишены полномочий по администрированию налогов. – Представители местного сообщества не всегда активно принимают участие в ОС по МБ. |

Описание воздействия

Данные изменения, внесенные в Бюджетный кодекс КР, усилили подотчетность и прозрачность органов МСУ в процессе управления МБ. Отрадно, что сами органы МСУ воспринимают усиление требований к подотчетности и прозрачности как достоинство закона. МФ КР также проявило волю к его реализации, оказав содействие органам МСУ в организации слушаний и создании электронного ресурса для он-лайн публикации гражданского бюджета. Вследствие этого, число органов МСУ, проводящих ОС по проекту МБ, выросло в 19 раз: если в 2016 г. ОС провели только 17 органов МСУ или около 4 % от общего количества, то в 2019 г. ОС провели уже 330 органов МСУ или почти 70 %. В 2019 г., после разработки и запуска электронного формата гражданского бюджета для органов МСУ на сайте МФ КР, к работе по заполнению данных подключились 342 органа МСУ или более 70 % от их общего количества¹ (40% женщин).

¹ Данные предоставлены ИПР, который в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» с 2011 года оказывает содействие МФ КР в усилении прозрачности и инклюзивности бюджетного процесса на местном уровне.

12. Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах от 10 августа 2018 года № 90

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|---|---|
| <p>Новый Кодекс КР о неналоговых доходах регулирует отношения:</p> <ul style="list-style-type: none"> – по установлению, введению в действие и взиманию неналоговых доходов; – возникающие в процессе осуществления контроля за начислением и уплатой неналоговых доходов; – по обжалованию решений уполномоченных органов, действий и/или бездействия их сотрудников. | <p>71</p> <p>29</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|--|--|
| – Создаются условия для контроля при формировании доходной части местного бюджета. | – Для полноценной работы закона необходимы положения и механизмы, разработанные уполномоченными государственными органами. |

Описание воздействия

Подавляющее число органов МСУ позитивно оценивают воздействие данного закона. Однако это в большей степени авансовая оценка, так как на практике существенного влияния на работу органов МСУ Кодекс пока не оказал, это связано с тем, что доля неналоговых доходов в МБ не так велика, как могла бы быть. Для развития воздействия Кодекса требуются дальнейшие усилия Правительства КР по разработке и внедрению необходимых механизмов. Например, в сфере управления доходами, получаемыми органами МСУ от муниципальной собственности, наблюдается ряд проблем. Так, цены на муниципальную недвижимость и объекты в 2017 г. были почти в 10 раз ниже, чем на средние цены по стране, а в 2019 г. (по информации ГРС КР на 1 сентября 2019 г.) муниципалитеты продавали свою собственность в 25 раз дешевле, чем в среднем по стране. С одной стороны, это говорит о том, что в сфере управления муниципальной собственностью до сих пор существуют возможности для «договорных» аукционов и занижения цен на муниципальную землю и недвижимость. С другой стороны, еще одной причиной может быть небрежность в оформлении сделок и неверные данные, подаваемые органами МСУ в ГРС КР. В целом это наносит существенный ущерб МБ. Так, за период 2017-2019 гг. сумма доходов от продажи муниципального имущества, недополученная органами МСУ, составила более 3 млрд сомов.

Другой аспект проблемы эффективности управления муниципальной собственностью заключается в том, что органы МСУ необоснованно и незаконно финансируют расходы на содержание не принадлежащих им объектов – объектов религиозного назначения (мечети), коммерческих предприятий (кафе и магазинов), объектов, принадлежащих государству (учреждения образования, здравоохранения и др.). Например, мэрия одного из городов владеет 15 объектами здравоохранения и, соответственно, как собственник несет ответственность за их содержание. В Баткенской области практически каждый АА владеет одной или несколькими мечетями и также несет ответственность за их содержание (в одном АА Баткенской области в муниципальной собственности находится 17 мечетей, а детских сада – 3).

Все это говорит о том, что в сфере управления неналоговыми доходами МБ, особенно в сфере управления муниципальной собственностью, необходимы дополнительные усилия по упорядочению этих процессов. Поэтому в дополнение к принятому Кодексу КР о неналоговых платежах следует пересмотреть Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» и проверить, насколько он соответствует фактическому положению дел. Также Правительству КР необходимо предпринять усилия для создания возможностей проведения электронных сделок с муниципальной недвижимостью и землей, чтобы поставить надежный барьер перед потерями от этих сделок.

2.1.3. Воздействие законов, внесенных Комитетом по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию ЖК КР

13. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», «О пастбищах»)» от 7 мая 2016 года № 56

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Расширены полномочия местных кенешей посредством предоставления им права решать другие вопросы в отношении управления пастбищами. – В состав жайыт комитета включен представитель уполномоченного органа по вопросам окружающей среды и лесного хозяйства. – Установлено, что председатель жайыт комитета избирается большинством голосов пастбищепользователей по представлению главы соответствующего АА (раньше председателем Совета жайыт комитета являлся руководитель исполнительного органа МСУ). | <p>65</p> <p>35</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Усилена роль местного кенеша в управлении пастбищами. – Больше веса получило мнение пастбищепользователей. – Глава АО теперь не может быть главой пастбищного комитета, что снижает коррупционные риски и риски политического воздействия на решение вопросов, связанных с использованием пастбищ. | <ul style="list-style-type: none"> – Не решается проблема деградации пастбищ. – Необходимо разрешить посадку деревьев на землях пастбищ. – Пастбищный комитет является общественной организацией и имеет форму частной собственности. Снижается ответственность за принятие решений. По мнению представителей органов МСУ, пастбищные комитеты должны управляться либо органами МСУ, либо государственной организацией. |

Описание воздействия

В общем объеме производства сельскохозяйственной продукции в Кыргызской Республике в 2018 г. продукция животноводства составляла 48,2 %. Для многих сельскохозяйственных территорий, в особенности расположенных в предгорьях и горной местности, животноводство является основной отраслью, влияющей на развитие местного сообщества, а в масштабах республики – на обеспечение продовольственной безопасности. Поэтому вопрос эффективного управления пастбищами стоит достаточно остро. Регулирование нагрузки на пастбища является одним из важнейших элементов устойчивого их использования и позволяет обеспечивать их высокую продуктивность в долгосрочной перспективе. Несмотря на то, что развитие пастбищ и объектов пастбищной инфраструктуры является одной из задач стратегий национального и отраслевого уровней, чрезмерная антропогенная нагрузка, увеличение за последние годы количества выпасаемого скота, бессистемное использование пастбищ приводят к деградации пастбищ и ежегодному уменьшению их площади. Об этом говорит устойчивая общая динамика уменьшения (правда, пока в небольших размерах) площадей пастбищных угодий (см. таблицу 10 и диаграмму 24).

Таблица 10. Пастбищные угодья Кыргызской Республики, 2015-2019 гг.1

| | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Площадь пастбищных угодий, га | 9 031 718 | 9 030 897 | 9 007 497 | 9 006 446 | 9 005 777 |
| Темпы прироста | | -0,01 % | -0,26 % | -0,01 % | -0,01 % |

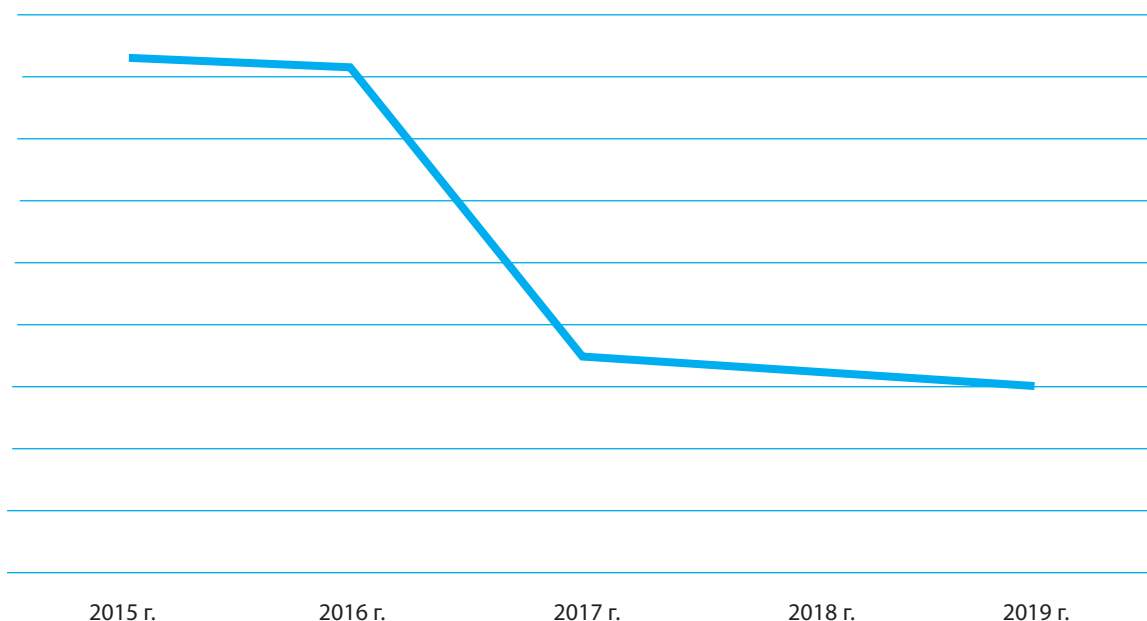
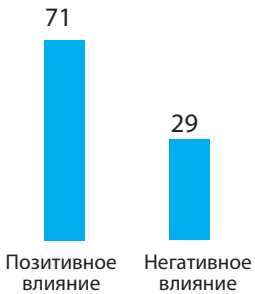


Диаграмма 24. Динамика сокращения площади пастбищных угодий Кыргызской Республики, гектаров

Объединения пастбищепользователей и их исполнительные органы – жайыт комитеты ставят себе целью повышение эффективности управления пастбищами и обеспечение устойчивого развития отрасли животноводства. Вышеуказанные изменения, внесенные в законы КР «О местном самоуправлении» и «О пастбищах», должны привести к урегулированию взаимоотношений между исполнительными органами МСУ и объединениями пастбищепользователей с учетом взаимных интересов. Поэтому изменения, внесенные в упомянутые законы, расцениваются большинством органов МСУ как безусловно позитивные. Негативная оценка последовала только со стороны тех органов МСУ, которые выражают недоверие жайыт комитетам как общественным организациям, полагая, что контроль за пастбищами должно осуществлять государство.

14. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий», «О переводе (трансформации) земельных участков»)» от 2 августа 2018 года № 79

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Предусмотрено, что мораторий не распространяется на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в земельные участки, застроенные индивидуальными жилыми домами или имеющие соответствующие решения уполномоченных органов МСУ либо органов, правопреемниками которых являются соответствующие органы МСУ, до вступления в силу настоящего Закона (п. 12 ч. 2 ст. 1). – Одновременно вводится ограничение, что п. 12 ч. 2 ст. 1 не распространяется на: <ol style="list-style-type: none"> 1. земельные участки, имеющие отрицательные заключения соответствующих комиссий на перевод (трансформацию) земельных участков; 2. земельные участки, не отвечающие требованиям экологических и санитарно-эпидемиологических норм; 3. земельные участки, имеющие соответствующие решения судебных органов; 4. земельные участки, на которые решением уполномоченных органов введены соответствующие ограничения. – Установлено, что потери и упущенная выгода сельскохозяйственного производства не возмещаются при переводе земель, застроенных индивидуальными жилыми домами или имеющих соответствующие решения уполномоченных органов МСУ либо органов, правопреемниками которых являются соответствующие органы МСУ, до вступления в силу Закона КР «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий». – Затраты, связанные с обеспечением инфраструктуры, возлагаются на собственника переводимых (трансформируемых) частных земельных участков. | <div style="text-align: center;">  <p>71 Позитивное влияние</p> <p>29 Негативное влияние</p> </div> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Произошло узаконение многих жилых домов, построенных на землях сельскохозяйственного назначения, это решило многие проблемы большого количества семей. – Сократилось число случаев самовольного распределения земли. | <ul style="list-style-type: none"> – Остались нерешенными множество вопросов в сфере жилья. – Введен запрет на передачу деградированных пахотных земель населению. – Отсутствие полномочий у АО в решении земельных вопросов. – Сложность процессов перевода земель из одной категории в другую. – Имеются факты недовольства владельцев земли, не оформивших документы на землю до вступления данного закона в силу. |

Описание воздействия

Органы МСУ осознают угрозы, возникающие вследствие бесконтрольного сокращения поливных сельскохозяйственных угодий, но вместе с тем им приходится сталкиваться с большим количеством проблем, которые испытывают семьи, проживающие в домах, построенных на незаконных участках. С этой точки зрения, органы МСУ позитивно оценивают принятие данного закона. Вместе с тем органы МСУ выступают за усиление механизмов предотвращения самовольных захватов земли под индивидуальное жилищное строительство. Одним из способов представляется облегчение процесса трансформации земли для организованного и контролируемого органами МСУ процесса выделения земельных участков. В то же время, в густонаселенных селах и городах проблема должна решаться за счет уплотнения застройки, этажности, что требует содействия государства органам МСУ в сфере привлечения инвесторов, а также устройства современной инфраструктуры, рассчитанной на плотную застройку.

2.1.4. Воздействие законов, внесенных Комитетом по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР

15. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере делегирования государственных полномочий» от 6 июля 2016 года № 99 (в редакции Закона КР от 27 апреля 2017 года № 63)

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – В целях разграничения функций и полномочий государственных органов и органов МСУ и приведения их в соответствие с Законом КР «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий» были внесены изменения в ряд законодательных актов: Семейный кодекс КР, Закон КР «Об охране здоровья граждан Кыргызской Республики», Закон КР «Об энергосбережении», и т. д. В большинстве законов нормы, где участие органов МСУ было установлено напрямую, были заменены на нормы, где их участие возникает только в случае делегирования им соответствующих государственных полномочий. | <p>44</p> <p>56</p> <p>Негативное влияние Позитивное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Улучшится деятельность органов МСУ в решении вопросов местного значения. | <ul style="list-style-type: none"> – Нормы закона соблюдаются не полностью. Так, делегирование полномочий осуществляется без необходимого материального и финансового обеспечения. – Не хватает штатных единиц для исполнения ДГП (функциональные возможности штата органов МСУ рассчитаны только на решение 25 вопросов местного значения). – Отмечается наличие «скрытых» ДГП в тех законодательных актах, которые напрямую предписывают органам МСУ участие в деятельности, не относящейся к вопросам местного значения. |

Описание воздействия

Большинство органов МСУ позитивно оценивает воздействие данного закона. Главный его вклад в развитие МСУ пока заключается в том, что начался процесс разграничения полномочий, что государственные органы, поставленные перед необходимостью платить за исполнение ДГП, стали пересматривать структуру и необходимость этих полномочий. Однако на практике это может приводить к неожиданным перекосам, таким как попытка изъять у органов МСУ полномочия по регистрации актов гражданского состояния, что ухудшило доступ к указанной услуге для граждан. В целом же начался активный процесс согласования между различными структурами управления, что именно и на каком именно уровне должно исполняться. Поэтому высокая оценка со стороны органов МСУ данного закона носит, скорее, характер аванса, и подчеркивает высокие ожидания органов МСУ от реализации данного закона. Пока же практика делегирования сталкивается с рядом проблем. Так, принцип материальной и финансовой обеспеченности соблюдается не для всех делегированных на местный уровень государственных полномочий, как того требует закон.

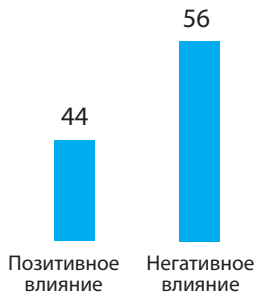
У органов МСУ часто отсутствует заинтересованность в исполнении ДГП, так как при

выделении органам МСУ дополнительного финансирования на исполнение ДГП, МФ КР автоматически на эту же сумму снижает размер выравнивающего гранта. Существуют «скрытые» ДГП: некоторые НПА возлагают ответственность за выполнение государственных функций на органы МСУ в обход закона.

В отношении решения проблемы недостаточной оплаты труда специалистов органов МСУ и невозможности увеличить штатное расписание, в качестве промежуточной меры органы МСУ предлагают рассмотреть возможность внесения поправок в Трудовой кодекс КР, которые разрешили бы совмещение должностей для муниципальных служащих. Вторая необходимая мера – предоставить органам МСУ право привлекать для исполнения ДГП специалистов по контракту.

16. Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|---|--|
| <p>Органы МСУ включены в круг субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия и наделены следующими полномочиями:</p> <ul style="list-style-type: none"> – местные кенешы утверждают и контролируют выполнение мер по охране и защите от семейного насилия в рамках программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения; утверждают стандарты оказания соответствующих муниципальных услуг; предусматривают в местном бюджете средства на реализацию соответствующих программ и создание социальных служб, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия; – исполнительные органы МСУ организуют предоставление соответствующих социальных услуг в соответствии с законодательством об основах социального обслуживания населения; разрабатывают и реализуют соответствующие программы по предупреждению семейного насилия и создают социальные службы; осуществляют мониторинг и оценку эффективности и результативности принятых программ; привлекают инвестиции и гранты для реализации местных программ по охране и защите от семейного насилия; исполнительные органы МСУ ведут учет данных о семейном насилии на своей территории; оказывают содействие межведомственной координации и взаимодействию субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, на местном уровне через создание специальных органов – местных комитетов по охране и защите от семейного насилия; информируют органы внутренних дел о наличии опасности совершения семейного насилия и т. д. |  <p>44</p> <p>56</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Созданы предпосылки для возникновения системы защиты граждан от семейного насилия, включая регламентацию участия всех вовлеченных органов управления. – Заявление о фактах семейного насилия может подавать теперь не только жертва, но и свидетели, что существенно снижает фактор неподачи заявлений по причине страха жертвы перед лицом, виновным в насилии. | <ul style="list-style-type: none"> – Нет ресурсов для разработки и реализации программ и создания социальных служб. – Нет навыков и знаний для эффективной работы с жертвами насилия на местах. – Нет полномочий для межведомственной координации. – Представители правоохранительных органов (участковые милиционеры) на местах снимают с себя ответственность и не хотят участвовать в пресечении семейного насилия, думая, что это теперь полностью является функцией органов МСУ. |

Описание воздействия

Признавая необходимость борьбы с семейным насилием, большинство органов МСУ негативно оценивают воздействие данного закона, так как их роль в защите от семейного насилия не соответствует их возможностям. Полномочия органов МСУ в данном вопросе закон описал без учета административного, финансового и политического потенциала органов МСУ. В силу этого органы МСУ выражают готовность принимать участие в процессе, но только в рамках некоторых из перечисленных в законе полномочий, например, вести мониторинг и оценку эффективности и результативности принятых программ; вести учет данных о семейном насилии на своей территории; информировать органы внутренних дел о наличии опасности совершения семейного насилия и решать некоторые другие вопросы в рамках своих возможностей. Проблема усугубляется еще и тем, что одним из лучших способов реабилитации жертв насилия является смена жительства, но и здесь органы МСУ бессильны что-либо предпринять. Органы МСУ считают, что их вклад целесообразен и эффективен только в отношении мониторинга ситуации и раннего выявления случаев семейного насилия, но организацию по практической работе с конкретными семьями должно взять на себя государство. Для органов МСУ дополнительная сложность заключается в том, что тесные связи внутри сообщества часто не позволяют им занимать чью-либо сторону в семейных конфликтах. Органы МСУ рекомендуют ЖК КР пересмотреть круг полномочий органов МСУ в данном вопросе.

17. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 64

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Расширен список вопросов местного значения, куда включен 25-ый вопрос: осуществление комплекса мер по охране и защите от семейного насилия в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. | <p>33 Позитивное влияние</p> <p>67 Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Не указаны представителями органов МСУ. | <ul style="list-style-type: none"> – Нет ресурсов для разработки и реализации программ и создания социальных служб – Нет навыков и знаний для эффективной работы с жертвами насилия. |

Описание воздействия

Подавляющее большинство органов МСУ крайне негативно оценивают данный закон. В очередной раз произошло расширение списка вопросов местного значения без соответствующего финансового и материального обеспечения. Такую практику перекладывания ответственности на органы МСУ без подкрепления ресурсами органы МСУ считают вредной для всей системы управления. Возложить ответственность на органы МСУ – не значит добиться решения проблемы. Государственные органы, переложившие ответственность на органы МСУ, считают, что вопрос решен, но на деле надлежащего исполнения функции не происходит. В результате, не исполняются государственные гарантии, государственные органы не достигают своих результатов, граждане не улучшают доступ к услугам. Органы МСУ рекомендуют ЖК КР исключить данный вопрос из списка вопросов местного значения и организовать предоставление услуги через делегирование соответствующих полномочий органам МСУ.

Показателем, наглядно иллюстрирующим качество данного закона, могло бы стать отношение числа планов индивидуальной работы с семьей (далее – ПИРС) и индивидуальных планов защиты ребенка (далее – ИПЗР) к числу семей и детей, находящихся в ТЖС, выявленных органами МСУ. К сожалению, такую статистику в открытых источниках, в частности на сайте МТСП КР, получить невозможно.

18. Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 28 июля 2017 года № 163 (в редакции Законов КР от 28 декабря 2017 года № 222 (27), 30 марта 2018 года № 33, 24 января 2019 года № 18)

Оценка воздействия

| Важные для органов МСУ изменения | Оценка влияния органами МСУ, в % |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Закрепляет права определенных категорий граждан на получение социальных пособий, определяет виды, размеры и порядок назначения государственных пособий. – Исключает органы МСУ из процесса выявления нуждающихся в пособиях путем устранения комиссий по социальным вопросам. | <p>42 58</p> <p>Позитивное влияние Негативное влияние</p> |

Мнения органов МСУ

| Сильные стороны закона | Проблемы, выявленные в процессе реализации закона |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – В законе четко определена сумма выплат определенным категориям граждан. – Усилилась поддержка малообеспеченных семей со стороны государства. – Повысилась прозрачность выделения пособий. | <ul style="list-style-type: none"> – Сложности при сборе документов. – Сложность определения степени нуждаемости – критерии оценки нереалистичны. – Исключение органов МСУ из процесса выявления потребностей. – Сохранились возможности для злоупотреблений. На местах наблюдаются факты несправедливой выдачи пособий семьям, имеющим высокий доход. – Негативное отношение к органам МСУ со стороны граждан, которые не желают разбираться, где кончается ответственность органов МСУ и начинается ответственность государства. – Для детей-инвалидов расчет пособий делается на 1-2 года. Затем снова нужно собирать все документы, а это очень трудоемкий процесс. |

Описание воздействия

Большинство органов МСУ негативно оценивают воздействие данного закона. В 2016 г. число получателей пособий по малообеспеченности составляло 272 тысячи детей. В 2018 году число получателей данного вида пособий составило 276,4 тысяч детей. На 1 апреля 2019 г. эта цифра составила 289,3 тысяч детей. В 2018 г. органы МСУ оказались исключенными из процесса выявления потребностей, в течение всего года районные подразделения МТСП КР делали это самостоятельно. Это вызвало недовольство со стороны граждан как действиями министерства, так и позицией органов МСУ, которых граждане обвинили в пассивности и безразличии.

В справке по итогам мониторинга исполнения Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» (в части пособия «уй-булого комок»), проведенного во всех регионах Кыргызской Республики на основании решения Комитета по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР от 29 октября 2018 г., отмечено, что органы МСУ остались частью процесса подтверждения права граждан на получение посо-

бия. Заявление на назначение пособий подается гражданами в уполномоченный орган по месту фактического проживания. Факт проживания по конкретному адресу подтверждается соответствующей справкой органа МСУ о составе семьи и месте проживания. Справки с места жительства выдаются собственникам или же нанимателям жилых помещений (квартирантам), зарегистрированным в установленном порядке, на основании договора аренды. На практике же договоры аренды жилья не заключаются, в отдельных случаях собственники жилья не заинтересованы в регистрации договора в АО, в связи с изменением оплаты за коммунальные услуги. Другая сторона проблемы – требования к выдаче справки. В большинстве органов МСУ справки выдаются при предъявлении домовой книги, предоставлении квитанции по оплате за воду и иных платежей, которых нет у внутреннего мигранта. Существует также проблема нелегальных поселений, жители которых не имеют возможности подтвердить место своего фактического проживания.

Таким образом, под воздействием данного закона ухудшилось отношение к органам МСУ со стороны граждан, которые выражают недовольство в первую очередь в адрес МСУ, не разбираясь, где заканчиваются их полномочия. В то же время, органы МСУ не стремятся стать проводником информации об условиях получения пособия. Нежелание органов МСУ распространять эту информацию также объясняется тем, что граждане адресуют потом претензии в отношении проблем, возникающих при оформлении пособия, к источнику информации – органам МСУ.

Органы МСУ предлагают вернуть ранее установленный порядок обследования семьи комиссиями по социальным вопросам, которые до апреля 2018 года осуществляли обследование семьи и определяли ее совокупный доход. С учетом ошибок прошлой практики, этот процесс должен быть организован через делегирование органам МСУ ряда полномочий в этой сфере. Правительство КР сделало большой шаг в этом направлении своим постановлением от 30 мая 2019 года № 235 «О внесении изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Временной методики расчета объема трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета для осуществления отдельных делегированных государственных полномочий» от 19 декабря 2014 года № 715». Данным постановлением МТСП КР разрешено делегировать органам МСУ полномочия по выявлению семей и детей, находящихся в ТЖС; по оценке нуждаемости семей и детей, находящихся в ТЖС. Тем самым, органы МСУ теперь вновь могут включиться в процесс определения потребностей в государственных пособиях.

В то же время, данное постановление породило другие проблемы, так как теперь МТСП КР может делегировать органам МСУ полномочия по социальному сопровождению семей и детей, находящихся в ТЖС, включая реализацию ПИРС и ИПЗР. Однако сельские органы МСУ отмечают, что они не имеют необходимого кадрового потенциала для исполнения данных полномочий, у них нет возможности нанимать квалифицированных социальных работников по контракту и в данных условиях такое делегирование приведет к стагнации социального сопровождения.

Наглядной иллюстрацией качества данного закона мог бы стать показатель отношения числа ПИРС и ИПЗР к количеству семей и детей, находящихся в ТЖС, выявленных органами МСУ. К сожалению, такую статистику в открытых источниках, в частности на сайте МТСП КР, получить невозможно.

Органы МСУ рекомендуют ЖК КР вернуться к порядку выявления потребностей в пособиях путем обследования семей комиссиями по социальным вопросам при органах МСУ, для чего следует делегировать им соответствующие полномочия. Правительству КР органы МСУ рекомендуют пересмотреть указанное выше постановление и исключить из него полномочия, требующие специальной социальной квалификации, либо пересмотреть порядок формирования штатного расписания, разрешив органам МСУ нанимать квалифицированных социальных работников при наличии соответствующего финансового обеспечения из республиканского бюджета. В целом, по вопросу назначения пособий органы МСУ рекомендуют улучшить доступ детей из малоимущих семей к пособиям путем определения нуждаемости детей через органы МСУ; следует также упростить процедуры назначения пособий, исключив при этом коррупционные риски.

2.2. РАСШИРЕНИЕ ПЕРЕЧНЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ БЕЗ ПОДКРЕПЛЕНИЯ РЕСУРСАМИ

Несмотря на общую позитивную оценку законотворческой деятельности ЖК КР, органы МСУ обращают внимание на системную проблему в законотворчестве, оказывающую негативное воздействие не только и не столько на органы МСУ, сколько на граждан и всю систему управления. Речь идет о неконтролируемом расширении перечня вопросов местного значения без подкрепления этих функций необходимыми ресурсами.

В Кыргызской Республике за последние годы в системе государственного управления сложилась порочная практика, суть которой заключается в перекладывании ответственности с государственных органов на органы МСУ. Регулярно и настойчиво многие государственные органы, политики и даже представители гражданского общества поднимают вопрос о том, что решение той или иной задачи следует возложить на органы МСУ. Как правило, речь идет о сложных проблемах, не находящихся удовлетворительного решения со стороны государственных органов в течение длительного периода времени, или о новых задачах, о способах решения которых государственным органам пока известно мало. Яркий тому пример – борьба с семейным насилием и оказание консультативной правовой помощи. Не зная, как справиться с организацией данных услуг, государственные органы просто переложили ответственность за результат на органы МСУ.

Только в течение 2018-2019 гг. было отмечено 9 таких реализованных и нереализованных инициатив с целью расширить перечень вопросов местного значения следующими вопросами (детальное описание таких инициатив, с указанием их инициаторов приводится в приложении 2). Указанные инициативы включали такие вопросы, как:

- содействие в реализации государственной политики в сфере туризма;
- содействие органам пробации в решении текущих задач и выполнении конкретных мероприятий пробации;
- обеспечение условий для реализации программ здравоохранения;
- создание условий для расширения охвата детей дошкольным образованием;
- финансирование из МБ заработной платы персонала дошкольных образовательных организаций, открываемых по инициативе органов МСУ;
- организация услуг фостерных или приемных семей;
- контроль и регулирование процесса организации питания учащихся 1-4 классов, включая закупки продуктов питания на условиях тендера; оказание содействия проведению необходимых мероприятий по созданию соответствующих условий для организации питания учащихся, обеспечение необходимым инвентарем и оборудованием; осуществление совместно с органами Государственного санитарно-эпидемиологического надзора контроля за соблюдением соответствующих санитарно-гигиенических требований при организации питания;
- выявление и учет молодежи, находящейся в ТЖС, принятие мер для ее поддержки в соответствии с законодательством в сфере социального обслуживания населения;
- первичное определение степени нуждаемости в государственной социальной поддержке семей и детей, находящихся в ТЖС; создание социальных услуг по защите детей в рамках утвержденного бюджета; материально-техническое обеспечение социальной службы по защите детей.

В этой ситуации больше всего тревожит и угнетает органы МСУ то, что только в случае 2 из 9 предложенных инициатив был рассмотрен вопрос финансирования исполнения предлагаемых органам МСУ функций из республиканского бюджета (это проект закона об организации питания учащихся 1-4 классов и проект закона о дополнении перечня вопросов местного значения о создании социальных услуг по защите детей; однако и в этом случае не ясно, каким образом будут и будут ли вообще пересмотрены межбюджетные отношения). Справки-обоснования к остальным инициативам содержали стандартную формулировку о том, что проект НПА не требует дополнительного финансирования из государственного бюджета.

Получается, что можно бесконечно перекладывать на органы МСУ ответственность государственных органов, не тратя при этом средства государственного бюджета. Возникает вопрос – а за счет каких средств органы МСУ должны финансировать исполнение всего этого перечня добавленных функций? Если органы МСУ станут финансировать из местных бюджетов решение десятков новых вопросов местного значения, денег не хватит на финансирование уже существующих – местных дорог, водоснабжения, канализации, управления твердыми бытовыми отходами, содержание школ и детских садов, развитие местных культуры и спорта и т. д. Эта тенденция свидетельствует, кроме прочего, об отсутствии у инициаторов понимания механизмов финансирования государственных функций, ведь исполнение любой управленческой функции требует финансового и кадрового обеспечения. Соответственно, при перекладывании ответственности за исполнение какой-либо функции на другой орган управления без обеспечения ее ресурсами инициатор должен понимать, что эта функция просто не будет исполняться или будет числиться за исполнителем лишь формально. В результате, в проигрыше окажутся все: инициаторы, так как они не достигнут желаемого результата; органы МСУ, так как они получают лишнее бюрократическое обязательство и неподъемную финансовую нагрузку; граждане, проблема которых не будет решена.

Органы МСУ делают вывод о том, что инициаторы расширения перечня вопросов местного значения не рассматривают местные бюджеты как часть общегосударственного бюджета, полагая, что местные бюджеты финансируются каким-то особым образом, не связанным с налоговой и неналоговой доходной системой Кыргызской Республики. На самом же деле, местные бюджеты являются частью консолидированного бюджета страны, поэтому в соответствии с принципом, согласно которому деньги следуют за функциями, вслед за изменением распределения функций между государственными органами и органами МСУ должны меняться и межбюджетные отношения, перераспределяя доходы между бюджетами. Поэтому здравый смысл и Конституция КР диктуют, что в справке-обосновании к таким инициативам должны указываться стоимость исполнения функции и источники ее финансирования, исключая местные бюджеты, которые рассчитаны на минимальное финансирование уже существующих вопросов местного значения, но не новых, дополнительных.

Органы МСУ выражают крайнюю степень обеспокоенности сложившейся традицией и практикой расширения перечня вопросов местного значения без подкрепления новых функций соответствующими ресурсами и просят ЖК КР ввести запрет на расширение перечня вопросов местного значения без финансового обоснования источников и механизмов финансирования предлагаемых органам МСУ новых функций.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.**Перечень законов, которые оказали существенное воздействие на состояние и развитие органов МСУ и местных сообществ в 2016-2018 гг.**

| № | Наименование закона | Всего мнений | Позитивное влияние | Негативное влияние | Позитивное влияние, в % к общему числу опрошенных | Негативное влияние, в % к общему числу опрошенных |
|----|--|--------------|--------------------|--------------------|---|---|
| 1 | Закон КР «О внесении изменений в Закон КР «О выборах депутатов местных кеңешей» от 21 января 2016 г. № 8 | 38 | 25 | 13 | 66 | 34 |
| 2 | Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 г. № 32 | 35 | 28 | 7 | 80 | 20 |
| 3 | Закон КР «О внесении изменения в Закон КР «О местном самоуправлении» от 21 апреля 2016 г. № 48 | 38 | 20 | 18 | 53 | 47 |
| 4 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы КР «Об Адвокатуре КР и адвокатской деятельности», «О местном самоуправлении»)» от 12 декабря 2016 г. № 196 | 36 | 14 | 22 | 39 | 61 |
| 5 | Закон КР «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 г. № 218 | 36 | 23 | 13 | 64 | 36 |
| 6 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы КР «О государственных и муниципальных услугах», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»)» от 20 июля 2017 г. № 130 | 34 | 27 | 7 | 79 | 21 |
| 7 | Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г. № 75 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 28 июля 2017 г. № 162) | 37 | 24 | 13 | 65 | 35 |
| 8 | Закон КР «О внесении изменений в Закон КР «О местном самоуправлении» от 27 января 2018 г. № 16 | 36 | 33 | 3 | 92 | 8 |
| 9 | Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 г. № 59 | 35 | 22 | 13 | 63 | 37 |
| 10 | Закон КР «О внесении изменения в Закон КР «О государственных закупках» от 30 мая 2017 г. № 93 | 38 | 21 | 17 | 55 | 45 |
| 11 | Закон КР «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики» от 18 июля 2018 г. № 69 | 41 | 28 | 13 | 68 | 32 |
| 12 | Кодекс КР о неналоговых доходах от 10 августа 2018 г. № 90 | 34 | 24 | 10 | 71 | 29 |
| 13 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы КР «О местном самоуправлении», «О пастбищах»)» от 7 мая 2016 г. № 56 | 37 | 24 | 13 | 65 | 35 |
| 14 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы КР «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий», «О переводе (трансформации) земельных участков»)» от 2 августа 2018 г. № 79 | 35 | 25 | 10 | 71 | 29 |

| № | Наименование закона | Всего мнений | Позитивное влияние | Негативное влияние | Позитивное влияние, в % к общему числу опрошенных | Негативное влияние, в % к общему числу опрошенных |
|----|--|--------------|--------------------|--------------------|---|---|
| 15 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере делегирования государственных полномочий» от 6 июля 2016 г. № 99 (в редакции Закона КР от 27 апреля 2017 г. № 63) | 34 | 19 | 15 | 56 | 44 |
| 16 | Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 г. № 63 | 32 | 14 | 18 | 44 | 56 |
| 17 | Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 г. № 64 | 33 | 11 | 22 | 33 | 67 |
| 18 | Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 28 июля 2017 г. № 163 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 28 декабря 2017 г. № 222 (27), 30 марта 2018 г. № 33, 24 января 2019 г. № 18) | 26 | 11 | 15 | 42 | 58 |

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Список инициатив по расширению перечня вопросов местного значения без подкрепления ресурсами, 2018-2019 гг.

| № | Наименование проекта НПА | Предлагаемые дополнения к перечню вопросов местного значения | Информация о финансировании из справки-обоснования к проекту закона | Автор, инициатор |
|---|--|---|---|--|
| 1 | Проект Закона КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, в Налоговый кодекс Кыргызской Республики)» | Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополняется новым вопросом местного значения: «содействие в реализации государственной политики в сфере туризма» | Предлагаемый проект НПА в настоящий период не требует дополнительного финансирования из государственных бюджетных средств | |
| 2 | Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам внедрения института пробации» | Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополняется новым вопросом местного значения: «содействие органам пробации в решении текущих задач и выполнении конкретных мероприятий пробации» | Реализация настоящего проекта не повлечет дополнительных финансовых затрат из республиканского бюджета | Правительство КР (постановление Правительства КР № 525 от 06 ноября 2018 года) |
| 3 | Проект Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» | Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополняется новым вопросом местного значения: «обеспечение условий для реализации программ здравоохранения» | Проект закона не требует дополнительного финансирования | Депутат ЖК КР Б. Турусбеков |

* Сохранен текст законопроекта.

| № | Наименование проекта НПА | Предлагаемые дополнения к перечню вопросов местного значения | Информация о финансировании из справки-обоснования к проекту закона | Автор, инициатор |
|---|--|---|---|--|
| 4 | Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере образования» (в Бюджетный кодекс КР, Закон Кыргызской Республики «Об образовании», Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках») | Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополняется новым вопросом местного значения: «26) создавать условия для расширения охвата детей дошкольным образованием; 27) в дошкольных образовательных организациях, открываемых по инициативе органов местного самоуправления, заработная плата может финансироваться из местного бюджета» ¹ . | Реализация законопроекта не влечет дополнительных финансовых затрат из республиканского бюджета | Депутат ЖК КР Э. Ж. Байбакпаев |
| 5 | Проект Закона КР «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики о детях» | Предлагается возложить на органы МСУ следующие задачи: выбор опекунов, усыновителей, fosterных или приемных семей; консультативную и психологическую помощь опекунам, fosterных или приемных семей; контроль в форме проверки в области защиты прав ребенка, находящегося в fosterной или приемной семье; совместно с представителем гражданского общества проведение мониторинга состояния здоровья и жизнедеятельности ребенка, находящегося в fosterной или приемной семье | Принятие данного законопроекта дополнительных финансовых затрат из государственного бюджета не потребует | Депутат ЖК КР М. Э. Мавлянова |
| 6 | Проект Закона КР «Об организации питания учащихся в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики» | Проектом закона на местные государственные администрации и органы МСУ возлагаются широкие обязательства по организации питания учащихся 1-4 классов | В пределах ассигнований, предусмотренных республиканским бюджетом Кыргызской Республики Министерству образования и науки КР | Вынесен на общественное обсуждение Правительством КР |
| 7 | Проект Закона КР «О молодежи» | Органы МСУ осуществляют выявление и учет молодежи, находящейся в ТЖС, принимают меры для их поддержки в соответствии с законодательством в сфере социального обслуживания населения в Кыргызской Республике и др. | Принятие настоящего проекта не повлечет дополнительных расходов из государственного бюджета | Вынесен на общественное обсуждение 12 июля 2017 г. на официальном сайте Правительства КР |
| 8 | Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере социальной защиты и местного самоуправления» | Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополняется новым вопросом местного значения: «первичное определение степени нуждаемости в государственной социальной поддержке семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» | На реализацию данного законопроекта дополнительно не потребуются финансовых средств | Правительство КР |
| 9 | Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (по вопросам детей)» | Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополняется новым вопросом местного значения: «создание социальных услуг по защите детей в рамках утвержденного бюджета». Статья 31 дополняется пунктом 18 следующего содержания: «материально-техническое обеспечение социальной службы по защите детей» | Принятие настоящего проекта Закона требует дополнительных финансовых затрат из республиканского бюджета | Депутат ЖК КР А. Кодуранова |



ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Календарь существенных событий, повлиявших на развитие законодательства о местном самоуправлении

Стратегии и программы развития в сфере местного самоуправления

2016 год

1. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Стратегии развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Кыргызской Республики до 2026 года»** от 28 марта 2016 года, №155, которым утверждены:
 - Стратегия развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов КР до 2026 года;
 - План реализации Стратегии развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов КР до 2026 года.
2. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Концепции повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016-2020 годы»** от 14 марта 2016 года, №122, которым утверждены:
 - Концепция повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016-2020 годы;
 - План мероприятий по реализации Концепции повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016-2020 годы.

Примечание: в настоящей Концепции предусмотрено, что правовое обучение и воспитание населения должно охватить все субъекты права и обеспечить формирование идеологических и нравственных основ демократического и правового государства путем развития у граждан чувства уважения к закону, что непременно должно стать одним из концептуальных направлений деятельности органов государственной власти и МСУ.
3. **Программа развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике на 2016-2021 годы**, утвержденная постановлением Правительства КР 16 июня 2016 года № 327.

2017 год

4. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Концепции региональной политики Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов»** от 31 марта 2017 года № 194, которым утверждены:
 - Концепция региональной политики Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов;
 - признано утратившим силу постановление Правительства КР «О Концепции государственной региональной политики Кыргызской Республики» от 11 марта 2009 года № 171.
5. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Концепции развития сельскохозяйственной кооперативной системы в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы»** от 21 апреля 2017 года № 237 которым утверждены:
 - Концепция развития сельскохозяйственной кооперативной системы в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы;
 - План мероприятий по реализации Концепции развития сельскохозяйственной кооперативной системы в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы.

Примечание: в настоящей Концепции органам МСУ (АО) рекомендуется проводить информационную работу среди населения о преимуществах кооперации и принимать непосредственное участие в мероприятиях по созданию сельхозкооперативов на их территории.
6. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Концепции сохранения и повышения плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы»** от 30 июня 2017 года № 414, которой утверждены:

- Концепция сохранения и повышения плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы;
- План мероприятий по реализации Концепции сохранения и повышения плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы.

Примечание: Настоящей Концепцией в качестве основных проблем в сфере сохранения и повышения плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения, в том числе приведены: нецелевое использование органами МСУ финансовых средств, поступивших от аренды земель сельскохозяйственного назначения; недостаточность финансовых средств в органах МСУ на улучшение состояния земель, в том числе от возмещения потерь сельскохозяйственного производства и упущенной выгоды.

Согласно Концепции определенная часть финансирования будет осуществляться за счет средств органов МСУ. Контроль на уровне айылных аймаков будут осуществлять органы МСУ.

7. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Концепции развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017-2022 годы**» от 2 августа 2017 года № 459, которым утверждены:

- Концепция развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017-2022 годы;
- План мероприятий по реализации Концепции.

Примечание: Настоящей Концепцией предусматривается, что существуют объективные и субъективные факторы, влияющие на успешность осуществления задач по развитию органического сельскохозяйственного производства, в числе которых: отстранение или неучастие государственных органов, органов МСУ, а также бизнес-сообществ от реализации задач органического сельскохозяйственного производства. При этом, в качестве одной из задач Концепции установлено создание условий по осуществлению взаимодействия между государственными органами, органами МСУ и субъектами органического сельскохозяйственного производства на основе государственно-частного партнерства. Также, согласно Концепции для построения устойчивых основ управления рисками необходимо, в том числе, повышение потенциала государственных органов и органов МСУ в оценке и мониторинге рисков стихийных бедствий и совершенствование системы раннего оповещения.

8. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Программы Правительства Кыргызской Республики «Развитие молодежной политики на 2017-2020 годы**» от 10 августа 2017 года № 471, которым утверждены:

- Программа Правительства Кыргызской Республики «Развитие молодежной политики на 2017-2020 годы»;
- План мероприятий по реализации Программы;
- Матрица индикаторов мониторинга и оценки реализации Программы;
- Бюджет Программы.

Примечание: В Программе отмечено, что согласно Закону КР «О местном самоуправлении» организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью является одним из вопросов местного значения.

9. Постановление Правительства КР «**О Программе Правительства Кыргызской Республики поддержки семьи и защиты детей на 2018-2028 годы**» от 14 августа 2017 года № 479, которым утверждены:

- Программа Правительства Кыргызской Республики поддержки семьи и защиты детей на 2018-2028 годы;
- План первоочередных мер (1 этап) по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики поддержки семьи и защиты детей на 2018-2020 годы;
- Матрица индикаторов мониторинга и оценки реализации Плана первоочередных мер на 2018-2020 годы по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики поддержки семьи и защиты детей.

Примечание: В Программе указывается, что при исполнительных органах МСУ, в целях оказания дополнительной социальной поддержки семьям с детьми, функционируют комиссии по социальным вопросам.

10. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Программы Правительства Кыргызской Республики по разработке генеральных планов населенных пунктов Кыргызской Республики на 2018-2025 годы**» от 17 августа 2017 года № 490, которым утверждены:
- *Программа Правительства Кыргызской Республики по разработке генеральных планов населенных пунктов Кыргызской Республики на 2018-2025 годы;*
 - *Перечень населенных пунктов Кыргызской Республики, требующих разработки генеральных планов.*
- Примечание:** В Программе отмечается, что в соответствии с п. 8 ст. 47 Закона КР «О местном самоуправлении» вопросы разработки генеральных планов населенных пунктов и городов, включая финансирование, относятся к деятельности органов МСУ, в том числе вопросы финансового обеспечения проведения топографических изысканий местности для разработки генеральных планов.

2018 год

11. **Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы**, утвержденная Указом Президента КР от 31 октября 2018 года № 221.
12. Постановление Правительства КР «**О Концепции комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы**» от 29 января 2018 года № 58, которым утверждены:
- *Концепция комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы;*
 - *План мероприятий по реализации Концепции комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018-2030 годы (1 этап - 2018-2022 годы);*
 - *План реагирования на чрезвычайные ситуации в Кыргызской Республике.*
- Примечание:** Данная Концепция определяет основные приоритетные направления развития государственной системы гражданской защиты и входящих в нее государственных органов, местных государственных администраций, органов МСУ и организаций, ориентированные на комплексную защиту населения и территорий Кыргызской Республики, а также создание условий устойчивого развития.
13. **Программа развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. «Единство, доверие, созидание»**, утвержденная постановлением ЖК КР от 20 апреля 2018 года № 2377-VI.
14. Постановление Правительства КР «**О Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 годы**» от 31 октября 2018 года № 513, которым утверждены:
- *Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 годы;*
 - *План действий по реализации Программы развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 годы.*

2019 год

15. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Программы Правительства Кыргызской Республики развития сферы туризма на 2019-2023 годы**» от 31 января 2019 года № 36, которым утверждены:
- *Программа Правительства Кыргызской Республики развития сферы туризма на 2019-2023 годы;*
 - *План мероприятий по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики развития сферы туризма на 2019-2023 годы.*
- Примечание:** Согласно программе пакет предлагаемых мер, реализация которых требует содействия органов МСУ, будет финансироваться за счет средств местного бюджета.

ГАРМОНИЗАЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ОРГАНАМИ МСУ

2016 год

16. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере делегирования государственных полномочий» от 6 июля 2016 года № 99.
17. Постановление Правительства КР «О мерах по осуществлению делегированных государственных полномочий органами местного самоуправления в сфере налоговых правоотношений» от 11 апреля 2016 года № 202.

2019 год

18. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности органов местного самоуправления» от 8 августа 2019 года № 115.

Примечание: Все проекты НПА, касающиеся органов МСУ, теперь должны проходить согласование с муниципальной ассоциацией (Союзом МСУ).

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

2016 год

19. **Концепция межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 гг.**, утвержденная постановлением Правительства КР от 10 марта 2016 года № 116.
20. **Бюджетный кодекс Кыргызской Республики** от 16 мая 2016 года №59, которым признаны утратившими силу с 1 января 2017 года:
 - Закон КР «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики» от 28 мая 1994 года № 1553-ХII;
 - Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года № 78;
 - Закон КР «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики» от 21 сентября 2001 года № 83;
 - Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215.
21. **Указания по применению бюджетной классификации Кыргызской Республики**, утвержденные приказом Министерства финансов КР от 2 марта 2016 года, №32-П.

2017 год

22. Постановление Правительства КР «Об утверждении Инструкции о процедурах уполномоченного государственного органа по прогнозированию и исполнению бюджета по ведению учета и отчетности» от 16 августа 2017 года № 488.
23. Постановление Правительства КР «О внесении изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики» от 30 мая 2013 года № 302» от 18 сентября 2017 года № 586.

Примечание. В связи с принятием данного постановления за органами МСУ сохраняется функция финансирования коммунальных услуг и расходов на содержание зданий и помещений общеобразовательных организаций, а также всех расходов, за исключением заработной платы и отчислений в Социальный фонд Кыргызской Республики дошкольных, внешкольных и других организаций образования.

24. Постановление Правительства КР «**О средствах бюджетных учреждений, аккумулируемых на специальных и депозитных счетах в системе единого казначейского счета**» от 29 сентября 2017 года № 626.
25. Постановление Правительства КР «**О формировании гражданского бюджета Кыргызской Республики**» от 5 октября 2017 года № 653.
Примечание. В соответствии со статьей 126 Бюджетного кодекса КР гражданский бюджет формируется в соответствии с методикой, утвержденной Правительством и размещается на сайтах уполномоченного государственного органа, государственных органов, исполнительных органов МСУ).
26. Постановление Правительства КР «**О Порядке формирования проекта республиканского бюджета и внесения изменений в республиканский бюджет**» от 1 ноября 2017 года № 723.
27. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Положения о порядке предоставления бюджетных ссуд из республиканского бюджета местным бюджетам**» от 18 декабря 2017 года № 825.
28. Постановление Правительства КР «**О вопросах бюджетного финансирования общеобразовательных организаций Кыргызской Республики**» от 28 декабря 2017 года № 843.
29. **Бюджетная классификация Кыргызской Республики**, утвержденная приказом Министерства финансов КР от 21 декабря 2017 года № 161-П.

2018 год

30. Закон КР «**О внесении изменений в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики**» от 18 июля 2018 года № 69.
Примечание. В статью 95 Бюджетного кодекса КР внесены изменения, регламентирующую порядок формирования проектов местных бюджетов, общественных бюджетных слушаний.
31. Постановление Правительства КР «**О переводе городских управлений социального развития, финансируемых из местных бюджетов, на финансирование из республиканского бюджета через Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики**» от 11 июня 2018 года № 276.
32. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Порядка ведения кассовых операций хозяйствующими субъектами и бюджетными учреждениями в Кыргызской Республике**» от 12 июня 2018 года № 281.
33. Постановление Правительства КР «**Об основных направлениях фискальной политики Кыргызской Республики на 2019-2021 годы**» от 23 августа 2018 года № 397.
34. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Положения о работе с бюджетными кредитами из республиканского бюджета**» от 26 декабря 2018 года № 635.

2019 год

35. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Методики оценки муниципального индекса бюджетной прозрачности**» от 5 сентября 2019 года № 452.
36. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Положения по управлению государственными инвестициями**» от 28 мая 2019 года № 232.

ВЫБОРНЫЕ ПРОЦЕССЫ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

2016 год

37. Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 21 января 2016 года № 8.
Примечание. Внедрена электронная система голосования.
38. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «Об утверждении Положения «О порядке проведения предвыборной агитации при проведении выборов депутатов местных кенешей» от 20 октября 2016 года № 161.
39. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «Об утверждении Положения «Об информировании избирателей и распространении информации в ходе подготовки и проведения выборов депутатов местных кенешей» от 20 октября 2016 года № 159.
40. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «Об утверждении Положения «О статусе представителей кандидата, политической партии при выборах депутатов местных кенешей Кыргызской Республики» от 11 октября 2016 года № 153.
41. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «Об утверждении Положения «Об обеспечении избирательных прав граждан отдельных категорий при проведении выборов и референдумов Кыргызской Республики» от 17 ноября 2016 года № 216.
42. Конституционный Закон КР «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 года № 173.

2017 год

43. Постановление Правительства КР «Об установлении размеров вознаграждения председателям, секретарям, членам территориальных и участковых избирательных комиссий Кыргызской Республики на период проведения выборов и референдумов» от 26 апреля 2017 года № 242.
44. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «Об утверждении Положения «Об обеспечении реализации избирательных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья при проведении выборов и референдумов в Кыргызской Республике» от 7 октября 2017 года № 506.

2018 год

45. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «О внесении изменений в Положения «О порядке избрания мэра города», «О порядке избрания главы айыл окмоту», утвержденные постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 6 января 2017 года № 3» от 17 февраля 2018 года № 32.
46. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР «О внесении изменений в Положения «О порядке избрания мэра города», «О порядке избрания главы айыл окмоту», утвержденные постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 6 января 2017 года № 3» от 27 августа 2018 года № 170.

2019 год

47. Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 8 августа 2019 года № 117.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

2016 год

48. Новая редакция **Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года, №75**, которым признаны утратившими силу:
- Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114;
 - Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165.
49. Указ Президента КР «**Об утверждении Регламента Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе**» от 30 декабря 2016 года УП № 307.
50. Указ Президента КР «**О вопросах присвоения классных чинов государственным гражданским служащим и муниципальным служащим Кыргызской Республики**» от 30 декабря 2016 года УП № 308, которым утверждены:
- Положение о порядке присвоения, понижения и лишения классных чинов государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики;
 - Состав Комиссии по рассмотрению предложений о присвоении, понижении и лишении высших классных чинов государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики;
 - Положение о Комиссии по рассмотрению предложений о присвоении, понижении и лишении высших классных чинов государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики.
51. Постановление Правительства КР «**О вопросах обеспечения соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы**» от 14 декабря 2016 года № 674, которым утверждены:
- Положение о порядке проведения мониторинга соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики;
 - Положение о порядке организации и проведения служебного расследования в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики;
 - Порядок ведения базы данных государственных гражданских и муниципальных служащих, причинивших материальный ущерб государству, и возмещения материального ущерба;
 - Положение о порядке передачи подарков, полученных в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, и правилах их выкупа.
52. Постановление Правительства КР «**О вопросах организации государственной гражданской службы и муниципальной службы**» от 29 декабря 2016 года №706, которым утверждены:
- Положение о порядке проведения конкурса и служебном продвижении по государственной гражданской службе и муниципальной службе Кыргызской Республики;
 - Типовые квалификационные требования к группам административных должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы;
 - Типовая должностная инструкция государственного гражданского служащего и муниципального служащего Кыргызской Республики;
 - Положение о порядке формирования и функционирования Национального резерва кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы Кыргызской Республики;

- Положение о порядке формирования и функционирования внутреннего резерва кадров государственного органа и органа местного самоуправления;
- Положение о порядке проведения ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики;
- Положение о порядке проведения тестирования кандидатов на замещение вакантных административных государственных должностей и административных муниципальных должностей;
- Порядок ведения личного дела государственного гражданского служащего и муниципального служащего Кыргызской Республики.

2017 год

53. Закон КР «**О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности**» от 2 августа 2017 года № 164.
54. Закон КР «**О конфликте интересов**» от 12 декабря 2017 года № 206 (11).
55. Указ Президента КР «**Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики**» от 31 января 2017 года УП № 17.
56. Указ Президента КР «**О внесении изменений и дополнения в некоторые решения Президента Кыргызской Республики**» от 7 июня 2017 года УП № 109, которым внесены изменения и дополнения в следующие акты:
 - Указ Президента КР «**Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике**» от 28 июня 2006 года № 327;
 - Указ Президента КР «**О некоторых вопросах в сфере государственной и муниципальной службы**» от 30 декабря 2016 года № 308.
57. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Типовых правил поступления в особое (внеконкурсное) порядке на отдельные административные должности муниципальной службы**» 1 июня 2017 года № 329.
58. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Положения о порядке исчисления стажа государственной службы и муниципальной службы для выплаты надбавок к должностному окладу за выслугу лет**» от 6 января 2017 года № 8.
59. Постановление Правительства КР «**Об оценке деятельности и условиях оплаты труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики**» от 1 марта 2017 года № 131.

2018 год

60. Указ Президента КР «**О внесении изменения в Указ Президента Кыргызской Республики «О вопросах присвоения классных чинов государственным гражданским служащим и муниципальным служащим Кыргызской Республики**» от 30 декабря 2016 года» от 26 июня 2018 года УП № 141.
61. Постановление Правительства КР «**О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов**» от 7 августа 2018 года № 362.

2019 год

62. Закон КР «**О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе**» от 12 апреля 2019 года № 48.
63. Закон КР «**О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности органов местного самоуправления**» от 8 августа 2019 года № 115.

УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСАМИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ (СОБСТВЕННОСТЬ, ЗЕМЛИ)

2016 год

64. **Свод правил по планировке и застройке территорий сельских населенных пунктов в КР**, утвержденный приказом Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве КР от 20 сентября 2016 года №7-нпа.

2017 год

65. Постановление Правительства КР **«О вопросах предоставления земельных участков под недропользование»** от 15 декабря 2017 года № 810.
66. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Положения о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами»** от 18 августа 2017 года № 517.
67. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Порядка пользования и распоряжения государственным лесным фондом»** от 10 апреля 2018 года № 192.

2018 год

68. Закон КР **«О недрах»** от 19 мая 2018 года № 49.
69. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Положения о порядке использования и формирования земель запаса»** от 30 марта 2018 года № 176.

2019 год

70. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Положения о порядке проведения аукционов на право заключения договора аренды муниципального имущества в электронном формате»** от 29 марта 2019 года № 142.
71. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Положения о государственной регистрации прав на добычу песчано-гравийной смеси и суглинков»** от 5 февраля 2019 года № 43.

ПРОВЕРКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МСУ

2016 год

72. Закон КР **«О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления»** от 31 марта 2016 года №32.
73. Указ Президента КР **«О дополнительных мерах по правовой защите субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления при проверке их деятельности правоохрнительными органами и налоговыми органами»** от 15 марта 2016 года № 58.
74. Постановление Правительства КР **«Об утверждении формы книги учета проверок и порядка регистрации в книге учета проверок»** от 15 июля 2016 года № 398.
75. Постановление Правительства КР **«Об утверждении Временных правил регистрации проверок, проводимых правоохрнительными органами и органами налоговой службы в отношении субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления»** от 27 июля 2016 года № 417.

2017 год

76. Постановление Правительства КР «**Об одобрении перечней уполномоченных государственных органов, имеющих право на проведение проверок деятельности органов местного самоуправления**» от 12 апреля 2017 года № 215.

УСЛУГИ (МУНИЦИПАЛЬНЫЕ)

2016 год

77. Закон КР «**О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах**» от 21 октября 2016 года № 170.

2017 год

78. Закон КР «**О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»)**» от 20 июля 2017 года № 130.

2018 год

79. Постановление Правительства КР «**О порядке разработки и оптимизации административных регламентов государственных и муниципальных услуг**» от 16 января 2018 года № 26.
80. Постановление Правительства КР «**О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О Типовом стандарте государственных и муниципальных услуг» от 3 сентября 2012 года № 603**» от 22 января 2018 года № 39.
81. Постановление Правительства КР «**О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Базового реестра муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления Кыргызской Республики» от 14 января 2015 года № 6**» от 5 февраля 2018 года № 80.
82. Постановление Правительства КР «**О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Порядка определения размера оплаты за оказание государственных и муниципальных услуг (работы)**» от 26 октября 2000 года № 637» от 11 апреля 2018 года № 198.

ТИПОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМСУ

2016 год

83. Положение **«О единовременной компенсации председателям айылных кенешей, работающих на общественных началах»**, утвержденное приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР от 12 октября 2016 года № 01-24/166.

2017 год

84. **Типовое положение об административных комиссиях местных государственных администраций и исполнительных органов местного самоуправления по рассмотрению дел об административных правонарушениях**, утвержденное постановлением Правительства КР от 27 марта 2017 года № 176.
85. **Типовое положение о Комиссии по делам детей**, утвержденное постановлением Правительства КР от 24 июля 2017 года № 449.

2018 год

86. **Типовое положение о порядке ведения административных дел, журнала их учета, учета административных актов**, утвержденное постановлением Правительства КР от 26 февраля 2018 года № 110.

2019 год

87. **Типовое положение о комиссии по Гражданской защите**, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 февраля 2019 года № 58.

ИНЫЕ ВОПРОСЫ

2016 год

88. Закон Кыргызской Республики **«О гарантированной государством юридической помощи»** от 16 декабря 2016 года № 201.
89. Закон Кыргызской Республики **«Об обеспечении пожарной безопасности»** от 7 июня 2016 года №76;
90. Постановление Правительства КР **«Об оценке деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек, Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях»** от 17 июня 2016 года, №329, которым утверждены:
- *Методика оценки деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек и Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях;*
 - *Положение об «Индексе доверия населения» к деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек и Ош, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях и глав местных государственных администраций - акимов;*

- *Типовая анкета для проведения опроса в целях измерения уровня доверия населения к деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек и Ош, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях и главахместных государственных администраций - акимов районов.*
- 91. Постановление Правительства КР «**Об утверждении Порядка привлечения граждан Кыргызской Республики к охране Государственной границы Кыргызской Республики**» от 3 марта 2016 года № 106.

2017 год

- 92. **Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях** от 13 апреля 2017 года № 58;
- 93. **Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики** от 25 января 2017 года № 13.
- 94. Закон КР «**О пробации**» от 24 февраля 2017 года № 34.
- 95. Закон КР «**Об охране и защите от семейного насилия**» от 27 апреля 2017 года № 63.
- 96. Закон КР «**О государственном социальном заказе**» от 28 апреля 2017 года № 70.
- 97. Закон КР «**О государственном ипотечном жилищном кредитовании**» от 4 мая 2017 года № 73.
- 98. Закон КР «**О международной чрезвычайной помощи**» от 17 июня 2017 года № 104.
- 99. Закон КР «**Об электронном управлении**» от 19 июля 2017 года № 127.
- 100. Закон КР «**Об электронной подписи**» от 19 июля 2017 года № 128.
- 101. Закон КР «**О защите государственных секретов Кыргызской Республики**» от 15 декабря 2017 года № 210 (15).

2018 год

- 102. **Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах** от 10 августа 2018 года № 90.
- 103. Закон КР «**О доверительном управлении государственным имуществом**» от 22 мая 2018 года № 51.
- 104. Закон КР «**О Гражданской защите**» от 24 мая 2018 года № 54.

2019 год

- 105. Закон КР «**Об официальной статистике**» от 8 июля 2019 года № 82.
- 106. Закон КР «**О государственно-частном партнерстве**» от 22 июля 2019 года № 95.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

Список государственных органов и организаций, получивших Доклад для выявления и учета альтернативных мнений

1. Центральная комиссия по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики.
2. Аппарат Правительства Кыргызской Республики.
3. Государственная кадровая служба Кыргызской Республики.
4. Генеральная прокуратура Кыргызской Республики.
5. Министерство финансов Кыргызской Республики.
6. Министерство юстиции Кыргызской Республики.
7. Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики.
8. Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики.
9. Министерство экономики Кыргызской Республики.
10. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.
11. Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики.
12. Государственная регистрационная служба Кыргызской Республики.
13. Государственная налоговая служба Кыргызской Республики.
14. Государственное агентство по управлению земельными ресурсами при Правительстве Кыргызской Республики.
15. Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики.
16. Академия управления при Президенте Кыргызской Республики. Академия управления при Президенте Кыргызской Республики.

Доклад
Жогорку Кенешу Кыргызской Республики
о воздействии законодательства,
принятого в период 2016-2018 гг.,
на развитие местного самоуправления
в Кыргызской Республике

Добрецова Надежда Николаевна
Семеняк Максим Анатольевич

Фотографии Н. Джаманкуловой
Редактор, корректор русской версии Л. Челнокова
Дизайн, верстка Манасартдизайн

Формат А4. Объем 6,9 усл. п. л.
Бумага мелованная. Печать офсетная.
Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии ОсОО «V.R.S. Company».
Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Кулатова 8/1.
E-mail: vrs-co@mail.com

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МИССИЯ ДОКЛАДА

Содействовать Жогорку Кенешу Кыргызской Республики в исполнении им контрольной функции, совершенствовании законодательства, оказывающего воздействие на развитие местного самоуправления, и обеспечить учет интересов органов местного самоуправления в меняющемся законодательстве.

ТЕХНИЧЕСКАЯ МИССИЯ ДОКЛАДА

Предоставить депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики целостное представление о тенденциях развития местного самоуправления в Кыргызской Республике вне отраслевого разреза.

КОММУНИКАЦИОННАЯ МИССИЯ ДОКЛАДА

Дать возможность органам местного самоуправления Кыргызской Республики представить свое обобщенное мнение о воздействии законодательства на развитие местного самоуправления и укрепить коммуникационную связь между Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и органами местного самоуправления Кыргызской Республики.

Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики» (далее – Союз МСУ) создан с целью содействия развитию местного самоуправления, представления и защиты интересов местного самоуправления на центральном и местном уровнях, а также содействия развитию членов Союза как эффективных и жизнеспособных территориальных структур. Членами Союза МСУ являются 453 айылных и 31 городских органов местного самоуправления. Вся информация о деятельности на сайте www.citykr.kg

Миссия Учреждения «Институт политики развития» (далее – ИПР) – содействие местным сообществам и органам управления в реализации прав и возможностей человека жить достойно. ИПР работает с местными сообществами, органами МСУ, государственными органами, НКО, вузами, СМИ и донорами по различным проблемам развития местных сообществ, децентрализации, усиления подотчетности, муниципального и государственного управления. Постоянные партнеры ИПР – около 250 органов МСУ, многие государственные органы, множество НКО и т.д. Вся информация о деятельности на сайтах www.dpi.kg, www.municipalitet.kg