



БИШКЕК-2020

## **ДОКЛАД**

Жогорку Кенешу  
Кыргызской Республики  
о воздействии законодательства,  
принятого в период 2016-2019 гг.,  
на развитие местного  
самоуправления  
в Кыргызской Республике

# СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
РЕЗЮМЕ ДОКЛАДА	7
РЕКОМЕНДАЦИИ	13
АЛЬТЕРНАТИВНОЕ МНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ	18
ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ДОКЛАДА	20
ВОПРОС О СТАТУСЕ ДОКЛАДА	21
КОЛИЧЕСТВО ОРГАНОВ МСУ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	22
<b>ЧАСТЬ I.</b>	
<b>РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В 2016-2020 ГГ.</b>	<b>24</b>
1.1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МСУ С ГРАЖДАНАМИ	24
1.1.1. Отношение граждан Кыргызской Республики к органам МСУ	24
1.1.2. Уровень доверия граждан к органам МСУ	26
1.1.3. Мнение граждан об уровне коррупции в местном самоуправлении	28
1.1.4. Участие граждан в местном самоуправлении	31
1.2. ПОЛОЖЕНИЕ ЖЕНЩИН В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ	34
1.2.1. Участие женщин в местном самоуправлении	34
1.2.2. Поддержка женских инициатив и предложений	35
1.2.3. Положение женщин в местном сообществе и препятствия для их самореализации	36
1.3. РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ	38
1.3.1. Новые условия для местных выборов	38
1.3.2. Справедливая представленность	41
1.3.3. Устойчивость местной представительной демократии	44
1.4. СОСТОЯНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МСУ	47
1.4.1. Качественный состав	47
1.4.2. Вакансии и текучесть кадров	49
1.4.3. Прохождение конкурса	49
1.4.4. Повышение квалификации	51
1.4.5. Исполнение делегированных государственных полномочий	52
1.5. ФИНАНСОВОЕ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ МСУ	57
1.5.1. Финансовая способность органов МСУ решать вопросы местного значения	57
1.5.2. Направления совершенствования межбюджетных отношений	63
1.5.3. Необходимость процесса согласования межбюджетных отношений между Правительством КР и органами МСУ	69
1.5.4. Управление муниципальной собственностью	70
1.6. СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ МСУ	76
1.6.1. Доступ к информации о соблюдении законов органами МСУ	76
1.6.2. Проверки органов МСУ	76

<b>ЧАСТЬ II.</b>	
<b>ВОЗДЕЙСТВИЕ НА МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА И ОРГАНЫ МСУ ЗАКОНОВ, ПРИНЯТЫХ В 2019 Г. (И В ПЕРИОД 2016 – 2018 ГГ.)</b>	<b>80</b>
2.1. ЗАКОНЫ, ОКАЗАВШИЕ НАИБОЛЬШЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ И ОРГАНОВ МСУ	80
2.1.1. Воздействие законов, внесенных Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР	82
2.1.2. Воздействие законов, внесенных Комитетом по бюджету и финансам ЖК КР	97
2.1.3. Воздействие законов, внесенных Комитетом по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию ЖК КР	103
2.1.4. Воздействие законов, внесенных Комитетом по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР	106
2.1.5. Воздействие законов, внесенных Комитетом по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции	117
2.1.6. Воздействие законов, внесенных Комитетом по экономической и фискальной политике	121
2.2. РАСШИРЕНИЕ ПЕРЕЧНЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ БЕЗ ПОДКРЕПЛЕНИЯ РЕСУРСАМИ	123
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	<b>126</b>
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПЕРЕЧЕНЬ ЗАКОНОВ, ПРИНЯТЫХ В ПЕРИОД 2016-2019 ГГ., КОТОРЫЕ ОКАЗАЛИ СУЩЕСТВЕННОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА СОСТОЯНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ МСУ И МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ	126
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СПИСОК ИНИЦИАТИВ ПО РАСШИРЕНИЮ ПЕРЕЧНЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ БЕЗ ПОДКРЕПЛЕНИЯ РЕСУРСАМИ, 2018-2019 ГГ.	128
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. КАЛЕНДАРЬ СУЩЕСТВЕННЫХ СОБЫТИЙ, ПОВЛИЯВШИХ НА РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ	131
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. СПИСОК ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ, ПОЛУЧИВШИХ ДОКЛАД ДЛЯ ВЫЯВЛЕНИЯ И УЧЕТА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ МНЕНИЙ	131

## 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 межэтнических отношений 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.
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.).
ИДН	Индекс доверия населения к деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, методика расчета которого утверждается постановлением Правительства Кыргызской Республики.
ИПР	Общественное объединение «Институт политики развития».
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.
МТСП 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.
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 неустойчивые и хаотичные каналы прямой связи с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (далее – ЖК КР), их мнение не отражается в отчете Правительства КР перед парламентом. Поэтому ЖК КР оценивает ситуацию в МСУ и результаты своей законотворческой работы для МСУ либо со слов исполнительной власти, либо на основании личных наблюдений отдельных депутатов, либо по информации из публикаций средств массовой информации (далее – СМИ). Все эти источники информации не могут быть признаны достаточными для того, чтобы сделать объективную оценку воздействия законов, принимаемых ЖК КР, на МСУ и работу правительства по исполнению этих законов.

ЖК КР необходим альтернативный источник информации, устойчивая прямая связь с местными сообществами и органами МСУ, 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%<sup>1</sup>). Более половины органов МСУ (51,2%) заявляют о том, что ЖК КР и Правительство КР не предоставляют информации в ответ на их обращения<sup>2</sup>. Большое число таких обращений и индивидуальное общение с каждым органом МСУ создают 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 слабый голос МСУ позволял приносить его интересы в жертву политической и экономической конъюнктуре, исказить 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, в ней отмечена необходимость внедрения новых инструментов оценки воздействия работы ЖК КР на развитие местных сообществ.

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

<sup>1</sup> Здесь и далее, где не указан источник информации: результаты опроса органов МСУ, проведенного Союзом МСУ в 2019 и 2020 годах; данные из архива ИПР.

<sup>2</sup> Союз МСУ отмечает, что здесь речь идет не об исполнительской дисциплине (о формальном наличии или отсутствии ответа), а о наличии ответа, удовлетворившего органы МСУ, содержащего информацию о решении проблемы, по поводу которой направлялось обращение.

Практика подобных докладов применяется в других секторах и странах, например, доклады Омбудсмана также используются как инструмент регулярного взаимодействия заинтересованных сторон, мониторинга и оценки качества принимаемых решений.

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

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 около 80 представителей органов МСУ КР в 2019 году и 135 – в 2020-м. В 2020 году, с учетом эпидемиологической угрозы, вызванной распространением COVID-19, сбор информации проводился удаленно – по электронной почте (заполнение анкеты) и телефону (интервью).

Затем 22 октября 2020 г. проект Доклада был направлен 16 государственным органам, 5 ноября 2020 г. прошел обсуждение с восемью 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 установится прямая связь ЖК КР с местными сообществами; интересы местных сообществ получат механизм реального учета в процессе принятия решений; контрольная функция ЖК КР получит новое качественное выражение – оценку воздействия законов по объективным индикаторам.

Первая часть Доклада («Развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2016-2020 гг.») представляет собой целостное 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.

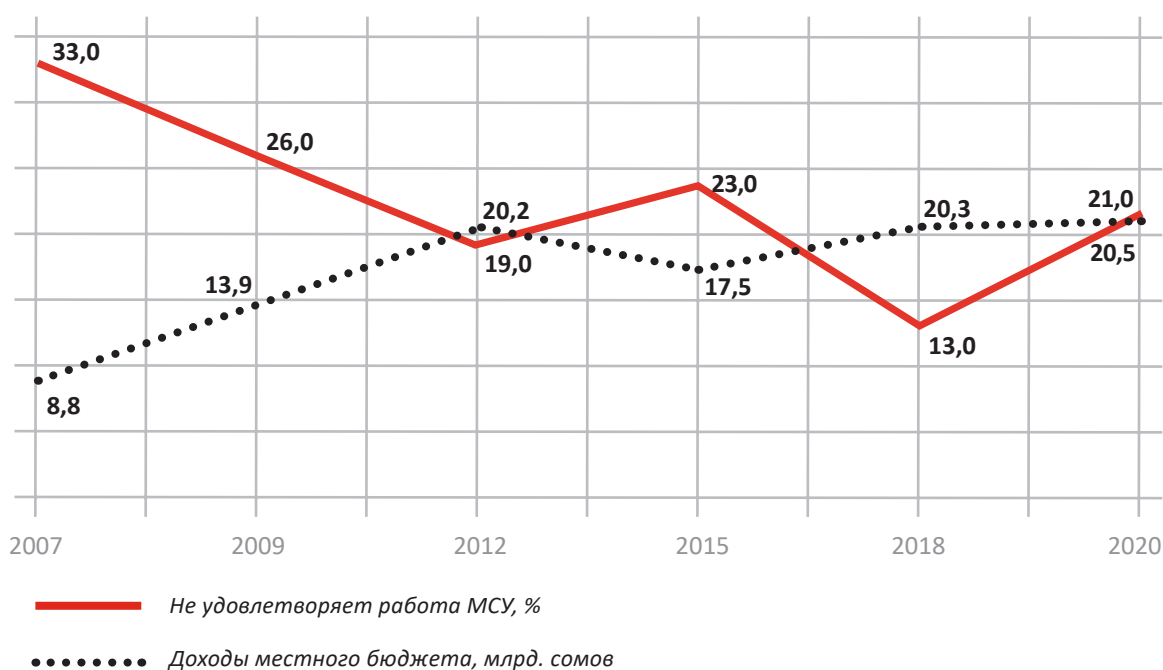
Вторая часть Доклада («Воздействие на местные сообщества и органы МСУ законов, принятых в 2016-2020 гг.») посвящена описанию влияния принятого законодательства на развитие МСУ. В ходе разработки Доклада органы МСУ выражали свое отношение к конкретным законам, отмечая их преимущества и недостатки. Перечень 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 ДОКЛАДА

**Отношение граждан к МСУ и устойчивость государства.** Местное самоуправление – первичная и важнейшая часть системы управления Кыргызской Республикой, от его состояния и способности удовлетворять потребности граждан зависит отношение граждан к власти в целом. Ожидания и запросы граждан в адрес органов МСУ растут год от года, как растут и общие ожидания от уровня жизни. Однако возможности органов МСУ в полной мере отвечать на потребности граждан все больше отстают от ожиданий и самих потребностей людей. Начиная с 2016 г., оптимистичное восприятие МСУ населением оставалось относительно высоким, но устойчиво снижалось, а в 2018 г. граждане вдохновились перспективами МСУ в свете указов Президента КР о развитии регионов 2018 и 2019 г. Но уже в 2019 г. вдохновение снова сменилось сдержанным оптимизмом, а затем, в 2020 году – разочарованием. Как это часто бывает в политике, ожидания оказались выше, чем реальные результаты, – так можно объяснить двукратное падение в 2020 году уровня оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ. Граждане транслировали свои ожидания от обещаний Президента КР и Правительства КР на органы МСУ, и когда те не смогли в полной мере оправдать эти ожидания, позитивное восприятие стало сменяться негативным – вдвое выросла доля тех, кто испытывает по отношению к МСУ разочарование и раздражение.

Однако органы МСУ действуют в условиях ограничений и не могут нести ответственность за исполнение всех намерений политиков на национальном уровне. Самое главное ограничение – это круг полномочий и финансирование их исполнения. В этом отношении показательно сопоставление динамики уровня неудовлетворенности работой органов МСУ в сопоставлении с динамикой объема доходов местных бюджетов.



*Диаграмма А. Динамика уровня неудовлетворенности работой органов МСУ в сопоставлении с динамикой объема доходов местных бюджетов, 2007-2020 гг.*

**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 являются самой близкой к населению и доступной из властных инстанций, и граждане переносят на органы МСУ свое отношение к государству в целом. Уровень доверия граждан к органам МСУ традиционно выше, чем уровень доверия к органам исполнительной государственной власти. В 2020 году исполнительные органы МСУ – мэрии и айыл окмоту – заняли четвертое место в рейтинге доверия населения, уступив три первых места системе образования, вооруженным



силам и религиозным институтам соответственно. Местные кенешы пользуются меньшим доверием населения и занимают седьмое место в рейтинге доверия. 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 выносятся такие сложные и важные вопросы, как местный бюджет или управление землями. Больше того, уровень доверия населения к МСУ – это реальная оценка качества системы государственного управления, взаимодействия органов МСУ с государственными органами.

Высокий, относительно государственных органов, уровень доверия граждан к органам МСУ подтверждается также их мнением относительно уровня коррупции на местном уровне. Так, каждый третий гражданин считает, что коррупция в органах МСУ отсутствует. Количество таких мнений устойчиво растет. Начиная с 2008 года, почти в семь раз увеличилась доля граждан, уверенных, что в органах МСУ коррупция отсутствует.

**Положение женщин в местных сообществах.** В последние десятилетия на руководящих должностях в системе управления женщин становится все меньше. В 2019 году в статью 59-1 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» были внесены поправки, которые резервируют не менее 30 процентов мандатов депутатов айылного кенеша для женщин. В целях сохранения устойчивой представленности женщин в местных кенешах, 8 августа 2019 года была внесена поправка в Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей». Отныне место депутата-женщины сохраняется в случае досрочного прекращения ее полномочий, так как мандат передается только кандидату-женщине, а в случае прекращения полномочий депутата-мужчины, его мандат передается кандидату мужского пола из списка партии. Это большой шаг вперед в вопросах обеспечения гендерного равенства в системе управления. Особенно важна представленность женщин в процессе решения вопросов местного значения, которые напрямую влияют на условия жизни семьи и женщины. Среди этих вопросов наиболее важными женщины считают детские сады, которые высвобождают время женщин для оплачиваемого труда и развития, а также доступ к питьевой воде, который снижает непомерные физические нагрузки на женщин и детей в случаях, когда они вынуждены доставлять воду флягами и ведрами. На втором месте – школы и вывоз мусора, которые являются приоритетными проблемами для каждой седьмой женщины.

Оценка гендерного равенства в отношении участия женщин в местном самоуправлении показала, что роль женщин в общественной жизни может быть намного выше, чем есть сейчас. Женщины чаще активны именно в вопросах, связанных с обустройством быта и детьми, – два основных аспекта, которые в нашей стране считаются традиционно женскими обязательствами. В то же время перед женщинами остается актуальной проблема совмещения активной жизненной позиции с организацией домашних дел. Основной проблемой, которая препятствует женщинам быть активными в общественной жизни в своем местном сообществе, почти 60% граждан считают перегруженность неоплачиваемым домашним трудом. Вторая причина – женщин даже не приглашают на обсуждение важных вопросов, поскольку примерно 10-15% мужчин считают, что женщинам некогда участвовать в процессе принятия решений из-за перегруженности домашними заботами. Каждая шестая женщина уверена в том, что женское мнение просто не принимают всерьез, а каждая десятая – опасается, что ее могут пристыдить за проявление публичной активности или общественной инициативы. Для продвижения интересов и представленности женщин в органах МСУ необходимо создавать различные условия, площадки и возможности, которые позволили бы им проявить и продемонстрировать свои возможности.

**Состояние местных кенешей и устойчивость представительной демократии на местном уровне.** Достоверные данные о том, как именно партийный фактор повлиял на работу местных кенешей, отсутствуют<sup>1</sup>. 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

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



видят позитивное влияние, которое выражается в том, что «местный кенеш стал строже следить за работой АО», еще 14% заметили, 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 представителей органов МСУ (79%) считают, что местные кенешы не должны формироваться по партийному принципу.

Уровень образования, система выборов, влияние партийного фактора приводят к роспускам местных кенешей. Так, 2017-2020 гг. было распущено 34 местных кенеша, при этом 9 кенешей было распущено из-за отсутствия кворума на заседаниях, 25 кенешей – из-за того, что кенешы не смогли выбрать руководителя исполнительного органа МСУ – главу АО или мэра.

В 2019 году законодатели сделали большой шаг в направлении усиления институциональной устойчивости местных кенешей. Долгое время отсутствие штатных сотрудников, обеспечивающих регулярное функционирование сельских представительных органов, создавало серьезную проблему. 453 айылных кенеша с момента образования не имели своего аппарата, их полномочия были возложены на ответственного секретаря айыл окмоту, что могло приводить и зачастую приводило к конфликту интересов между айылным кенешем и айыл окмоту. Загруженность ответственного секретаря текущей работой не позволяла данному должностному лицу уделять должное внимание таким вопросам, как организация работы постоянных комиссий, качественная работа сессий, связь кенеша с населением. Наконец, Законом КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности органов местного самоуправления» от 8 августа 2019 года № 115 были созданы новые условия для работы местных кенешей. Теперь айылные кенешы некоторых аймаков обеспечены дополнительной штатной единицей – ответственным секретарем. Также обеспечены заработной платой председатели айылных кенешей аймаков, численностью населения свыше 20000 человек. Вопрос о создании аналогичных условий для кенешей аймаков с меньшей численностью населения пока не решен в силу недостаточности средств в бюджете. Нерешенными остаются отдельные вопросы по улучшению подотчетности и повышению ответственности депутатов местных кенешей перед избирателями. Например, остается не урегулированным в законодательстве КР вопрос об институте отзыва депутатов местных кенешей.

**Состояние муниципальной службы.** Динамика данных говорит о том, что количество муниципальных должностей – вакантных и фактических замещенных – подвержено незначительным колебаниям. Доля вакантных муниципальных должностей колеблется в пределах 9-10%, что позволяет оценить муниципальную службу как в целом укомплектованную. Однако отсутствие каждого десятого специалиста представляет собой определенный вызов; и 869 свободных рабочих мест в стране с высоким уровнем безработицы нельзя назвать нормальным явлением.

Продолжается «вымывание» женщин из руководящего состава органов МСУ: доля мужчин в руководстве увеличивается. Так, доля женщин, занимающих политические муниципальные должности, по-прежнему незначительна и продолжает снижаться – от 4,2% в 2017 г. до 3,5% в 2020-м, ни одной женщины не осталось на высших административных муниципальных должностях, за исключением вице-мэра г. Бишкека. Однако растет доля женщин, занимающих главные, старшие и младшие муниципальные должности. Тревожная тенденция обнаруживается в отношении гендерного баланса текучести кадров. Так, в 2019 г., по сравнению с 2016-м, выросла доля женщин среди лиц, уволенных с муниципальной службы, – с 29 до 33 процентов соответственно.

Расширились возможности для лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ). Так, в 2020 г. муниципальные должности занимают 195 ЛОВЗ (134 в 2017 г.), в том числе, 137 мужчин и 58 женщин (против 117 и 17 человек в 2017 г. соответственно).

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 структуре населения страны. При этом подавляющее большинство муниципальных служащих на политических должностях (96%) по-прежнему составляют кыргызы.

Лица предпенсионного и пенсионного возраста, старше 55 лет, в 2019 г. занимали почти 23,3% муниципальных должностей (22% в 2018 г.). Муниципальная служба демонстрирует тенденцию «старения» состава, так как в 2016 г. эта категория лиц занимала 18% должностей.

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. Союз МСУ отмечает, что в 2021 году следует ожидать нового всплеска текучести кадров на муниципальной службе, который с высокой долей вероятности последует за выборами в местные кенешы, запланированными на весну 2021 года. В то же время уровень текучести кадров на муниципальной службе не является экстремальным и даже ниже, чем на государственной службе.

**Повышение квалификации.** Налицо ограниченность доступа к повышению квалификации, что вызвано, в первую очередь, недофинансированием соответствующих статей потребностей ГКС КР для организации обучения. В 2020 году ситуация особенно обострилась в связи с тем, что республиканский бюджет был подвержен секвестру (сокращению), в результате чего средств, выделенных на повышение квалификации, хватает на обучение только 500 муниципальных служащих, что в пять раз меньше нормы и составляет только 6% от их общего количества. Другая сторона проблемы – недостаточно ответственное отношение к вопросу со стороны руководителей органов МСУ. Работая в условиях дефицита кадров, испытывая перегрузки текущей работой, руководители органов МСУ не всегда могут и желают направить на повышение квалификации тех сотрудников, кому это действительно необходимо. Важно отметить, что государственная система повышения квалификации не предназначена для того, чтобы удовлетворить все возникающие потребности в знаниях и навыках, возникающие у муниципальных служащих. Находясь в непосредственном контакте с населением, они вынуждены почти ежедневно сталкиваться с новыми вопросами управления, явлениями жизни, трудными ситуациями, которые не описаны в руководящих документах, и решение которых ранее не встречалось в практике работы муниципальных служащих. Ярким примером таких условий работы стала ситуация, с которой органы МСУ столкнулись весной 2020 года в связи с эпидемиологической угрозой, вызванной распространением COVID-19. Органы МСУ впервые оказались лицом к лицу с такой угрозой, им пришлось взять на себя решение многих, не свойственных им ранее функций – от закупки санитарно-гигиенических средств до обеспечения удаленного режима работы. Оперативная помощь в отношении подобных текущих вопросов управления должна быть организована путем горизонтального обучения, обмена опытом и практикой между самими субъектами профессиональной деятельности. Такого рода обучение может и должно быть предусмотрено ассоциацией органов МСУ – Союзом МСУ. Поскольку в Кыргызской Республике есть также уполномоченный государственный орган по делам местного самоуправления – ГАМСУМО, он также может и должен быть вовлечен в данный процесс.

**Делегированные государством полномочия.** Наблюдается прогресс в отношении семи или 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. Четыре полномочия уполномоченные государственные органы предлагают исключить из списка делегируемых. В отношении 40% полномочий, которые могут быть делегированы, прогресса не наблюдается. В связи с этим возникают два вопроса. Первый – о целесообразности отнесения данных полномочий к категории делегируемых в ситуации, когда в течение семи лет фактической потребности делегировать эти полномочия у государственного органа не возникло. Второй – о качестве и объеме исполнения данных полномочий без участия органов МСУ, поскольку, судя по характеру полномочий и причине их отнесения к категории делегируемых, данные полномочия должны осуществляться в непосредственном контакте с населением. Смысл вопроса в том, насколько способен или не способен уполномоченный орган в полной мере и в надлежащем качестве реализовать полномочие без участия органов МСУ?

**Финансовое положение органов МСУ.** Объем доходов местных бюджетов (без трансфертов) до сих пор не превышает **одну десятую часть** от общих доходов республиканского и местного бюджетов. А если в расчет не включать доходы городов Бишкек и Ош, имеющих наибольший удельный вес в общих доходах местных бюджетов, то доля всех остальных местных бюджетов в консолидированном бюджете республики составит всего около **5%**.

Большинству органов МСУ не хватает ресурсов для качественного исполнения собственных функций и делегированных государственных полномочий, даже несмотря на то, что номинальный объем доходов местных бюджетов увеличивается из года в год. Но если сопоставить рост номинального (абсолютного) объема местных бюджетов с ростом объема общих доходов республиканского и местных бюджетов, то динамики не обнаруживается. Проще говоря, в сравнительном выражении объемы местных бюджетов не растут, что уже неоднократно подчеркивалось как в предыдущем Докладе, так и в экспертных обзорах, представляемых Правительству КР и Жогорку Кенешу КР. Значения одного из

основных показателей финансовой децентрализации государства – доли доходов местных бюджетов в общих доходах республиканского и местных бюджетов – остаются неизменными, начиная с 2017 года. Каждый четвертый сом доходов местных бюджетов – это дотация из республиканского бюджета, что говорит о существенной зависимости местных бюджетов от финансирования из центра.

Основной причиной зависимости местных бюджетов остается низкий доходный потенциал органов МСУ, что приводит к неспособности собирать достаточное количество собственных доходов. Недостаточно высокий уровень экономического развития большинства территорий существенно ограничивает объемы налоговых сборов, а недостаточно хорошее управление постепенно приходящей в упадок муниципальной собственностью снижает поступления неналоговых доходов.

Направления совершенствования межбюджетных отношений не подвергаются никаким существенным изменениям уже много лет – одни и те же проблемы порождают в который раз повторяющиеся предложения по их решению. Основные проблемы в этой сфере: непропорциональное распределение бюджетных средств без привязки к возложенным на органы управления функциям и полномочиям; влияние человеческого фактора и политического давления, которое создает возможности для формирования необоснованных преференциальных условий одних органов МСУ перед другими (например, в части компенсации выпадения доходов, распределения капитальных вложений и др.); несовершенная политика распределения общегосударственных доходов; несовершенная трансфертная политика в части выравнивания местных бюджетов и выделения целевых трансфертов; выделения стимулирующих (долевых) грантов. Некоторые проблемы органы МСУ создают себе сами, например не всегда должным образом стараются увеличить свой доходный потенциал или расширить налоговую базу для закрепленных налогов и местных налогов, неналоговых доходов; не обеспечивают хорошее качество планирования собственных доходов; недальновидно распоряжаются фондами развития регионов.

Отдельной проблемой, негативно влияющей на финансовое благополучие МСУ, является отсутствие процесса согласования интересов по вопросам межбюджетных отношений между местным самоуправлением и государством. Органы МСУ не имеют возможности обеспечить учет интересов местных сообществ в процессе формирования бюджетов. Это влечет за собой дисбаланс в финансировании МСУ, затрудняет для органов МСУ эффективное решение вопросов местного значения и предоставление услуг на местном уровне. Отсутствие конструктивного диалога в бюджетном процессе между местным самоуправлением и государством приводит к возникновению всех остальных трудностей, перечисленных выше. Учет интересов органов МСУ и местных сообществ должен быть закреплен в законодательных и нормативных правовых актах, регулирующих процесс планирования республиканского бюджета и принятия отчета о его исполнении. Согласование интересов должно происходить на стадии принятия ЖК КР ежегодной бюджетной резолюции, на стадии разработки и принятия Правительством КР основных направлений фискальной политики КР и, непосредственно, проекта закона о республиканском бюджете, для чего в ЖК КР проект бюджета должен поступать в сопровождении протокола о согласовании интересов между Правительством КР и органами МСУ в лице их легитимного представителя – Союза местных самоуправлений КР. В процессе рассмотрения ЖК КР проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета так же необходимо участие Союза МСУ КР.

**Соблюдение законов органами МСУ.** Данные о правонарушениях, совершаемых органами МСУ, собирает Генеральная прокуратура КР. Формат представления этой информации постоянно меняется, и провести какой-либо объективный анализ не представляется возможным. 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. Также Союз МСУ считает крайне важным, чтобы в сведениях о проведенных проверках отражался их характер – плановая или внеплановая проверка, а также причины проведения внеплановой проверки. Далее, Союз МСУ убежден, что недопустимо в отчете о проведенных проверках не указывать предмет проверки – так, в 2020 году в сведениях о примерно 16% проведенных проверок не указан предмет проверки, нет сведений о том, соблюдение какого законодательства проверялось.

**Оценка воздействия законов на развитие МСУ.** В течение 2019 г. ЖК КР было принято 170 законодательных актов. Экспертная группа Союза МСУ и ИПР составила расширенный перечень из 20 законов, в наибольшей степени затрагивающих деятельность и интересы органов МСУ, а затем провела приоритизацию этого списка, исходя из критериев актуальности для органов МСУ, после чего список сократился до 15 законов. К ним, учитывая пожелания представителей органов МСУ, были добавлены 7 законодательных актов, принятых ЖК КР в период с 2016 по 2018 гг., рассмотренных в докладе 2019 г., но не получивших достаточно детальной оценки и реакции со стороны соответствующих государственных органов, в том числе, законотворческих органов, в основном потому, что времени для оценки их воздействия с момента принятия прошло недостаточно.

Для оценки воздействия законов было проведено изучение мнений органов МСУ путем проведения опросов (анкетирование и интервью). В целом органы МСУ позитивно оценивают работу ЖК КР. Так, из 22 исследуемых законов практически все получили позитивную оценку большинства органов МСУ. Даже те законы, которые в прошлом году получили негативную оценку, в этом году были оценены более позитивно. По результатам опросов можно выделить пять законов, позитивное воздействие которых признается большинством органов МСУ:

- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности органов местного самоуправления» (ЗКР О МСУ, О НПА, О Регламенте ЖК КР, О статусе столицы, О статусе города Ош, О статусе депутатов местных кенешей) от 08 августа 2019 г. № 115;
- Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах от 10 августа 2018 г. № 90;
- Закон КР «О внесении изменений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики» от 23 января 2019 г. № 9;
- Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года № 32;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в законы КР «О местном самоуправлении», «О статусе депутатов местных кенешей», «О статусе столицы», «О статусе города Ош»)» от 08 августа 2019 г. № 118.

Доклад подтвердил гипотезу о том, что узкосекторный подход к решению ведомственных задач через изменение законодательства крайне негативно выражается в практических результатах, что подтверждается мнением органов МСУ. Так, воздействие 4 законов, полностью ориентированных на решение секторных задач, принятых без учета конструкции взаимоотношений государственных органов и органов МСУ и без учета особенностей двухуровневой бюджетной системы, получили негативную оценку со стороны органов МСУ. Важно отметить, что некоторые представители органов МСУ отмечают, что ряд законов повлиял на деятельность органов МСУ как позитивно, так и негативно.

- Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 64;
- 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;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам внедрения института пробацции» от 24 апреля 2019 г. № 56.

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 замечено 10 реализованных и нереализованных подобных инициатив 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 функций из республиканского бюджета. Справки-обоснования к остальным 80 % инициатив содержали стандартную формулировку о том, что проект нормативного правового акта не требует дополнительного финансирования из государственных бюджетных средств. 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 КР. 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 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 ресурсами и просят Жогорку Кенеш КР ввести запрет на расширение перечня вопросов местного значения без финансового обоснования источников и механизмов финансирования предлагаемых органам МСУ новых функций.

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

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### КОМИТЕТУ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ, ГОСУДАРСТВЕННОМУ УСТРОЙСТВУ, СУДЕБНО-ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И РЕГЛАМЕНТУ ЖК КР

- Урегулировать в законодательстве сроки объявления и проведения выборов для депутатов местных кенешей, досрочно прекративших свои полномочия.
- Урегулировать в законодательстве вопрос о легитимности деятельности местных кенешей, чей четырехлетний срок деятельности истек, но продолжающих свою деятельность до наступления дня выборов.
- Разграничить структуру и состав аппаратов городских и сельских кенешей с учетом особенностей, масштаба муниципалитетов. Для кенешей, в которых, по мнению органа МСУ и населения, необходим секретарь, необходимо убрать количественный порог по численности жителей. Также количественный порог не должен ставить в неравное положение в вопросах оплаты деятельности председателей местных кенешей.
- Усилить контроль за реализацией закона Правительством КР в части нормы о введении штатной должности ответственного секретаря местного кенеша.
- Ввести механизм отзыва депутатов избирателями по причине невыполнения наказов избирателей, чтобы защитить интересы избирателей от неисполнения и(или) ненадлежащего исполнения депутатом своих полномочий.
- Ввести юридическую ответственность депутатов местных кенешей за действия, направленные на преднамеренный срыв выборов глав айыл окмоту.
- Ввести требования наличия высшего или хотя бы средне-специального образования, а также хорошего опыта работы для кандидатов в депутаты местных кенешей.
- Проанализировать воздействие Закона КР «О внесении изменения в Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР» от 21 декабря 2019 г. № 140 на предмет целесообразности возврата органов МСУ в число субъектов контроля за ситуацией в сфере распространения религиозных организаций экстремистского толка.
- Ввести в Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» норму, согласно которой глава айыл окмоту гарантированно получал бы классный чин, например, на третий год пребывания в должности.
- Пересмотреть принципы формирования фонда оплаты труда муниципальных служащих, сделав должностные ставки близкими к ставкам государственных служащих.
- Ввести в законодательство запрет на проверки органов МСУ по жалобам, которые ранее уже становились предметом проверки, но факты, изложенные в данной жалобе, не подтвердились.

- Усилить парламентский контроль в отношении исполнения государственными органами Закона КР «О порядке проведения проверок деятельности органов МСУ».
- Установить ответственность государственных органов за нарушение требований Закона КР «О порядке проведения проверок деятельности органов МСУ» (подмена проверок вызовами в кабинет, проверки в ходе проверок других организаций и т.п.).
- Исключить правовую помощь населению из перечня вопросов местного значения полностью либо перевести ее в категорию полномочий, делегируемых государством органам МСУ в сопровождении кадрового, методического и финансового обеспечения.
- Совместно с Правительством КР проанализировать деятельность государственных органов, проверяющих органы МСУ, и эффективность данных проверок. По итогам анализа внести изменения в Перечень проверяющих органов, утвержденный постановлением Жогорку Кенеша КР от 25 мая 2017 года за №1618-VI, направленные на сокращение неэффективных и дублирующих проверок.
- Исключить Социальный фонд КР из перечня уполномоченных государственных органов, имеющих право на проведение проверок деятельности органов МСУ, путем внесения изменений в Постановление Жогорку Кенеша от 25 мая 2017 года № 1618-VI, так как с 1 января 2019 года функции и полномочия в сфере государственного социального страхования переданы в Государственную налоговую службу КР в соответствии с постановлением Правительства №648 от 31 декабря 2018 года «О мерах по передаче функций по администрированию страховых взносов по государственному социальному страхованию».

#### **КОМИТЕТУ ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСАМ ЖК КР**

- Обеспечить учет интересов органов МСУ и местных сообществ в законодательных и нормативных правовых актах, регулирующих процесс планирования республиканского бюджета и принятия отчета о его исполнении. Согласование интересов должно происходить на стадии принятия ЖК КР ежегодной бюджетной резолюции, на стадии разработки и принятия Правительством КР основных направлений фискальной политики КР и, непосредственно, проекта закона о республиканском бюджете, для чего в ЖК КР проект бюджета должен поступать в сопровождении протокола о согласовании интересов между Правительством КР и органами МСУ в лице их легитимного представителя – Союза местных самоуправлений КР. В процессе рассмотрения ЖК КР проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета так же необходимо участие Союза МСУ КР.
- Увеличить снова до 10% (товары) и до 15-20% (строительство) порог дополнительного приобретения товаров (строительных услуг) по договору, заключенному на основании проведенного конкурса при сохранении цены и технических спецификаций.
- Предусмотреть в Законе «О государственных закупках» меры воздействия на недобросовестных подрядчиков в случае отказа от договора или одностороннего требования изменений условий договора, включая внедрение «черного списка» недобросовестных подрядчиков и поставщиков.
- В дополнение к принятому Кодексу КР о неналоговых платежах следует рассмотреть Закон «О муниципальной собственности на имущество» на предмет достаточности в нем современных и эффективных механизмов управления муниципальным имуществом.
- Разработать и принять закон о комплексной системе планирования социально-экономического развития территорий, включающей в себя пространственное планирование.
- В полной мере предусматривать в ежегодном законе о бюджете финансовые средства, необходимые для организации обучения и повышения квалификации муниципальных служащих по общему направлению и обучения депутатов местных кенешей, которые будут избраны в 2021 году, а также совершенствовать систему распределения доходов между РБ и МБ, чтобы органы МСУ имели финансовые возможности предусмотреть средства, необходимые для финансирования обучения муниципальных служащих по ведомственному направлению.



#### **КОМИТЕТУ ПО АГРАРНОЙ ПОЛИТИКЕ, ВОДНЫМ РЕСУРСАМ, ЭКОЛОГИИ И РЕГИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ ЖК КР**

- Внести в законодательство изменения, которые помогли бы скорректировать ценовую политику семеноводческих хозяйств в сторону уменьшения, учитывая, что семеноводческие хозяйства пользуются землями земельного фонда айыл окмоту, получают государственные дотации.

#### **КОМИТЕТУ ПО СОЦИАЛЬНЫМ ВОПРОСАМ, ОБРАЗОВАНИЮ, НАУКЕ, КУЛЬТУРЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЮ ЖК КР**

- Провести разграничение функций и полномочий между государственными органами и органами МСУ по вопросам защиты населения от туберкулеза, а также обеспечить надлежащее делегирование государственных полномочий в указанной сфере в порядке, установленном законодательством о делегировании государственных полномочий.
- Пересмотреть круг полномочий органов МСУ в вопросе охраны и защиты от семейного насилия, и более четко разграничить функции между органами МСУ и государственными органами. Органы МСУ не могут полноценно заместить подготовленных специалистов или правоохранителей. 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 в лице соответствующих уполномоченных государственных органов.
- Исключить вопрос об охране от семейного насилия в текущей формулировке из списка вопросов местного значения и организовать предоставление услуги через делегирование соответствующих полномочий органам МСУ с предоставлением финансовой и методологической поддержки, как это предписано законодательством.
- 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.

#### **КОМИТЕТУ ПО ПРАВОПОРЯДКУ, БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

- Четко разграничить полномочия государственных органов и органов МСУ, предусмотренные в Кодексе Кыргызской Республики о нарушениях

#### **КОМИТЕТУ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ**

- Провести анализ необходимости введения дополнительных бюрократических процедур в процессе исполнения Закона КР «О внесении изменений в Закон КР «О рекламе» от 25 января 2020 г. № 15 (сократить перечень государственных органов, с которыми орган МСУ обязан проводить согласование размещения наружной рекламы).

#### **ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ СЛУЖБЕ КР**

- Включить Союз МСУ в систему определения потребностей в обучении для повышения квалификации муниципальных служащих.
- Содействовать Союзу МСУ в развитии горизонтальной системы обменом опытом и распространения практических знаний по решению вопросов местного значения.
- Внедрить систему обучения депутатов местных кенешей на регулярной основе.
- Разработать меры по защите административных муниципальных служащих от принуждения покинуть свои должности после смены политических руководителей органов МСУ после выборов в местные кенешы.

#### **ПРАВИТЕЛЬСТВУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

- Ускорить работу по практической реализации нормы о введении штатной должности ответственного секретаря местного кенеша и обеспечить ее выполнение уже в 2020 году.
- Предоставить органам МСУ право самостоятельно определять собственную организационную структуру, а также право найма на работу дополнительных сотрудников или осуществления доплаты муниципальным служащим за выполнение делегированных государственных полномочий при надлежащем делегировании отдельных государственных полномочий с выделением необходимых для этого ресурсов.

- Исключить из числа ВМЗ оказание населению консультационно-правовой помощи либо перевести данную услугу в разряд делегируемых государственных полномочий.
- Исключить неналоговые доходы из формулы расчета выравнивающего гранта.
- Улучшить обмен информацией и координирование отраслевой политики между государственными органами и МСУ, в частности, по вопросам борьбы с туберкулезом, защиты от семейного насилия, семеноводства, пробации.
- разграничить функции и полномочия между государственными органами и органами МСУ в сфере образования.
- Пересмотреть порядок формирования штатного расписания, разрешив органам МСУ нанимать квалифицированных социальных работников при надлежащем делегировании соответствующих государственных полномочий и наличии соответствующего финансового обеспечения из республиканского бюджета.
- Упорядочить финансовые взаимоотношения между государственными органами и МСУ в части финансирования исполнения делегированных государственных полномочий в сфере пробации.
- Проанализировать деятельность государственных органов, проверяющих органы МСУ, и их взаимодействие с органами МСУ. По итогам анализа внести соответствующие предложения по изменению в Перечень проверяющих органов, утвержденный постановлением Жогорку Кенеша КР от 25 мая 2017 года за №1618-VI.
- Провести анализ качества и объема исполнения некоторых делегируемых государственных полномочий без участия органов МСУ, поскольку, судя по характеру полномочий и причине их отнесения к категории делегируемых, данные полномочия должны осуществляться в непосредственном контакте с населением, но фактического делегирования не произошло. Анализ должен дать однозначный ответ на вопрос о том, насколько способен или не способен уполномоченный орган в полной мере и в надлежащем качестве реализовать полномочие без участия органов МСУ?
- Пересмотреть принципы формирования фонда оплаты труда муниципальных служащих, сделав должностные ставки близкими к ставкам государственных служащих.

#### **НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ СОЮЗА МСУ В СФЕРЕ УЛУЧШЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОВ**

- Более активное проведение разъяснительной работы и обучающих мероприятий для населения о возможности использования нормотворческой инициативы.
- Организация для МСУ курса обучения по правовым, экономическим и финансовым аспектам создания муниципальных предприятий.
- Анализ имеющихся бюрократических препятствий для оптимизации и упрощения процесса создания муниципальных предприятий.
- Проведение работы с уполномоченными государственными органами в сфере поддержки и расширения мер по обучению сотрудников муниципалитетов правовым и техническим навыкам осуществления государственных закупок (аутсорсинг обучения).
- Информирование органов МСУ об их правах в процессе проведения проверок, включая право на доступ к информации о ежегодных планах проверок уполномоченных государственных органов, в том числе органов прокуратуры, размещаемых на официальных сайтах Генеральной прокуратуры и на сайтах государственных органов.
- Информировать органы МСУ о необходимости в течение одного месяца после завершения проверки размещения на их официальных сайтах или на информационных досках информации о результатах проведенной проверки их деятельности, в том числе, информации о выявленных нарушениях законодательства соблюдения.
- Информировать исполнительные органы МСУ о необходимости в течение одного месяца после завершения проверки доводить до сведения местного кенеша информацию о результатах проведенной проверки, в том числе, о выявленных нарушениях, а также в течение 6 месяцев со дня проведения проверки – о мерах, принятых по устранению этих нарушений;
- Информировать органы МСУ о праве 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;

- Информировать органы МСУ об обязанности иметь книгу учета проверок нового образца, утвержденного постановлением Правительства КР от 15 июля 2016 года № 398.

#### **ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ КР**

- Проверить обоснованность и законность фактов финансирования содержания мечетей за счет расходов местных бюджетов.
- Размещать информацию о планах проверок и результатах проверок органов МСУ на сайте в машиночитаемом формате.
- Размещать сведения о проведенных проверках с учетом их характера – плановая или внеплановая проверка, а также включая причины проведения внеплановой проверки. Не допускать размещения информации о результатах проверок без указания предметов проверки.
- Не применять в отчетности Генеральной прокуратуры КР объединенную информацию в отношении органов МСУ и местных государственных администраций
- Разработать и утвердить форму отчетности по проведенным проверкам органов МСУ, предусматривающие критерии оценки результативности и эффективности проведенных проверок деятельности органов МСУ.
- Усилить контроль за привлечением к ответственности лиц, подающих заведомо ложные жалобы на органы МСУ в проверяющие органы.

## АЛЬТЕРНАТИВНОЕ МНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Проект Доклада был направлен 16 государственным органам, перечень которых приводится в приложении 4. В ответ были получены официальные письменные и устные комментарии и дополнения к тексту Доклада от восьми государственных органов, 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/325.html>

Наименование государственного органа	Информация об ответе
Центральная комиссия по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики	Нет ответа
Аппарат Правительства Кыргызской Республики	Нет ответа
Государственная кадровая служба Кыргызской Республики	Нет ответа
Генеральная прокуратура Кыргызской Республики	Ответ № 11/3-11 от 5 ноября 2020 г.
Министерство финансов Кыргызской Республики	Нет ответа
Министерство юстиции Кыргызской Республики	Ответ № 03-3/10375 от 05 ноября 2020 г.
Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики	Ответ № 05-6/7288 от 28 октября 2020 г.
Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики	Нет ответа
Министерство экономики Кыргызской Республики	Ответ № 13-1/12990 от 11 ноября 2020 г.
Национальный статистический комитет Кыргызской Республики	Устный ответ об отсутствии комментариев
Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики	Ответ № 01-24/1417 от 6 ноября 2020 г.
Государственная регистрационная служба Кыргызской Республики	Устный комментарий в ходе очного обсуждения
Государственная налоговая служба Кыргызской Республики	Ответ № 24 24-2-11/11182 от 18 ноября 2020 г.
Государственное агентство по управлению земельными ресурсами при Правительстве Кыргызской Республики	Нет ответа
Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики	Нет ответа
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики	Нет ответа

### ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Генеральная прокуратура КР в своем ответе предлагает рекомендовать ЖК КР внести изменения в законодательство, которые позволят усилить контроль за наложением взыскания на лиц, подающих необоснованные или заведомо ложные жалобы в проверяющие органы, исключат повторные проверки органов МСУ по уже проверенным жалобам или вопросам со стороны других проверяющих органов. Данное предложение учтено в рекомендациях Доклада.

В отношении формы предоставления данных о проверках органов МСУ Генеральная прокуратура отмечает, что первичные статистические данные предоставляются согласно отчетно-статистической документации, формы которой подлежат обязательному согласованию в органах государственной

статистики. Форма единой статистической отчетности органов прокуратуры КР утверждена в установленном порядке, где помимо состояния надзора в государственных органах, отдельной строкой указывается количество проверок в органах МСУ, нарушений и другие сведения, которые служат эффективным аналитическим инструментом для организации прокурорского надзора в данном направлении. Данный вопрос подлежит дальнейшему обсуждению.

#### **МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Министерство юстиции КР предложений и замечаний к проекту Доклада не имеет.

#### **МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

В своем ответе МТСП КР предлагает исключить задачу определения потребности в социальных услугах и пособиях из перечня нефинансируемых делегированных полномочий. Данное предложение учтено в Докладе. МТСП также предлагает исключить из оценки воздействия Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» № 163 от 28.07.2017 г. (в редакции законов КР от 28 декабря 2017 года № 222 (27); 30 марта 2018 года № 3; 24 января 2019 года № 18) следующее мнение органов МСУ: «Сохранились возможности для злоупотреблений. На местах наблюдаются факты несправедливой выдачи пособий семьям, имеющим высокий доход». Поскольку это мнение органов МСУ, полученное в результате исследований, оно не подлежит исключению из Доклада. По предложению МТСП из числа мер закона, призванных улучшить адресность и сократить ошибки включения и исключения при определении потребности в пособии, исключено ежемесячное подтверждение статуса безработного в службе занятости.

Далее МТСП КР приводит свою оценку роли органов МСУ в вопросах охраны и защиты от семейного насилия, данный комментарий включен в описание воздействия Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 г. № 63 и Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 г. № 64.

В целом, МТСП КР оценивает Доклад как информативный, содержащий глубокий анализ, подробное описание достижений и проблем органов МСУ, связанных с принятием законов, регулирующих общественные отношения.

#### **МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

МЭ КР не считает информацию в отношении Фондов развития регионов (ФРР), изложенную в Докладе, соответствующей законодательству и предлагает исключить ее из Доклада. Данный комментарий не подлежит учету в связи с тем, что в Докладе излагается проблема в отношении ФФР, не имеющая решения в законодательстве и заключающаяся в том, что ресурсы ФРР используются без учета интересов будущих поколений граждан КР.

#### **НАЦИОНАЛЬНЫЙ СТАТИСТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Устный ответ об отсутствии комментариев.

#### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ АГЕНТСТВО ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

В целом ГАМСУМО отмечает актуальность проблем, обозначенных в Докладе, решение которых положительно отразится на развитии местного самоуправления в КР: «Доклад дает возможность сформировать перечень приоритетных проблем в сфере местного самоуправления, а также направлений развития, которые могут стать предметом совместной деятельности соответствующих государственных органов и ассоциации органов МСУ в лице Союза МСУ КР».

В отношении содержания Доклада ГАМСУМО обращает внимание на необходимость доработки нескольких вопросов. ГАМСУМО считает необходимым дополнительно изучить, насколько слабо мнение органов МСУ учитывается в отчете Правительства КР перед ЖК КР. Данный комментарий не подлежит учету в связи с тем, что отчет Правительства КР не может включать мнения органов МСУ, поскольку Правительство КР представляет отчет от своего имени, а не от имени органов МСУ. Далее



ГАМСУМО отмечает, что информация более половины органов МСУ о непредставлении Правительством КР ответов на их обращения формирует у депутатов ЖК КР мнение о не соблюдении Правительством КР, в частности, подчиненными государственными органами, исполнительной дисциплины. В связи с этим, ГАМСУМО рекомендует уточнить у Аппарата Правительства КР информацию о поступивших на рассмотрение документах и предоставлении или не предоставлении на них соответствующих ответов. Данный комментарий учтен в Докладе путем уточнения, что речь идет не об исполнительной дисциплине (о формальном наличии или отсутствии ответа), а о наличии ответа, удовлетворившего органы МСУ, содержащего информацию о решении проблемы, по поводу которой направлялось обращение.

Далее ГАМСУМО предлагает более полно отразить в Докладе работу исполнительной власти по решению проблем, обозначенных органами МСУ. В частности, в отношении низкой доли объема местных бюджетов по отношению к республиканскому бюджету не приняты во внимание программы Правительства КР, которые через отраслевые министерства и ведомства выделяют немало для развития городов сел из республиканского бюджета. Данный комментарий учтен в Докладе путем внесения соответствующего дополнения к разделу 1.5.

Следующий комментарий ГАМСУМО касается отражения достижений Правительства КР и ГАМСУМО в решении вопросов в сфере делегирования органам МСУ государственных полномочий. Данный комментарий учтен в Докладе путем внесения соответствующего дополнения к разделу 1.4.5.

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИОННАЯ СЛУЖБА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ГРС КР предоставила устный комментарий к Докладу в части отсутствия денежных средств для финансирования договоров о делегировании органам МСУ государственных полномочий в сфере государственной регистрации.

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ГНС КР предоставила детальную информацию в отношении прогресса и проблем делегирования полномочий в сфере налоговых правоотношений. Из комментария следует, что ГНС КР ведет активную и последовательную работу по данному вопросу, а основные препятствия носят финансовый характер, в частности ГНС КР предлагает рассмотреть вопрос финансирования делегирования полномочий в сфере налоговых правоотношений вне сметы расходы ГНС КР.

## **ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ДОКЛАДА**

Союз МСУ и ИПР организовали проведение гендерной экспертизы Доклада, полный текст которой доступен на сайте ИПР: <http://dpi.kg/ru/library/full/325.html>

Гендерный анализ проекта Доклада показал, что в документе ключевое значение уделено вопросу представленности женщин в следующих аспектах:

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

Таким образом, в Докладе особое 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.



## 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 корректирования решений после 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 Жогорку Кенеша КР<sup>1</sup>.

22 июня 2020 г. состоялось онлайн-обсуждение депутатов Жогорку Кенеша КР с органами МСУ КР результатов оценки воздействия законов, принятых VI созывом ЖК КР, на развитие регионов, местных сообществ и органов МСУ. В резолюции<sup>2</sup> обсуждения, подписанной председателем обсуждения, заместителем Торага ЖК КР А. К. КАСЫМАЛИЕВОЙ и председателем правления Союза МСУ КР Б. А. ЧАНЧАРОВЫМ, депутаты ЖК КР и органы МСУ в лице Союза МСУ настоятельно рекомендуют Торага ЖК КР, председателям комитетов ЖК КР, лидерам политических партий создать институциональные условия для эффективного взаимодействия ЖК КР с органами местного самоуправления в исполнении законодательной и контрольной функции ЖК КР и принять, в том числе, следующие меры:

- рассмотреть на заседаниях Комитетов ЖК КР рекомендации по совершенствованию законов, принятых VI созывом ЖК КР и оказывающих прямое и существенное воздействие на развитие регионов, местных сообществ и органов МСУ, с учетом того, что многие качественные и направленные на развитие законы не исполняются или исполняются в недостаточной степени из-за законодательных недоработок; а также с учетом того, что данные рекомендации являются консолидированной позицией органов МСУ, сформированной Союзом МСУ в Докладе;
- усилить исполнение контрольной функции ЖК КР путем определения в качестве заказчика разработки Доклада Научно-исследовательский центр ЖК КР, в качестве исполнителя – Союз МСУ КР (за счет средств последнего);
- установить требования к процессу разработки Доклада в отношении: методологии, включая периодичность, процесс сбора данных, разработки и обсуждения; порядка представления и обсуждения его структурами ЖК КР; субъекта и формы решений по результатам представления Доклада ЖК КР.

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.

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

<sup>2</sup> Полный текст резолюции доступен на сайте Союза МСУ по ссылке <https://soyuzmsu.kg/news/1/76.html>

## КОЛИЧЕСТВО ОРГАНОВ МСУ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

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

**Первый этап** (19 апреля 1991 года – 19 декабря 1991 года) – 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 года – 1997 год) – начало усиления вертикали государственного управления, «десоветизация» исполнительных органов МСУ с одновременным его огосударствлением и автономизацией от представительной власти.

**Третий этап** (1998-2007 годы) – 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 годы) – жесткая централизация власти и «угасание» активности МСУ.

**Пятый этап** (с апреля 2010 года по настоящее время) – новые шансы для широкого развития МСУ.<sup>1</sup>

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

Район	Айылные аймаки	Города районного значения	Города областного значения	Города республ. значения	Всего МСУ
<b>Ошская область</b>					<b>92</b>
Алайский	14	Кара-Суу			
Араванский	8	Узген			
Кара-Кульджинский	12	Ноокат			
Кара-Сууйский	16				
Узгенский	19				
Ноокатский	17				
Чон-Алайский	3				
<i>Всего в области:</i>	<b>89</b>				
<b>Джалал-Абадская область</b>					<b>75</b>
Аксыыйский	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				
<i>Всего в области:</i>	<b>67</b>				

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

<b>Баткенская область</b>					<b>37</b>
Лейлекский	9	Кадамджай	Баткен		
Кадамджайский	13	Айдаркен	Кызыл-Кия		
Баткенский	9	Исфана	Сулукту		
<i>Всего в области:</i>	<b>31</b>				
<b>Таласская область</b>					<b>38</b>
Манасский	5		Талас		
Кара-Буринский	10				
Бакай-Атинский	9				
Таласский	13				
<i>Всего в области:</i>	<b>37</b>				
<b>Чуйская область</b>					<b>112</b>
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				
<i>Всего в области:</i>	<b>105</b>				
<b>Нарынская область</b>					<b>64</b>
Ат-Башынский	11		Нарын		
Ак-Талинский	13				
Джумгалский	13				
Кочкорский	11				
Нарынский	15				
<i>Всего в области:</i>	<b>63</b>				
<b>Иссык-Кульская область</b>					<b>64</b>
Иссык-Кульский	12	Чолпон-Ата	Кара-Кол		
Тонский	9		Балыкчы		
Ак-Сууйский	14				
Джети-Огузский	13				
Тюпский	13				
<i>Всего в области:</i>	<b>61</b>				
				Бишкек	
				Ош	
<b>Итого в Кыргызской Республике:</b>	<b>453</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>484</b>

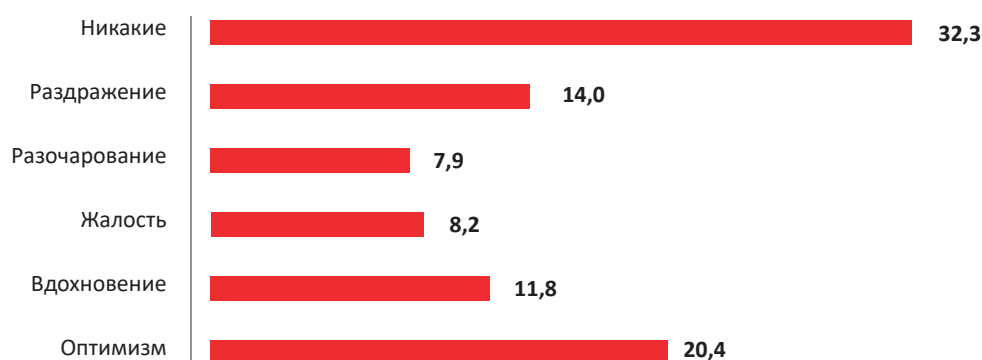
## ЧАСТЬ I. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В 2016-2020 гг.

### 1.1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МСУ С ГРАЖДАНАМИ

#### 1.1.1. Отношение граждан Кыргызской Республики к органам МСУ<sup>1</sup>

Восприятие гражданами органов МСУ отражает их отношение к динамике изменений условий жизни в местных сообществах. При этом эмоции, которые граждане испытывают по отношению к органам МСУ, выражают мнение о том, насколько работа органов МСУ оправдывает или не оправдывает ожидания населения, веру или отсутствие веры в способность органов МСУ изменить жизнь в сообществах к лучшему.

Более трети граждан не испытывает никаких эмоций по отношению к органам МСУ. Это говорит о том, что большинство людей не связывает условия жизни в сообществе с работой местного самоуправления и надеется только на себя. Мнения остальных разделились. Так, каждый пятый гражданин испытывает оптимизм по отношению к МСУ, демонстрируя веру в его возможности влиять на условия жизни в сообществе. Почти 12% даже вдохновлены перспективами развития МСУ. Однако четверть граждан испытывает по отношению к МСУ негативные эмоции: 14% – раздражение, почти 8% – разочарование. Отдельную группу представляют собой 8,2% граждан, которые испытывают по отношению к органам МСУ жалость. Эти респонденты на деле понимают сложности органов МСУ и осознают их беспомощность.



*Диаграмма 1. Эмоции, которые граждане испытывают по отношению к органам МСУ в 2020 году, процентов*

Несмотря на то что граждан, оптимистично настроенных по отношению к МСУ, всегда было существенно больше, чем разочарованных в его возможностях, в последние шесть лет наблюдается негативная динамика.

Почти вдвое сократилась доля тех, кто испытывает позитивные эмоции – оптимизм и вдохновение, а доля тех, кто испытывает негативные эмоции – разочарование и раздражение – выросла в 2,5 раза. Это объясняется, с одной стороны, тем, что ожидания и запросы граждан в адрес органов МСУ растут год от года, как растут и общие ожидания от уровня жизни. С другой стороны, возможности органов МСУ в полной мере отвечать на потребности граждан все больше отстают от ожиданий и самих потребностей людей. На диаграмме 3 нельзя не заметить всплеск оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ в 2018 году, когда позитивные ожидания от МСУ возникли у рекордно высокой доли граждан – 66 процентов. Этот всплеск объясняется государственными декларациями о переориентации государственной политики на развитие регионов (Президент КР впервые в истории

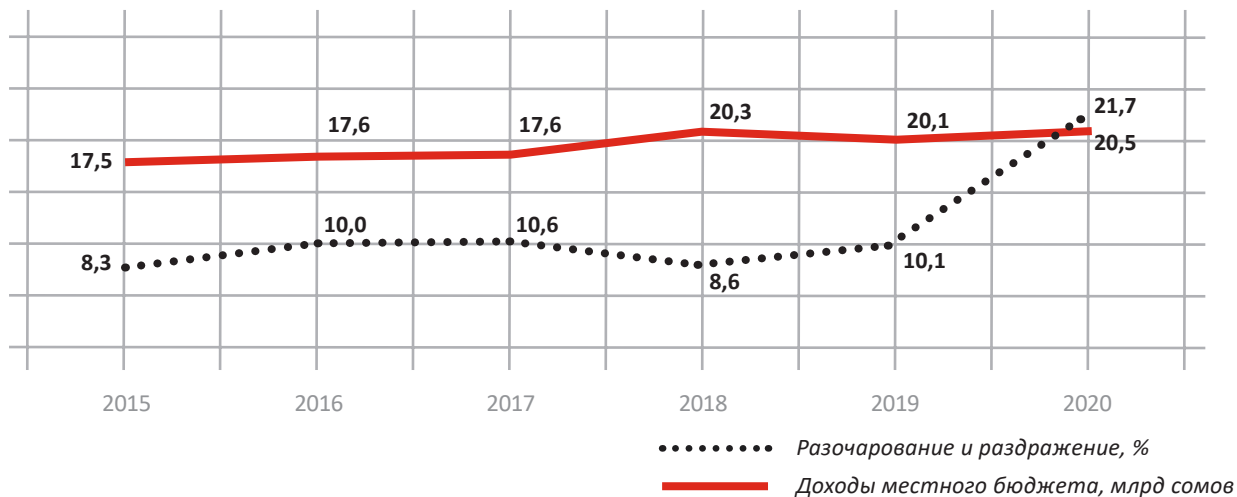
<sup>1</sup> В данном разделе использованы данные, полученные путем проведения опроса, проведенного Союзом МСУ в ходе разработки Доклада, а также архивные данные ИПР.

страны объявил 2018 год «Годом развития регионов»). Но, как это часто бывает в политике, ожидания оказались выше, чем реальные результаты, – так можно объяснить двукратное падение в 2020 году уровня оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ. Граждане транслировали свои ожидания от обещаний Президента КР и Правительства КР на органы МСУ, и когда те не смогли в полной мере оправдать эти ожидания, позитивное восприятие стало сменяться негативным – вдвое выросла доля тех, кто испытывает по отношению к МСУ разочарование и раздражение.



**Диаграмма 2.** Динамика позитивного и негативного восприятия гражданами органов МСУ, 2015-2020 гг., процентов

Однако органы МСУ действуют в условиях ограничений и не могут нести ответственность за исполнение всех намерений политиков на национальном уровне. Самое главное ограничение – это круг полномочий и финансирование их исполнения. В этом отношении показательно сопоставление динамики негативных эмоций граждан по отношению к органам МСУ и динамикой доходов местных бюджетов.



**Диаграмма 3.** Динамика доли граждан, испытывающих негативные эмоции к органам МСУ, в сопоставлении с динамикой доходов местных бюджетов, 2015-2020<sup>2</sup> гг.

<sup>2</sup> Совокупный объем доходов местных бюджетов приводится по плану после сокращения (секвестра) бюджета Кыргызской Республики весной 2020 г.

Диаграмма 3 отражает наличие связи между долей граждан, испытывающих негативные эмоции к МСУ, и совокупным объемом местных бюджетов: чем ниже доходы местных бюджетов, тем больше разочарования и раздражения со стороны граждан и наоборот.

### 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 являются самой близкой к населению и доступной из властных инстанций, и граждане переносят на органы МСУ свое отношение к государству в целом. Уровень доверия граждан к органам МСУ традиционно выше, чем уровень доверия к органам исполнительной государственной власти. В 2020 году исполнительные органы МСУ – мэрии и айыл окмоту – заняли четвертое место в рейтинге доверия населения, уступив три первых места системе образования, вооруженным силам и религиозным институтам соответственно. Местные кенешы пользуются меньшим доверием населения и занимают седьмое место в рейтинге доверия.



*Диаграмма 4. Уровень доверия граждан к институтам управления и развития в 2020 году, по десятибалльной шкале, где 10 баллов означает максимальный уровень доверия*

Различия в уровне доверия к исполнительным и представительным органам МСУ объясняются несколькими факторами. Во-первых, граждане в целом невысокого мнения о депутатах местных кенешей и хотят, чтобы к ним предъявлялись более высокие квалификационные требования. Во-вторых, налицо недоверие к партийному принципу избрания местных депутатов – 44,2% граждан считают, что местные кенешы не должны формироваться по партийному признаку. Однако данное мнение неоднородно: например, в Ошской области обнаружена наибольшая доля граждан – 46,9%, считающих, что местные кенешы должны формироваться по партийному списку, тогда как в Таласской области таких мнений только 12,4%.

На уровень доверия граждан к власти в целом повлиял всплеск доверия к системе управления в 2018 году, вызванный большими ожиданиями от политики развития регионов.



#### 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

После 2018 года наблюдается падение уровня доверия ко всем институтам. Наибольшее падение доверия зафиксировано к системе образования (на 1,16 пункта) и Жогорку Кенешу (на 0,69 пункта). По сравнению с результатами 2012 года, уровень доверия к местному самоуправлению падает медленнее, чем к системе управления в целом.

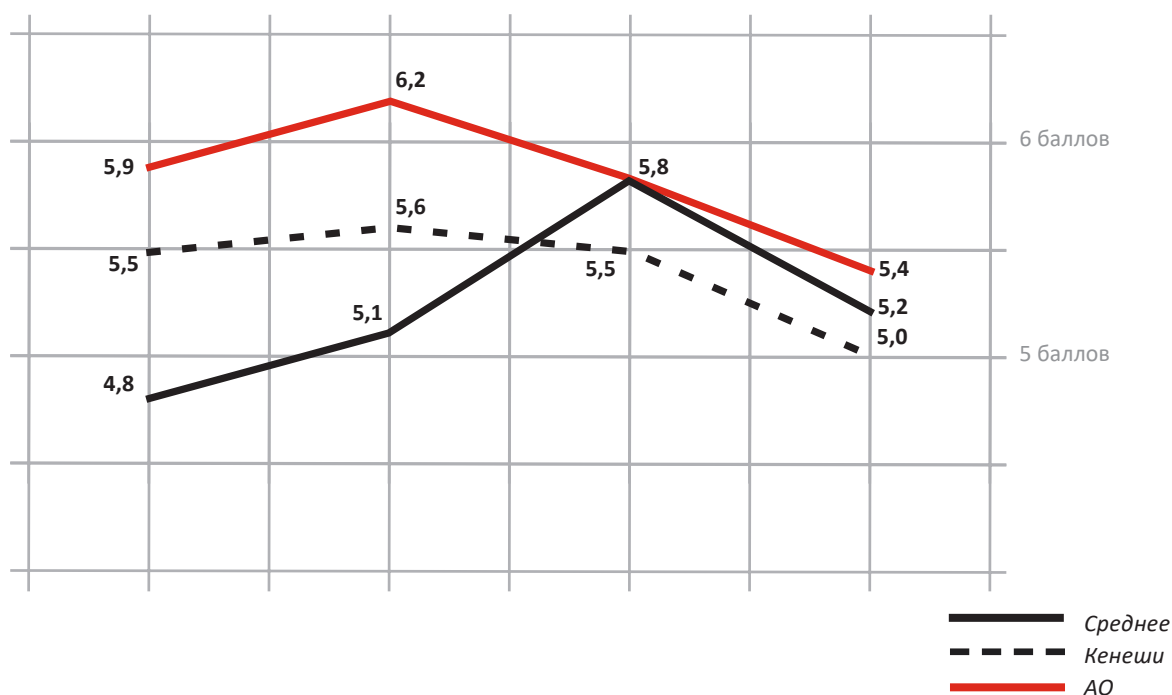


Диаграмма 5. Динамика уровня доверия граждан к органам МСУ, в сравнении со средним значением уровня доверия к институтам власти в целом, по десятибалльной шкале, где 10 баллов означает максимальный уровень доверия

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*

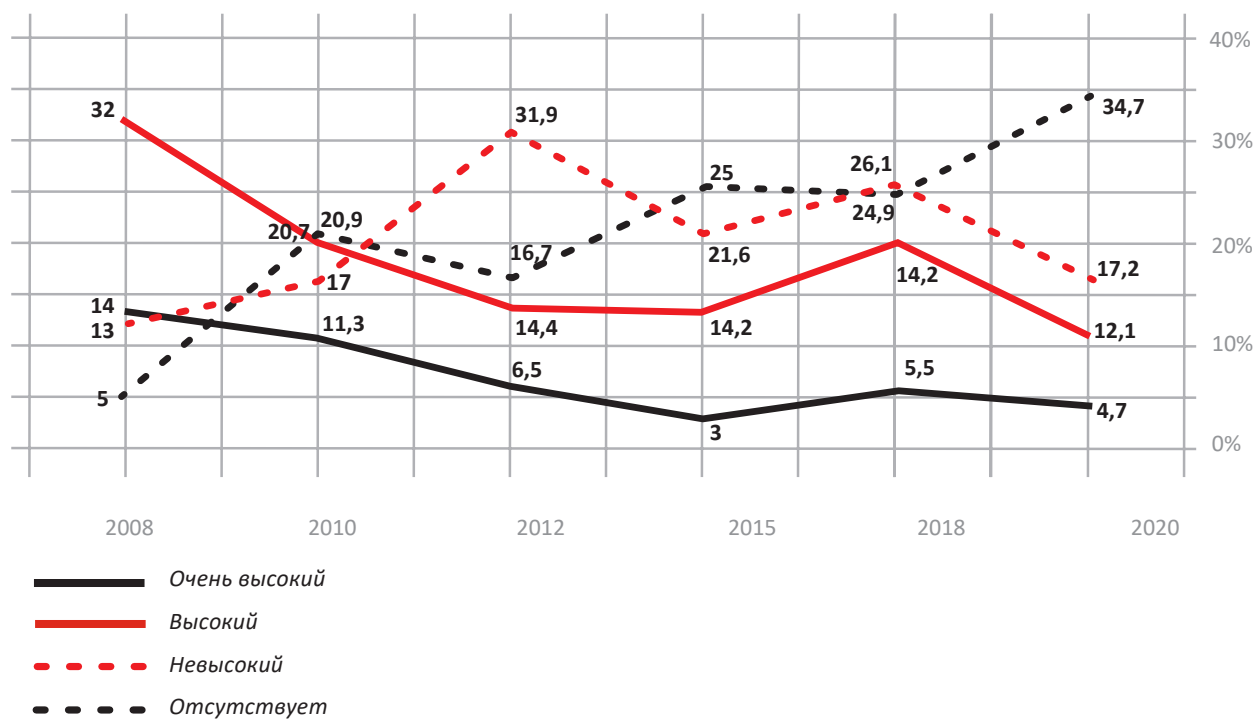
Доверие населения существенно растет к тем органам МСУ, где хорошо налажена информационная работа с населением, где поддерживается постоянный диалог с гражданами, в том числе через социальные сети и собрания, где на общественное обсуждение открыто выносятся такие сложные и важные вопросы, как местный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

До 2020 года уровень доверия населения к органам МСУ не измерялся Национальным статистическим комитетом КР. Индекс доверия населения к деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики (далее – ИДН) рассчитывался только для органов государственного управления (за исключением мэрий городов Бишкека и Оша). Уровень доверия к остальным органам МСУ не оценивался. Это не отвечало потребностям граждан, как именно органы МСУ напрямую влияют на условия жизни населения. Это демотивировало органы МСУ работать с населением и отвечать на его потребности, так как оценка этого взаимодействия не производилась. Такая ситуация не способствовала созданию объективной оценки деятельности органов МСУ и лишала избирателей критерия оценки. В целом, сложившаяся ситуация демонстрировала пренебрежение к большому количеству органов МСУ и корпусу муниципальных служащих, исключая систему органов МСУ из процесса мониторинга уровня доверия населения. С момента основания ИДН и вплоть до исключения органов МСУ из расчетов, органы МСУ показывали один из самых высоких уровней доверия со стороны граждан. Затем, по предложению Национального статистического комитета КР (далее – НСК), 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, следовало вернуться к вопросу оценки уровня доверия граждан к органам МСУ, чтобы избежать неправомерного исключения огромной части системы управления из системы оценки.

Однако в 2020 году органы МСУ были возвращены в число объектов оценки в рамках расчета ИДН. Это стало результатом совместных усилий МЭ КР, НСК и ИПР в рамках работы по реализации Национального плана действий «Открытое Правительство Кыргызской Республики». Теперь органы МСУ вновь получили возможность продемонстрировать перед обществом и правительством свои достижения в сфере установления эффективного взаимодействия с населением.

#### **1.1.3. Мнение граждан об уровне коррупции в местном самоуправлении**

Высокий, относительно государственных органов, уровень доверия граждан к органам МСУ подтверждается также их мнением относительно уровня коррупции на местном уровне. Так, каждый третий гражданин считает, что коррупция в органах МСУ отсутствует. Количество таких мнений устойчиво растет. Начиная с 2008 года, почти в семь раз увеличилась доля граждан, уверенных, что в органах МСУ коррупция отсутствует. В 2,5 раза уменьшилась доля тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ высоким, и втрое – тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ очень высоким.



*Диаграмма 6. Мнение респондентов относительно уровня коррупции в мэрии и айыл окмоту, 2012-2020 гг., процентов*

Среди сфер деятельности органов МСУ, в которых, по мнению респондентов, чаще всего проявляется коррупция, лидируют управление землями, бюджетом и включение в список неимущих. На диаграмме 6 заметно, что за два последних года более чем вдвое выросло число тех, кто наблюдает проявление коррупции в процессе включения в список неимущих – с 9,75 до 21,4%. Это может быть связано с ростом количества получателей пособия, вызванным тем, что пенсии исключили из совокупного дохода семьи при установлении права на пособие, – больше новых «клиентов», больше непонимания и подозрений. Однако, согласно изменениям в законодательстве, произошедшим в 2019 году, первичное обращение граждан за ежемесячным пособием малообеспеченным семьям, имеющим детей, происходит теперь не к органам МСУ, как было ранее в сельской местности, а к районным управлениям социального развития. И вся процедура включения в список неимущих стала проводиться через районные управления социального развития, а органы МСУ были исключены из этого процесса. Таким образом, данный всплеск подозрений в коррупции адресован, фактически, не органам МСУ, а уполномоченному государственному органу.

Рост коррупции граждане наблюдают в сфере управления водой. Но и здесь органы МСУ становятся жертвой переадресации подозрений, так как в настоящее время в большинстве муниципалитетов услуги предоставления питьевой и поливной воды предоставляются не органами МСУ, а общественными организациями – АВП и СООППВ. Однако, в соответствии с законодательством, конечную ответственность за данные услуги несут все-таки органы МСУ, и граждане обоснованно проецируют свои подозрения на местное самоуправление, хотя решение о передаче услуг в управление указанных выше организаций принимали не органы МСУ, а правительство.

Прямая адресация подозрений в коррупции органам МСУ справедлива в отношении выдачи справок, так как эту функцию выполняет только местное самоуправление. Подозрения в коррупции в управлении землями распределяется между органами МСУ (в отношении муниципальных земель внутри населенных пунктов; предоставления земельных участков под индивидуальное жилищное строительство; распределение земель ГФС); пастбищными комитетами (в отношении пастбищных билетов) и местными государственными администрациями (в отношении процесса трансформации земли).

В целом, растет число граждан, уверенных в том, что коррупция чаще проявляется на местном уровне в вопросах, связанных с управлением ресурсами, – землей, водой, а также в распределении государственных пособий. Однако есть сферы, в отношении которых мнение граждан о наличии коррупции в органах МСУ улучшается – это управление бюджетом и государственные закупки.





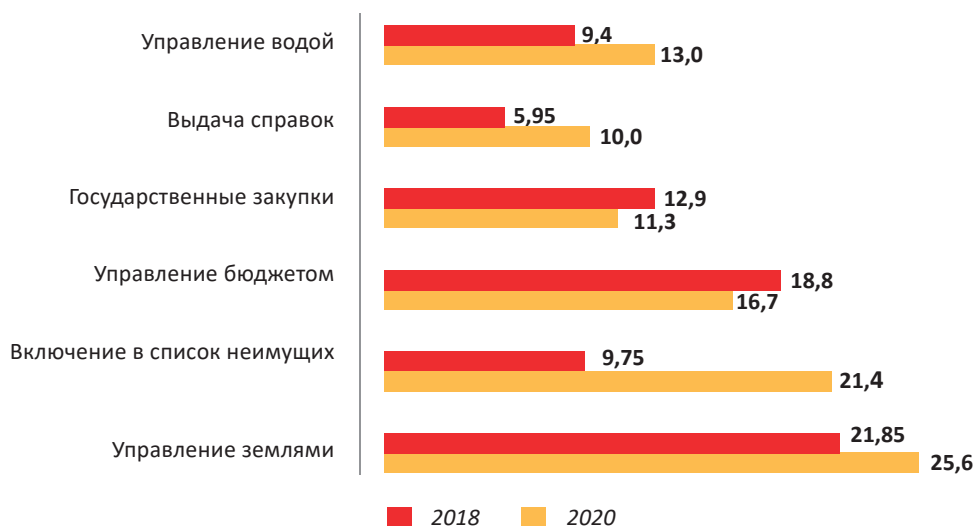


Диаграмма 7. Рейтинг сфер проявления коррупции со стороны органов МСУ, 2020 г., процентов

#### 1.1.4. Участие граждан в местном самоуправлении

Участие граждан в МСУ – фундамент местного самоуправления, поскольку суть системы МСУ заключается в самостоятельных, принимаемых под свою ответственность решениях местного сообщества. Поэтому необходим постоянный процесс улучшения правовых и институциональных условий для реализации права граждан участвовать в МСУ.

Граждане все еще недостаточно информированы о своих правах и обязанностях в МСУ и не всегда в полной мере реализуют свое право на участие в местном самоуправлении. Проблема заключается, в основном, в недостатке эффективных коммуникаций между МСУ и гражданами. Влияние оказывает и инфантильное, потребительское 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. Да и само государство не доводит пока реформу МСУ до логически завершенного состояния, не обеспечивая подлинную самостоятельность органов МСУ.

Органы МСУ при планировании и осуществлении социального и экономического развития местного сообщества в большинстве случаев недостаточно учитывают реальные потребности граждан. 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 айыл окмоту – 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 айыл окмоту становится удовлетворение потребностей главы местной государственной администрации 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%); местный курултай (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. Так 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.



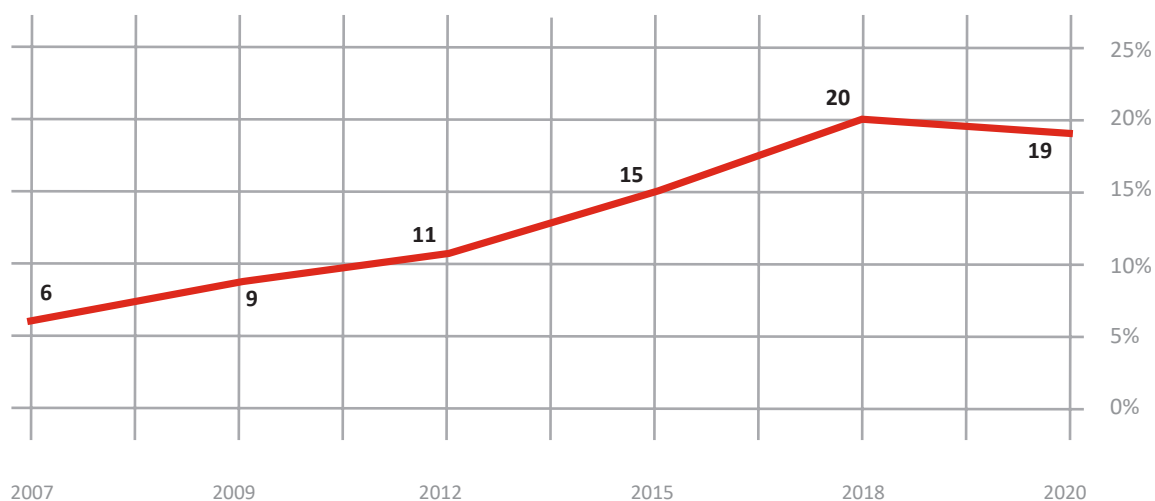
*Диаграмма 8. Наиболее эффективные формы местной демократии/гражданского участия на уровне МСУ<sup>1</sup>*

Как сказано выше, собрания и общественные слушания остаются наиболее востребованной формой участия граждан в МСУ. Параллельно с накоплением практики слушаний по бюджету, история которых началась в 1999 году, до 2018 года в Кыргызстане наблюдался устойчивый рост уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету на местном уровне, который в 2018 году превысил рекордные для Кыргызской Республики 20%. А в 2019 году, согласно данным Министерства финансов КР, слушания провели 330 органов МСУ, преимущественно сельских, а численность участников составила более 28 тысяч человек. Однако физически возможный максимум не означает социально возможный и эффективный максимум, так как простое наращивание количества участников не означает, что обсуждение бюджета происходит с наибольшей эффективностью для граждан. Таким образом, перспектива для дальнейшего простого количественного роста участия граждан в общественных слушаниях не должна быть целью процесса усиления участия граждан. Пора нацелиться на качественные улучшения, включая внедрение новых форм участия граждан в бюджетном процессе.

Тем более маловероятен дальнейший рост числа участников слушаний в связи с тем, что органы МСУ создали условия для большинства желающих принять участие, и неинформирование, незнание о мероприятии не является главной причиной неучастия. Прогноз состоит в том, что в дальнейшем уровень участия граждан в слушаниях будет нестабильным, так, в 2020 году уже произошло снижение интереса к слушаниям на 1,6% по сравнению с максимумом 2018 года. Теперь органам МСУ предстоит особое внимание уделить качеству проведения слушаний, а особенно – ответственности за учет в бюджете полученных во время слушаний предложений граждан.

<sup>1</sup> 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.





*Диаграмма 9. Доля граждан, участвующих в общественных слушаниях по бюджету, 2007-2020 гг., процентов*

Качество слушаний и учет предложений дальше будут иметь ключевое влияние на желание граждан принимать участие в бюджетном процессе. Если в первое десятилетие практики проведения слушаний людей вдохновляла сама возможность обсудить с властью такой щепетильный и важный вопрос, как публичные финансы, то с течением времени граждане стали больше ценить практический результат слушаний.

Что касается учета предложений граждан, поступивших во время слушаний, в местном бюджете, то, по данным Министерства финансов КР, органам МСУ удалось учесть примерно 52% поступивших предложений. При этом в Чуйской и Джалал-Абадской областях органам МСУ удалось учесть около 60% поступивших от граждан предложений, а в Таласской – более 70%.

Нужно понимать, что люди часто ждут мгновенной реакции и популистских заявлений сразу, уже во время слушаний. Но на местном уровне, особенно на уровне сельских муниципалитетов, часто невозможно отреагировать мгновенно – дать обещание исполнить то или иное пожелание. Денег в местных бюджетах, как правило, не хватает, и муниципальные лидеры осторожно относятся к обещаниям, понимая, что решить все проблемы невозможно, а спрос с них наступит быстро.

И все же причина непонимания бюджетных данных становится все более популярной. Низкий уровень финансовой грамотности в целом, неумение читать и понимать бюджетную информацию остаются одной из главных причин неудовлетворенности от участия в слушаниях по бюджету. Изучение этого вопроса в разрезе гендерной принадлежности показывает, что женщины чаще мужчин указывали на то, что во время слушаний говорил только один ведущий и не дал возможности высказаться жителям, – в 2020 году так ответили 19,4% женщин, против 7,1% мужчин. При этом для 45,9% мужчин и только для 29,2% женщин было непонятным объяснение бюджета. Женщины чаще мужчин считают, что слушания перешли в простое собрание с жалобами от населения – 18,1% против 11,8%. Вывод заключается в том, что женщины ничуть не хуже мужчин разбираются в вопросах управления государственными финансами, однако женщины замечают дискриминацию по отношению к себе в процессе обсуждения, считая, что им не дают высказываться в той мере, в какой им бы того хотелось.

Далее органам МСУ предстоит приложить усилия для внедрения еще более простых и доступных механизмов распространения бюджетной информации, например, онлайн-формата гражданского бюджета, который в 2019 году уже заполнили около 70% органов МСУ, однако далеко не все граждане знают о нем и могут с его помощью получить информацию о бюджете своего МСУ. На смену количественному показателю уровня участия в общественных слушаниях в оценку работы органов МСУ должны в большей степени прийти качественные индикаторы учета мнений и пожеланий граждан, создания условий для онлайн-общения и получения предложений через муниципальные сайты, WhatsApp-группы, ящики для предложений и другие формы обратной связи.

#### **МНЕНИЕ**

*«При поддержке одного из проектов развития мы изучили препятствия о взаимодействии между органами МСУ и населением, измерили «разрыв». Оказалось, что, несмотря на большой объем проделанной нами работы, граждане невысоко оценивают её 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 айыл окмоту. Айыл окмоту также стал постоянно отчитываться о своей работе не только перед местным кенешем, но и на собраниях в селах. Людям создали условия для участия в обсуждении бюджета.*

*В результате «разрыв» между органами МСУ и населением сократился на 30%»*

*Ответственный секретарь АО,  
Ноокатский район*

## **1.2. ПОЛОЖЕНИЕ ЖЕНЩИН В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ**

В последние десятилетия на руководящих должностях в системе управления женщин становится все меньше. В 2019 году в статью 59-1 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» были внесены поправки, которые резервируют не менее 30 процентов мандатов депутатов айылного кенеша для женщин. Это большой шаг вперед в вопросах обеспечения гендерного равенства в системе управления. Особенно важна представленность женщин в процессе решения вопросов местного значения, которые напрямую влияют на условия жизни семьи и женщины.

Но одной лишь законодательно установленной квотой проблемы гендерного неравенства в местном самоуправлении не решить. Остаются вопросы: насколько успешными и эффективными будут женщины-депутаты? какие условия для их реализации будут созданы для них коллегами-мужчинами? готовы ли мужчины на уровне местного самоуправления «впустить» женщин в управление, в процесс принятия самых важных вопросов? готовы ли сами женщины проявить инициативу, взять на себя ответственность за решения наравне с мужчинами? что является основными факторами, препятствующими эффективному участию женщин в местном самоуправлении? действительно ли причины ограниченного участия женщин связаны с семьей, традициями и религией, или женщины сами не хотят и не могут взять на себя роли общественных лидеров?

Ответы на эти вопросы формируются не в залах заседания местных кенешей, а в повседневной жизни кыргызстанских сел и городов. Чтобы сделать предварительную оценку готовности системы местного самоуправления повысить уровень представленности женщин, полезно посмотреть на условия участия женщин в текущей жизни сообществ, на их самооценку в качестве движущей силы и ресурса развития.

### **1.2.1. Участие женщин в местном самоуправлении**

ИПР оценил уровень активности граждан в общественных и официальных мероприятиях: сельском сходе, уличных собраниях, общественных слушаниях по бюджету, курултаях и сессиях местного кенеша. Было замечено, что примерно одинаково с мужчинами женщины оценивают возможности и уровень участия в неформальных, общественных мероприятиях – сходах и уличных собраниях. Однако в отношении более официальных мероприятий женщины были намного более скептическими, чем мужчины. Так, доля женщин, негативно оценивших уровень участия в курултаях, составила 50% опрошенных; в сессиях местного кенеша – 42%.

Большинство кыргызстанцев считают себя гражданами с активной гражданской позицией (мужчины – 83%, женщины – 63%). И это высокий показатель для обоих полов, поскольку более 60% женщин, считающих себя человеком с активной гражданской позицией, – относительно высокий показатель для региона. Это говорит о том, что большинство женщин интересуются общественной жизнью, чувствуют в себе силы, потенциал для участия в местном самоуправлении.

Но не всем удастся реализовать этот потенциал. Так, женщин, которые уверены в том, что они считаются активистками в своем сообществе, уже меньше – 54%.

Мужчины считают себя более эффективными в решении каких-либо общественно важных вопросов на уровне села или аймака. Так, решили проблемы – свои или сообщества – 61% женщин и 91% мужчин, не удалось добиться результата 20% женщин и только 4% мужчин. Мужчины чаще получают поддержку со стороны органов МСУ, проектов развития и других источников в виде денежных средств или оборудования для реализации своих предложений: мужчины подтверждают получение внешней помощи для своих инициатив в 89% случаев, тогда как среди женщин этот показатель составил только 49%.

### 1.2.2. Поддержка женских инициатив и предложений

Наиболее действенным фактором, способствующим реализации предложений и инициатив, граждане, вне зависимости от пола, считают: участие в общественных слушаниях и мероприятиях (14,5%); актуальность поднимаемых проблем (13,7%); получение новых знаний через семинары и тренинги (12,9%); участие в общественной жизни, хотя и по принуждению (10,4%). В гендерном разрезе заметно, что мужчины чаще опираются на актуальность проблемы для большого числа граждан, что свойственно традиционному политическому поведению, а также на свой опыт реализации грантовых проектов и желание помочь людям. Женщины в числе самых действенных факторов указывают свою способность объединяться в инициативные группы. Также женщины чаще, чем мужчины склонны опираться на свои личные лидерские качества.



Диаграмма 10. Факторы, способствовавшие продвижению инициатив граждан, в процентах

Среди каких групп граждане ищут союзников, политическую поддержку для реализации своих предложений и инициатив? В первую очередь, у органов МСУ и местных активистов. Вторая крупная группа, у которой ищет поддержки примерно четверть активистов, – это представители заинтересованных бюджетных учреждений, знакомые сотрудники айыл окмоту и коллеги. Примерно каждый десятый обращается за поддержкой к местным НКО, влиятельным землякам и соседям. Совсем немногие ищут союзников среди бизнеса и духовенства. При этом женщинам намного реже (13,6%), чем мужчинам (21,8%), удастся получить поддержку у депутатов местных кенешей.

### 1.2.3. Положение женщин в местном сообществе и препятствия для их самореализации

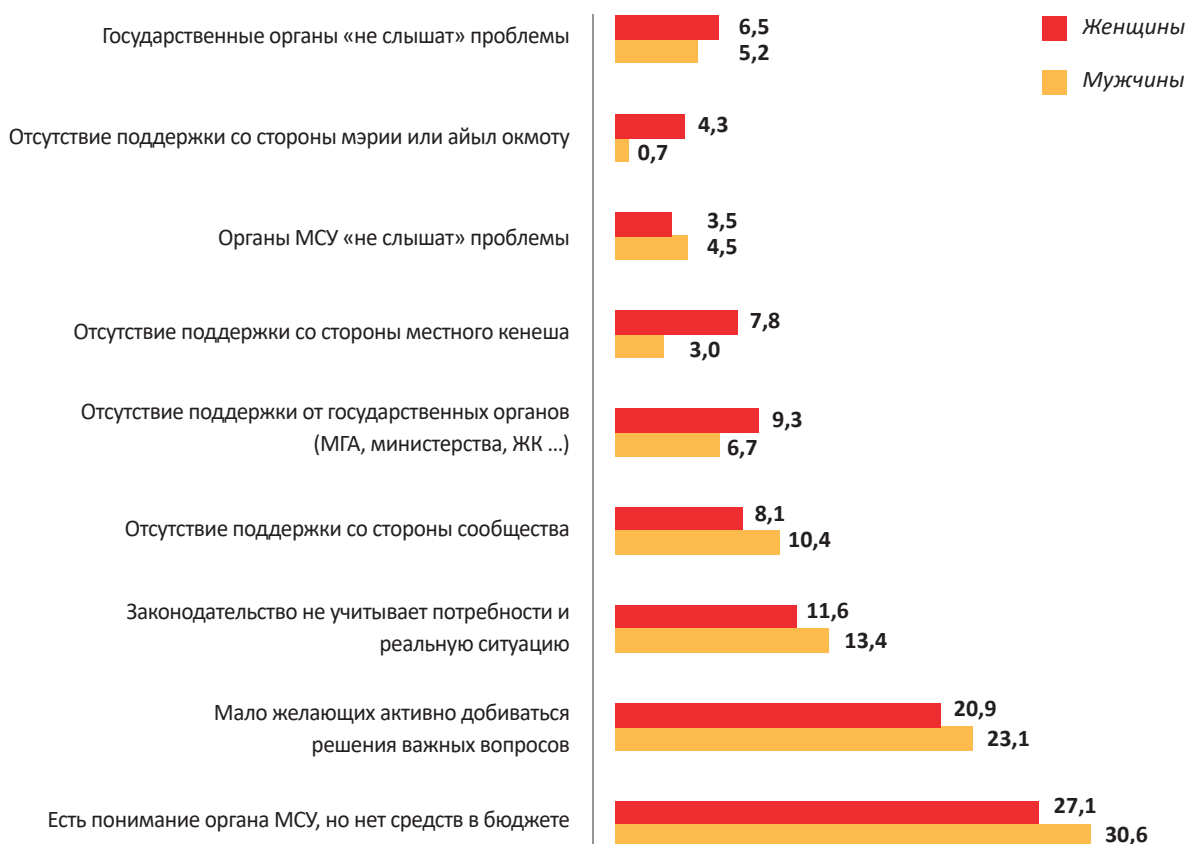
Абсолютным лидером среди приоритетных для женщин проблем являются детские сады, которые высвобождают время женщин для оплачиваемого труда и развития, а также доступ к питьевой воде, который снижает непомерные физические нагрузки на женщин и детей в случаях, когда они вынуждены доставлять воду флягами и ведрами. Эти вопросы волнуют каждую третью и пятую женщину. На втором месте – школы и вывоз мусора, которые являются приоритетными проблемами для каждой седьмой женщины. Другие распространенные в местных сообществах проблемы становятся приоритетными для женщин гораздо реже.



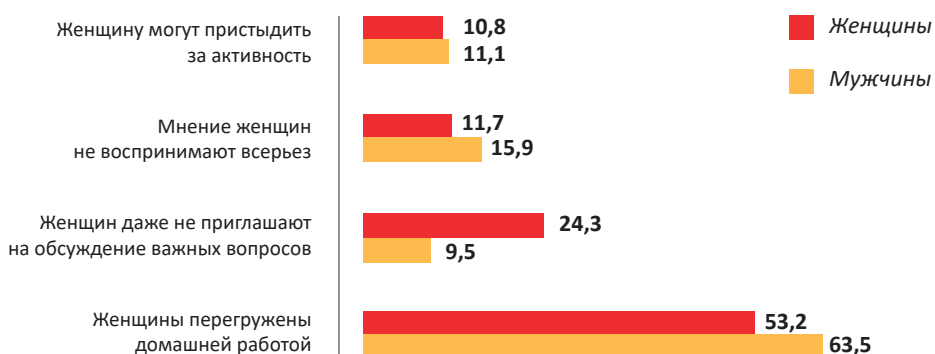
*Диаграмма 11. Приоритетные проблемы, которые пытаются решить женщины, в процентах*

Среди факторов, которые препятствуют решению приоритетных проблем женщин, лидируют три самых существенных. Первый фактор – нехватка средств в местном бюджете (30% мнений); второй – недостаточная активность заинтересованных лиц среди чиновников (20% мнений). Третий фактор относится к законодательству, которое, по мнению каждого девятого гражданина, не учитывает гендерный аспект в отношении приоритетных проблем.

Основной проблемой, которая препятствует женщинам быть активными в общественной жизни в своем местном сообществе, почти 60% граждан считают перегруженность неоплачиваемым домашним трудом. Вторая причина – женщин даже не приглашают на обсуждение важных вопросов. При этом важно, что мнения мужчин и женщин в отношении этих факторов расходятся. Женщин, которые отмечают игнорирование их участия, почти на 15% больше, чем мужчин. При этом почти 10% мужчин переоценивают занятость женщин домашним трудом. Можно сделать вывод о том, что примерно 10-15% мужчин могут не приглашать женщин на важные обсуждения, полагая, что тем некогда из-за перегруженности домашними заботами. Каждая шестая женщина уверена в том, что женское мнение просто не принимают всерьез, а каждая десятая – опасается, что ее могут пристыдить за проявление публичной активности или общественной инициативы.



**Диаграмма 12.** Препятствия, с которыми сталкиваются женщины в процессе реализации своих инициатив, в процентах



**Диаграмма 13.** Факторы, препятствующие женщинам проявлять активность, в процентах

Большая половина – 55% – считает, что для мужчин и женщин в местных сообществах созданы неравные условия для достижения своих целей и реализации возможностей. Доля тех, кто считает, что возможности мужчин лучше, шире и многообразнее, вдвое больше (37%), чем тех, кто видит преимущества для женщин (18%).

В отношении мер, необходимых для усиления роли женщин в процессе принятия решений, предлагается следующее: предоставить женщинам равный доступ к участию в собраниях, сходах и слушаниях; самим женщинам чаще и настойчивее проявлять активную гражданскую позицию и отстаивать свои права; создавать и поддерживать инициативные женские группы; чаще информировать женщин о предстоящих мероприятиях; внести требования в отношении гендерного равенства в законодательство. Также актуальным будет отказ от стереотипов, изменение отношения к роли женщин в обществе; создание площадок для обсуждения гендерных проблем и организация регулярных встреч женщин с депутатами местного кенеша и главами органов МСУ.

Оценка гендерного равенства в отношении участия женщин в местном самоуправлении показала, что роль женщин в общественной жизни может быть намного выше, чем есть сейчас. Женщины чаще активны именно в вопросах, связанных с обустройством быта и детьми, – два основных аспекта, которые в нашей стране считаются традиционно женскими обязательствами. В то же время перед женщинами остается актуальной проблема совмещения активной жизненной позиции с организацией домашних дел, респонденты подтверждают, что для продвижения интересов и представленности женщин в органах МСУ необходимо создавать различные условия, площадки и возможности, которые позволили бы им проявить и продемонстрировать свои возможности. Как мужчинами, так и женщинами подтверждается, что мужчинам легче добиваться решения общественных проблем. При этом мужчины склонны более позитивно оценивать положение женщин в сообществе.

### 1.3. РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ<sup>1</sup>

#### 1.3.1. Новые условия для местных выборов

Выборы 2012 года начали 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 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 позитивной 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 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.

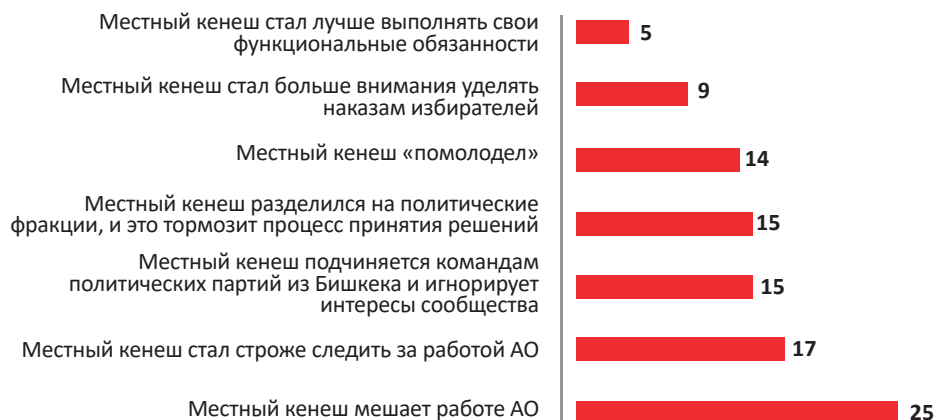
Очередные выборы депутатов местных кенешей Кыргызской Республики состоялись 27 марта, 15 мая и 11 декабря 2016 года. Выборы 2016 года были не менее активными, однако результаты выборов, по сравнению с 2012 годом, оказались несколько иными.

Достоверные данные о том, как именно партийный фактор повлиял на работу местных кенешей, отсутствуют<sup>2</sup>. 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% заметили, что «местный кенеш «помолодел». Таким образом, единого мнения

<sup>1</sup> В разделе использованы данные, представленные Национальной комиссией по проведению выборов и референдумов КР.

<sup>2</sup> Существует экспертное мнение о том, что влияния партийного фактора в чистом виде не наблюдается, поскольку партии еще слабы. На деле есть деление по принципу «север-юг», на группы по интересам влияния, криминальные и религиозные группы. На уровне МСУ эти проблемы проявляются особенно ярко.





**Диаграмма 14.** Как изменилась работа МК под влиянием политических партий, в процентах (результаты опроса представителей органов МСУ, проведенного Союзом МСУ в 2019 году)

о воздействии политических партий на работу местных кеңешей не сложилось, и системе управления, аналитическим центрам еще предстоит изучить это воздействие, чтобы выработать обоснованные рекомендации. И все же подавляющее большинство представителей органов МСУ (79%) считают, что местные кеңешы не должны формироваться по партийному принципу.

Важно отметить, что мнение органов МСУ по данному вопросу существенно отличается от мнения граждан. Например, четверть органов МСУ считает, что местный кеңеш мешает работе айыл окмоту, тогда как среди граждан таких мнений втрое меньше.



**Диаграмма 15.** Как изменилась работа МК под влиянием политических партий, в процентах (результаты опроса граждан, проведенного ИПР в 2020 году)

По поводу местных кеңешей скептическое мнение граждан в отношении негативного влияния партийного фактора несколько смягчилось. И хотя в 2020 году по-прежнему значительная часть граждан – 44% – не поддерживает партийный принцип формирования местных кеңешей, все же, по сравнению с 2015 годом, в 2,5 раза выросло число граждан, согласных с партийным принципом. Такая тенденция объясняется, скорее всего, общей нормализацией взаимодействия кеңеша с исполнительными органами: их отношения эволюционируют, противостояние уменьшается, отношения становятся более конструктивными. Сокращается доля неопределившихся граждан, что становится, вероятно, следствием постепенного роста понимания сути партийной системы со стороны населения.

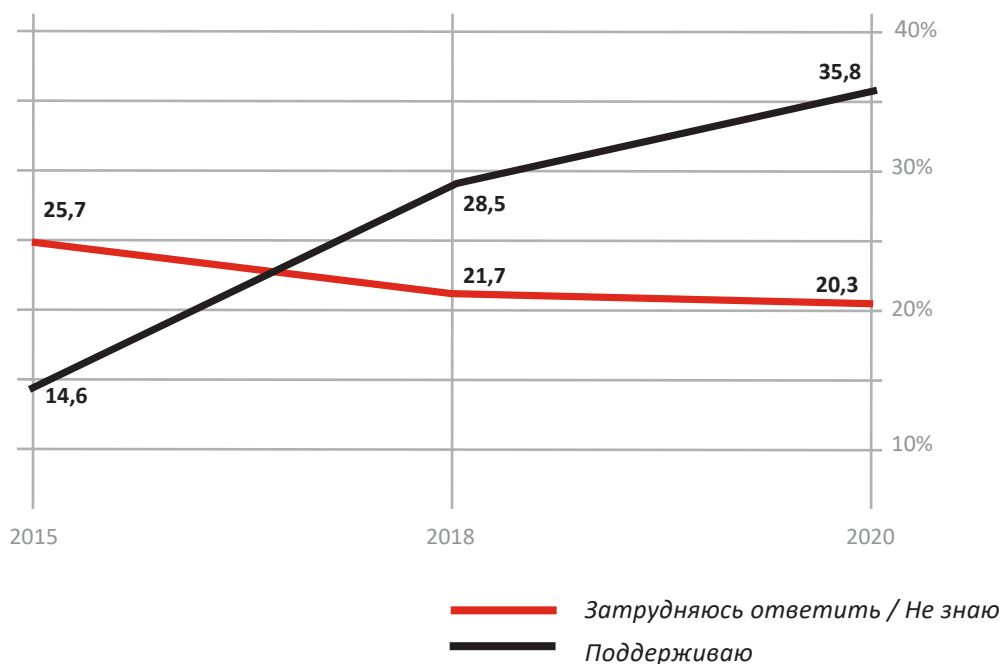


Диаграмма 16. Динамика уровня поддержки граждан с партийным принципом формирования местных кенешей, 2015-2020 гг., процентов

В 2019 году реформа выборного процесса на местном уровне продолжилась. Новые условия для выборов депутатов местных кенешей сформировал Закон КР «О внесении изменений в Закон КР “О выборах депутатов местных кенешей”» от 8 августа 2019 года № 117, где установлены дни проведения выборов депутатов местных кенешей – второе воскресенье апреля и второе воскресенье октября года.

В случае если срок, на который были избраны депутаты местных кенешей, истекает в период с 1 по 31 декабря, то следующие выборы должны проводиться во второе воскресенье апреля года, следующего за годом, в котором истекает указанный срок.

Если срок, на который были избраны депутаты местных кенешей, истекает в период с 1 января по 31 мая, следующие выборы должны проводиться во второе воскресенье апреля года, в котором истекает указанный срок.

Если срок, на который были избраны депутаты местных кенешей, истекает в период с 1 июня по 30 ноября, следующие выборы проводятся во второе воскресенье октября года, в котором истекает указанный срок, а в год проведения выборов Президента, депутатов Жогорку Кенеша – в день голосования на указанных выборах.

Следует отметить некоторые недоработки закона, которые допустили законодатели. Так, закон установил два дня голосования для проведения выборов депутатов местных кенешей, в случае истечения законных сроков полномочий депутатов местных кенешей, то есть, по истечении четырех лет. Однако остаются неурегулированными сроки объявления и проведения выборов для депутатов местных кенешей, досрочно прекративших свои полномочия. Тем самым на практике возникают вопросы в отношении назначения выборов для депутатов местных кенешей, в случае досрочного прекращения их полномочий (ропуска, самороспуска).

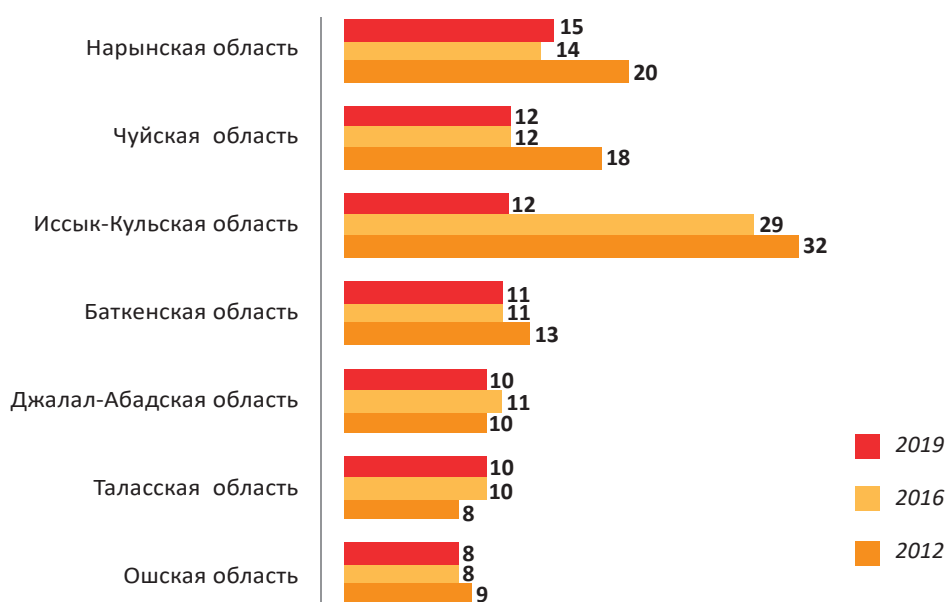
Кроме этого, новые условия по ограничению дня выборов депутатов местных кенешей по истечении четырехгодичного срока порождают новые вопросы о легитимности деятельности местных кенешей, чей четырехлетний срок деятельности истек, но продолжающих свою деятельность до наступления дня выборов. При этом другое законодательство КР ограничивает сроки полномочий депутата местного кенеша только четырьмя годами.

### 1.3.2. Справедливая представленность

#### Гендерный баланс

**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 17. Уровень представленности женщин в местных кенешах в разрезе областей, в процентах*

Снизилась доля женщин и в составах городских кенешей – примерно на 4%. Городские кенеша с долей женщин около 30% были избраны в городах Кант (32%), Кемин, Шопоков, Орловка, Кара-Балта, Чолпон-Ата, Айдаркен (29%). Городские кенеша 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-Куль, Нарын, Каинда, Сулюкта, Кербен).

В целях сохранения устойчивой представленности женщин в местных кенешах, 8 августа 2019 года была внесена поправка в Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей». Отныне место депутата-женщины сохраняется в случае досрочного прекращения ее полномочий, так как мандат передается только кандидату-женщине, а в случае прекращения полномочий депутата-мужчины, его мандат передается кандидату мужского пола из списка партии. В случае отсутствия в списке кандидатов лиц соответствующего пола, мандат депутата передается следующему по очереди кандидату из того же списка.

Кроме этого, принятый Закон также внес норму о резервировании мандатов (квоту) для женщин-кандидатов, баллотирующихся в айылные кенеша. Теперь при проведении выборов депутатов айылных кенешей в каждом айылном кенеше резервируется не менее 30 процентов мандатов депутатов айылного кенеша для женщин.



КАВАЛЕР

Таблица 2. Уровень представленности женщин в городских кенешах<sup>1</sup>

Город	После выборов 2012 г.				После выборов 2016 г.				Динамика изменений
	Муж.	Жен.	Всего	Доля женщин	Муж.	Жен.	Всего	Доля женщин	
Айдаркен	15	6	21	28,57	14	7	21	33,33	4,76
Балыкчы	24	7	31	22,58	23	8	31	25,81	3,23
Баткен	26	5	31	16,13	23	8	31	25,81	9,68
Бишкек					38	7	45	15,56	
Джалал-Абад	27	4	31	12,90	29	2	31	6,45	-6,45
Исфана	25	6	31	19,35	26	5	31	16,13	-3,23
Кадамджай	14	7	21	33,33	38	7	45	15,56	-17,78
Каинды	18	4	22	18,18	13	8	21	38,10	19,91
Кант	20	11	31	35,48	26	5	31	16,13	-19,35
Кара-Балта	20	11	31	35,48	24	7	31	22,58	-12,90
Каракол	23	8	31	25,81	22	9	31	29,03	3,23
Кара-Куль					26	5	31	16,13	
Кара-Суу	26	5	31	16,13	22	9	31	29,03	12,90
Кемин	16	5	21	23,81	14	7	21	33,33	9,52
Кербен	24	7	31	22,58	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	29,03	24	7	31	22,58	-6,45
Майлуу-Суу	26	5	31	16,13	24	7	31	22,58	6,45
Нарын	22	9	31	29,03	24	7	31	22,58	-6,45
Ноокат	15	6	21	28,57	16	5	21	23,81	-4,76
Орловка	14	7	21	33,33	14	7	21	33,33	0,00
Ош	37	8	45	17,78	38	7	45	15,56	-2,22
Сулукта	22	9	31	29,03	26	5	31	16,13	-12,90
Талас	29	1	30	3,33	26	5	31	16,13	12,80
Таш-Кумыр	21	10	31	32,26	26	5	31	16,13	-16,13
Токмок	26	5	31	16,13	26	5	31	16,13	0,00
Токтогул	15	6	21	28,57	16	5	21	23,81	-4,76
Узген	25	6	31	19,35	24	7	31	22,58	3,23
Чолпон-Ата	14	7	21	33,33	19	2	21	9,52	-23,81
Шопоков	13	8	21	38,10	16	5	21	23,81	-14,29
<b>Итого:</b>	695	174	761	22,86	712	191	903	21,15	-1,71

Число зарезервированных мандатов для женщин по каждому избирательному округу публикуется одновременно с опубликованием информации об избирательных округах и участках.

Количество резервируемых мандатов для женщин в избирательном округе зависит от общего количества мандатов в соответствующем многомандатном избирательном округе.

В случае досрочного прекращения полномочий в айылном кенеше депутата-женщины, получившей мандат на основании резервирования мандатов, ее мандат передается следующей

<sup>1</sup> Данные о созыве 2012 года были собраны путем направления запросов в города, однако не все из них предоставили эту информацию.

женщине-кандидату, получившей наибольшее количество голосов избирателей в многомандатном избирательном округе. Если не осталось женщин-кандидатов, мандат передается следующему за избранными депутатами кандидату, получившему наибольшее число голосов избирателей.

### 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%.

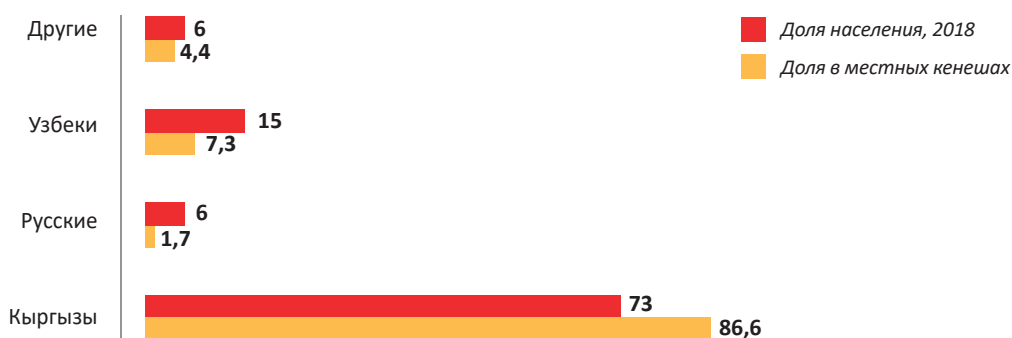


Диаграмма 18. Доля депутатов – представителей национальных меньшинств – в местных кенешах созыва 2016 г. по состоянию на июль 2019 г., в разрезе областей (в сравнении со структурой населения Кыргызской Республики), в процентах

### 1.3.3. 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 так же не хватает знаний об управлении. При этом в стране отсутствует какая-либо форма обучения депутатов местных кенешей, что 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».

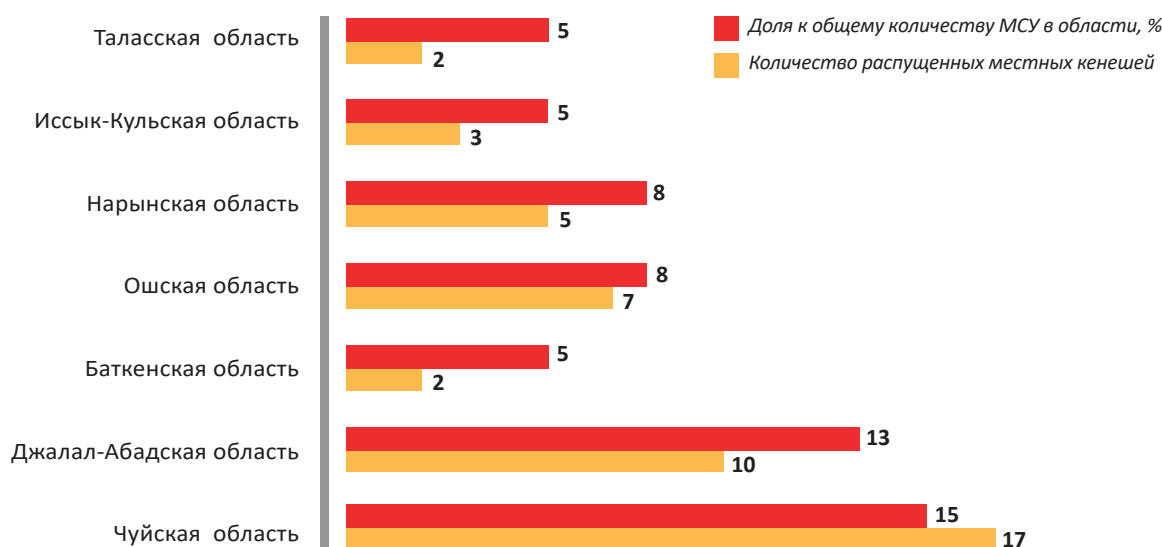
Юрист АО,  
Ноокатский район

**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 за его исполнением. Нужно усилить требования к кандидатам в депутаты местного кенеша».

Торага местного кенеша,  
Кочкорский район

В связи с этим, 12 апреля 2019 года была внесена поправка в Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», согласно которой теперь, по решению Правительства КР, в рамках государственного заказа также могут обучаться лица, занимающие политические государственные должности, специальные государственные должности и политические муниципальные должности. Как известно, к политическим муниципальным должностям относятся должности депутата местного кенеша, главы айыл окмоту и мэра города. Таким образом, создана правовая основа для обучения депутатов местных кенешей, однако практических мер в этом направлении пока не принято. Органы МСУ ожидают, что такие меры будут разработаны и приняты для обучения депутатов местных кенешей, которые будут избраны в 2021 году.



**Диаграмма 19.** Количество и доля распущенных местных кенешей по отношению к общему количеству органов МСУ, в разрезе областей, в процентах

Уровень образования, система выборов, влияние партийного фактора приводят к роспускам местных кенешей. Так, 2017-2020 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.

В 2019 году законодатели сделали большой шаг в направлении усиления институциональной устойчивости местных кенешей. Долгое время отсутствие штатных сотрудников, обеспечивающих регулярное функционирование сельских представительных органов, создавало серьезную проблему. Так, в 29 городах районного и областного значения городские кенеша давно имеют достаточные административные ресурсы для эффективного выполнения своих полномочий в виде аппаратов, численностью от трех до пяти штатных единиц. При этом председатели кенешей работают на постоянной основе, получают заработную плату. В городском кенеше города Оша имеется 17 штатных единиц, в Бишкекском городском кенеше – 37. Однако 453 айылных кенеша с момента образования не имели своего аппарата, их полномочия были возложены на ответственного секретаря айыл окмоту, что могло приводить и зачастую приводило к конфликту интересов между айылным кенешем и айыл окмоту. Загруженность ответственного секретаря текущей работой не позволяла данному должностному лицу уделять должное внимание таким вопросам, как организация работы постоянных комиссий, качественная работа сессий, связь кенеша с населением.

Наконец, Законом КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности органов местного самоуправления» от 8 августа 2019 года № 115 были созданы новые условия для работы местных кенешей. Теперь айылные кенеша аймаков, численностью населения свыше 6000 человек, обеспечены дополнительной штатной единицей – ответственным секретарем. Также обеспечены заработной платой председатели айылных кенешей аймаков, численностью населения свыше 20000 человек. Эти изменения были внесены для устранения дискриминационного подхода в отношении сельских и городских кенешей, а также в целях укрепления институциональной устойчивости представительных органов МСУ. Вопрос о создании аналогичных условий для кенешей аймаков с меньшей численностью населения пока не решен в силу недостаточности средств в бюджете.

Нерешенными остаются отдельные вопросы по улучшению подотчетности и повышению ответственности депутатов местных кенешей перед избирателями. Например, остается не урегулированным в законодательстве КР вопрос об институте отзыва депутатов местных кенешей.

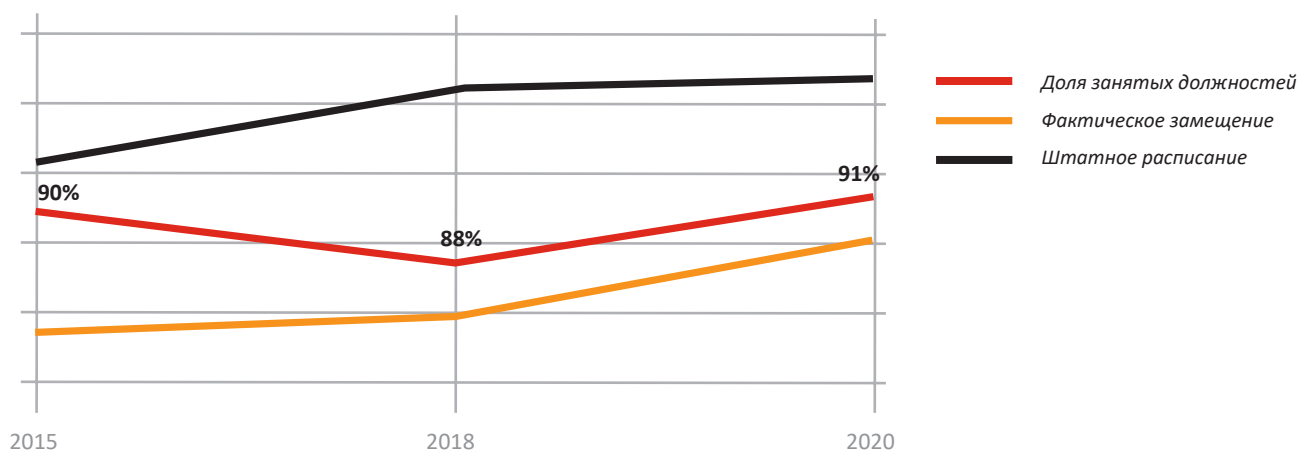
В этом направлении восстановление нормы о досрочном прекращении местным кенешем полномочий депутата местного кенеша, за отсутствие на заседаниях местного кенеша без уважительных причин более четырех раз в течение одного года, не является решением проблемы. В отношении данного предложения имеется окончательное решение Конституционной Палаты Верховного суда КР от 10 июня 2015 года № 08-р. В данном решении Конституционная Палата отмечает, что «институт отзыва – это специфический институт народовластия, представляющий собой форму ответственности выборного лица перед населением, содержанием которого является возможность досрочного прекращения полномочий выборного лица по воле избирателей. Отзыв депутата тесно связан с выражением воли избирателей и считается формой прямой демократии. Как правило, основаниями отзыва депутата является в целом утрата доверия избирателей вследствие невыполнения выборным лицом возложенных на него полномочий. Следовательно, субъектами реализации отзыва, в том числе процедуры его инициирования, являются исключительно избиратели. Само по себе сущностное содержание института отзыва предполагает, что отзыв депутата должен осуществляться в процедурах, наиболее приближенных к выборам. Тем самым обеспечивается реализация конституционного принципа народного суверенитета и опосредуемого им права граждан на осуществление местного самоуправления. Исходя из этого, предоставление местному кенешу права возбуждения вопроса об отзыве депутата местного кенеша противоречит основополагающим конституционным принципам народовластия».

Данным решением нормы Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей» в части, предоставляющей местному кенешу право возбуждения вопроса об отзыве депутата, были признаны неконституционными. И избиратель по-прежнему не имеет возможности отозвать депутата, не выполняющего свои функции и обязательства.

## 1.4. СОСТОЯНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МСУ<sup>1</sup>

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 2020 года из 9750 муниципальных должностей по штату была занята 8881 должность, что составляет 91% от штатной численности. Динамика данных говорит о том, что количество должностей – вакантных и фактически замещенных – подвержено незначительным колебаниям. Доля вакантных муниципальных должностей колеблется в пределах 9-10%, что позволяет оценить муниципальную службу как в целом укомплектованную. Однако отсутствие каждого десятого специалиста представляет собой определенный вызов. В то же время 869 свободных рабочих мест в стране с высоким уровнем безработицы нельзя назвать нормальным явлением.



*Диаграмма 20. Динамика доли замещенных муниципальных должностей, в процентах*

### 1.4.1. Качественный состав

#### *Гендерный баланс и равенство физических возможностей*

Доля женщин на муниципальной службе меняется незначительно. Так, в 2020 г. женщины занимают более 38% муниципальных должностей против 36% в 2019 г. и 37% в 2017-м. Доля уволенных с муниципальной службы женщин с 2017 по 2019 год 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 её на работу каждый день сопровождает муж, чтобы защитить от выражения негативного отношения. К ней могут подойти на улице и сказать: «Зачем ты работаешь и позоришь своего мужа?». Насколько ещё хватит у них терпения, я не знаю. Супруги говорят, что, скорее всего, им придется либо запереть жену дома, либо уехать из села».*

*Сотрудник АО*

Продолжается «вымывание» женщин из руководящего состава органов МСУ: доля мужчин в руководстве увеличивается. Так, доля женщин, занимающих политические муниципальные должности, по-прежнему незначительна и продолжает снижаться – от 4,2% в 2017 г. до 3,5% в 2020-м, ни одной женщины не осталось на высших административных муниципальных должностях, за исключением вице-мэра г. Бишкек. Однако растет доля женщин, занимающих главные, старшие и младшие муниципальные должности.

<sup>1</sup> В разделе использованы данные, предоставленные Государственной кадровой службой КР.

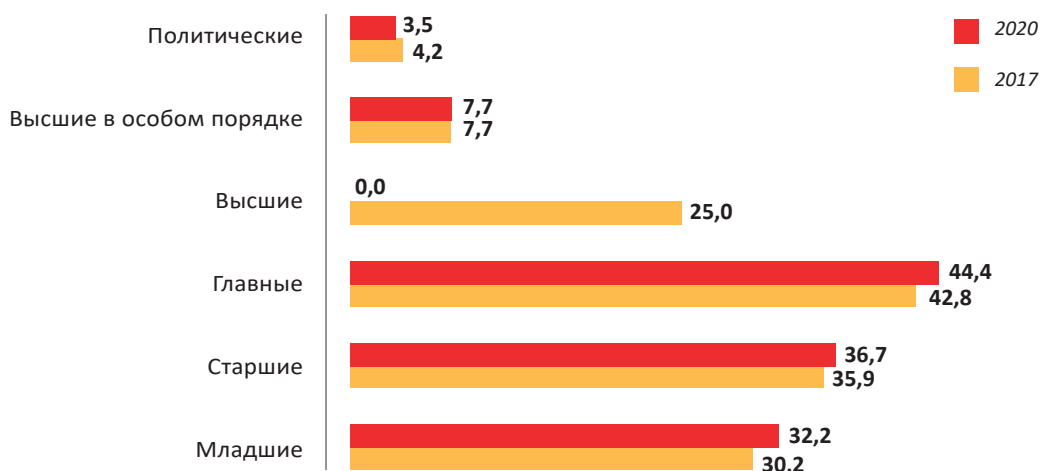


Диаграмма 21. Доля женщин, занимающих муниципальные должности, в процентах

Расширились возможности для лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ). Так, в 2020 г. муниципальные должности занимают 195 ЛОВЗ (134 в 2017 г.), в том числе 137 мужчин и 58 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 кыргызы.

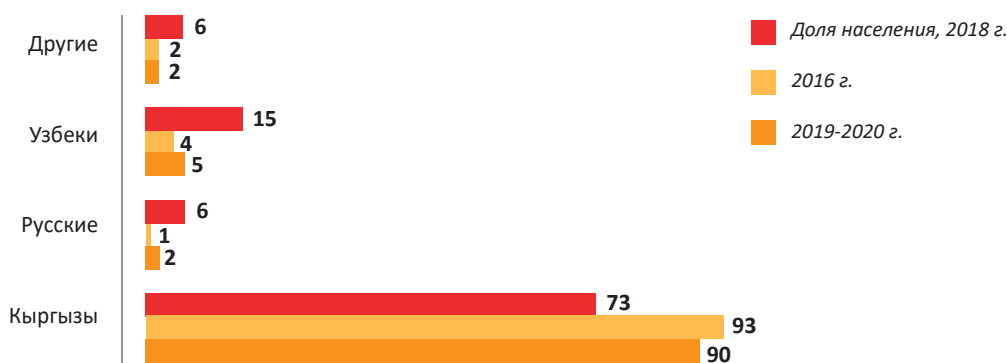


Диаграмма 22. Национальный состав исполнительных органов МСУ в сравнении с национальным составом населения Кыргызской Республики, в процентах

### Возраст и опыт

Молодые люди в возрасте до 28 лет занимают только 9,4% (7,5% – в 2019 году) младших и старших муниципальных должностей, на политических, патронатных, главных и старших должностях работают всего 2 человека из более чем восьмидесяти тысяч корпуса муниципальных служащих.

Лица предпенсионного и пенсионного возраста, старше 55 лет, в 2019 г. занимали почти 23,3% (22% – в 2019 году) муниципальных должностей. Муниципальная служба демонстрирует тенденцию «старения» состава, так как в 2016 году эта категория лиц занимала 18% должностей.

### Образование и компетенции

Начиная с 2016 г., доля муниципальных служащих с высшим образованием возросла на 10% и составляет в 2020 г. 71,6% (66,25% – в 2019 году); доля специалистов со средним образованием в органах МСУ в 2020 году составляет 8,2%, тогда как в 2016 г. доля таковых на муниципальной службе составляла 11,0%. Таким образом, можно сделать вывод: 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 административной муниципальной должности. Но, при этом, если гражданин был принят на такую должность до 1 июня 2016 года, он продолжает работать. Кроме того, учитывая трудности с подбором кадров на муниципальную службу, заменить 725 сотрудников органов МСУ со средним образованием на специалистов с высшим образованием не представляется возможным.

#### 1.4.2. Вакансии и текучесть кадров

В 2019 г. на муниципальные должности были приняты 1028 человек (включая 40,5% женщин), из них подавляющее большинство – на конкурсной основе. Основную часть служащих на остальных должностях, принятых без конкурсного отбора, составляли те, кто находился в декретном отпуске или на учебе.

В 2019 г. с занимаемой муниципальной должности уволилось 649 человек (против 846 – в 2018 г. и 773 – в 2016 г.). Показатель текучести кадров снижается и в 2019 году составил около 7% (в 2016 г. – 9%). 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. Союз МСУ отмечает, что в 2021 году следует ожидать нового всплеска текучести кадров на муниципальной службе, который с высокой долей вероятности последует за выборами в местные кенешы, запланированными на весну 2021 года. В то же время уровень текучести кадров на муниципальной службе не является экстремальным и даже ниже, чем на государственной службе, где в 2019 г. уровень текучести составил около 10%.

Тревожная тенденция обнаруживается в отношении гендерного баланса текучести кадров. Так, в 2019 г., по сравнению с 2016-м, выросла доля женщин среди лиц, уволенных с муниципальной службы, – с 29 до 33 процентов соответственно.

#### *МНЕНИЕ*

*«В чем причина текучести кадров в айыл окмоту? 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 принадлежат другим кланам и т. п.»*

*Ответственный секретарь АО,  
Сокулукский район*

#### 1.4.3. 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 баллы<sup>1</sup> и прошли на следующий этап конкурсного отбора.

<sup>1</sup> 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 органами МСУ было заявлено 6913 кандидатов для участия в компьютерном тестировании. В компьютерном тестировании приняли участие 5193 кандидата, из них 2649 или 51% набрали соответствующие баллы и прошли на следующий этап конкурсного отбора.

Некоторые органы МСУ продолжают считать, 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 неуккомплектованным. Однако ГКС КР и Союз МСУ отмечают, что упрощать процесс тестирования до бесконечности нельзя. К 2020 году уровень сложности тестов был упрощен до минимума и требует от претендентов на младшие должности знание всего лишь трех нормативных правовых актов, на старшие и главные – пяти актов.

#### 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 специфики АО не знают и не понимают, не знают жизни айылного аймака. 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-Коргонского района*

#### МНЕНИЕ

*«Государственная кадровая служба КР отмечает, что процесс тестирования для кандидатов на замещение муниципальных должностей был максимально упрощен. Так, правила тестирования образца 2017 года позволили успешно пройти тест 48,5% кандидатов. «После изучения вопроса об уровне профессионализма муниципальных служащих подход к формированию тестовых вопросов был изменен. По аналогии с государственной службой, был внедрен подход <...>, основанный на перечне нормативных актов, которые должны знать работники органов МСУ.<...> при формировании тестовых вопросов использовались 14 НПА. Как следствие <...> процент <успешно прошедших тест> снизился с 48,5 до 27,9 процента. Это вызвало многочисленные нарекания теперь уже не населения, а кандидатов на должности и руководителей органов МСУ. <...> подход к формированию тестовых вопросов в 2018 году вновь был изменен. <...> установлен дифференцированный подход к тестированию кандидатов на должности, относящиеся к разным категориям. Если ранее все кандидаты должны были ответить по основному тесту на вопросы, формируемые из содержания 14 нормативных правовых актов, то в настоящее время для младших должностей тесты формируются на базе трех нормативных правовых актов, для старших и главных – пяти актов. То есть, требования к кандидатам были серьезно снижены. В итоге с 2018 года процент преодоления «порогового значения» сдачи тестов <...> вновь повысился до 51,2 процента.*

*Указанная проблема неуккомплектованности штата органов МСУ является отражением другой проблемы – текучести кадров органов МСУ <...> в связи со сменой политического руководства, а также с тем, что кандидаты не рекомендуются конкурсными комиссиями органов МСУ на назначение по итогам собеседования, что также является проявлением коррупционного явления – nepotизма<sup>1</sup>».*

*Заместитель директора О. С. ТАРБИНСКИЙ,  
№ 01-03-09/3040 от 08 сентября 2020 г.*

<sup>1</sup> Nepotизм – это также кумовство (от кум) – вид фаворитизма, заключающийся в предоставлении привилегий родственникам или друзьям, независимо от их профессиональных качеств (например, при найме на работу).

#### 1.4.4. 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 производились 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, в 2018 году – 1416 человек. Таким образом, доля муниципальных служащих, получивших доступ к повышению квалификации, остается в пределах 15-20%, тогда как, согласно требованиям законодательства, должна составлять около 30% (каждый муниципальный служащий должен проходить повышение квалификации не реже одного раза в три года).

Налицо ограниченность доступа к повышению квалификации, что вызвано, в первую очередь, недофинансированием соответствующих статей потребностей ГКС КР для организации обучения. В 2020 году ситуация особенно обострилась в связи с тем, что республиканский бюджет был подвержен секвестру (сокращению), в результате чего средств, выделенных на повышение квалификации, хватит на обучение только 500 муниципальных служащих, что в пять раз меньше нормы и составляет только 6% от их общего количества.

Другая сторона проблемы – недостаточно ответственное отношение к вопросу со стороны руководителей органов МСУ. Работая в условиях дефицита кадров, испытывая перегрузки текущей работой, руководители органов МСУ не всегда могут и желают направить на повышение квалификации тех сотрудников, кому это действительно необходимо.

#### *МНЕНИЕ*

*«Когда ГКС организует повышение квалификации, ключевые сотрудники не могут участвовать из-за высокой загруженности работой. Отправляют на учебу кого попало, кто свободен или кто под руку попался».*

*Ответственный секретарь АО,  
Аламдунский район*

Важно отметить, что государственная система повышения квалификации не предназначена для того, чтобы удовлетворить все возникающие потребности в знаниях и навыках, возникающие у муниципальных служащих в процессе выполнения ими своих должностных обязанностей по решению вопросов местного значения. Деятельность органов МСУ весьма разнообразна. Находясь в непосредственном контакте с населением, они вынуждены почти ежедневно сталкиваться с новыми вопросами управления, явлениями жизни, трудными ситуациями, которые не описаны в руководящих документах, и решение которых ранее не встречалось в практике работы муниципальных служащих. Ярким примером таких условий работы стала ситуация, с которой органы МСУ столкнулись весной 2020 года в связи с эпидемиологической угрозой, вызванной распространением COVID-19. Органы МСУ впервые оказались лицом к лицу с такой угрозой, им пришлось взять на себя решение многих, не свойственных им ранее функций – от закупки санитарно-гигиенических средств до обеспечения удаленного режима работы.

Оперативная помощь в отношении подобных текущих вопросов управления, решения новых непредвиденных задач не может быть предоставлена через государственную систему повышения квалификации, которая работает в плановом режиме и предоставляет обучение согласно ранее утвержденным модулям и программам. В таких случаях мировая практика предлагает другое решение проблемы – организацию горизонтального обучения, обмена опытом и практикой между самими субъектами профессиональной деятельности. Проще говоря, такого рода обучение может и должно быть предусмотрено ассоциацией органов МСУ – Союзом МСУ. Поскольку в Кыргызской Республике есть также уполномоченный государственный орган по делам местного самоуправления – ГАМСУМО, он также может и должен быть вовлечен в данный процесс. И, наконец, помогать процессу распространения практических знаний и навыков должны аналитические центры, занимающиеся вопросами развития МСУ, в КР эту функцию выполняет Институт политики развития. Учитывая

актуальные потребности органов МСУ, Союз МСУ, ГАМСУМО и ИПР решили создать Портал лучшей практики МСУ, который будет введен в действие к концу 2020 года.

#### *КОММЕНТАРИЙ ГАМСУМО*

*«ГАМСУМО отмечает, что, для укрепления кадрового потенциала органов МСУ, наряду с обучающими мероприятиями, органы МСУ нуждаются в постоянно действующем эффективном источнике информации по лучшей практике местного самоуправления в его различных аспектах, включая методики и практики муниципального управления, предоставления услуг, вовлечения местных сообществ в решение вопросов местного значения и других.*

*Помимо базового образования и программ повышения квалификации, необходим постоянно действующий, оперативный, детальный и доступный для органов местного самоуправления и местных сообществ ресурс, позволяющий совершенствовать местное самоуправление в каждом конкретном муниципалитете в рабочем порядке. Введение в действие многофункционального Портала лучшей практики местного самоуправления запланировано в конце 2020 года. Цель Портала – обеспечить постоянный доступ руководителей и сотрудников органов МСУ, депутатов местных кенешей и представителей местных сообществ к актуальному, качественному, доступному и применимому опыту развития местного самоуправления.*

*Создание Портала в 2020 году осуществляется силами ГАМСУМО, Союза МСУ и Института политики развития при финансовой поддержке Правительства Швейцарии. В дальнейшем устойчивое функционирование Портала будет обеспечено самими органами МСУ при участии ГАМСУМО, от чьего имени Портал будет размещен на государственных интернет-ресурсах».*

*Заместитель директора ГАМСУМО М. К. БАЙДЫЛДАЕВ*

#### **1.4.5. Исполнение делегированных государственных полномочий<sup>1</sup>**

С момента принятия Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127 прошло 7 лет. Уже два созыва ЖК КР рассмотрели причины, по которым Закон не заработал в полную силу в течение столь длительного времени. По общему мнению, основными причинами, препятствующими реализации Закона, являются следующие:

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

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 1.5. настоящего Доклада.

#### *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 оплаты за это».*

*Многие представители органов МСУ*

<sup>1</sup> В разделе использованы данные, предоставленные ИПР.

Однако прогресс в реализации механизма все же наблюдается. Так, в отношении семи или 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. Четыре полномочия уполномоченные государственные органы (Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации КР, далее – МСХППМ КР, и Государственный комитет по делам обороны КР, далее – ГКДО КР) предлагают исключить из списка делегируемых. В отношении 40% полномочий, которые могут быть делегированы, прогресса не наблюдается. В связи с этим возникают два вопроса. Первый – о целесообразности отнесения данных полномочий к категории делегируемых в ситуации, когда в течение семи лет фактической потребности делегировать эти полномочия у государственного органа не возникло. Второй – о качестве и объеме исполнения данных полномочий без участия органов МСУ, поскольку, судя по характеру полномочий и причине их отнесения к категории делегируемых, данные полномочия должны осуществляться в непосредственном контакте с населением. Смысл вопроса в том, насколько способен или не способен уполномоченный орган в полной мере и в надлежащем качестве реализовать полномочие без участия органов МСУ?

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

№	Краткое изложение подпункта	Меры и статус
1	Программы занятости и миграции населения	Нет прогресса. Государственная служба миграции при Правительстве КР не видит необходимости в делегировании полномочий по миграции
2	Учетная регистрация граждан (паспортный режим и списки избирателей)	В соответствии с постановлением Правительства КР от 19 декабря 2014 года № 715, Государственная регистрационная служба КР (далее – ГРС КР) может делегировать органам МСУ полномочия:
3	Регистрация актов гражданского состояния	<ul style="list-style-type: none"> <li>• прием документов на получение паспорта от граждан, достигших 16-летнего возраста, а также выдача изготовленного паспорта;</li> <li>• прием документов на обмен паспорта гражданина КР, а также выдача изготовленного паспорта;</li> <li>• прием документов на обмен общегражданского паспорта гражданина КР, а также выдача персонифицированного общегражданского паспорта;</li> <li>• регистрация рождения ребенка, а также выдача свидетельства о рождении;</li> <li>• регистрация брака, а также выдача свидетельства о браке;</li> <li>• регистрация смерти, а также выдача свидетельства о смерти;</li> <li>• установление отцовства, а также выдача свидетельства об установлении отцовства;</li> <li>• регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания;</li> <li>• регистрация заявлений «балага суйунчу».</li> </ul> <p>В 2019 г. начался процесс заключения договоров о делегировании между ГРС КР и органами МСУ. На 12 марта 2020 г. ГРС заключил соответствующие договоры с 226 айыл окмоту или почти 50% от их общего количества: 17 – в Иссык-Кульской области; 62 – в Чуйской; 58 – в Ошской; 37 – в Джалал-Абадской; 28 – в Баткенской; 21 – в Нарынской; 3 – в Таласской областях. Некоторые сельские органы МСУ отказались от исполнения делегированных полномочий в связи с нехваткой штатных единиц. Также не были заключены договора с теми айыл окмоту, где функционируют паспортные отделения районных территориальных отделов ГРС</p>

№	Краткое изложение подпункта	Меры и статус
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. В рамках выполнения решений, закрепленных в Протоколе совещания у первого вице-премьер-министра КР от 22 марта 2019 года №17-1321, подготовлен анализ возможности перевода финансирования учреждений образования из расходов местного бюджета в расходы республиканского бюджета. Анализ выполнен силами рабочей группы, созданной Правительством КР, в которую входили Союз МСУ, ИПР, МФ, ГАМСУМО, МОН
5	Совершение нотариальных действий	Нет прогресса
6	Выдача гражданам документов	Наблюдается прогресс, более детальная информация в пунктах 2-3
7	Ведение первичного учета военнообязанных и призывников	ГКДО КР внес на рассмотрение Правительства КР законопроект о разграничении функций и полномочий уполномоченного государственного органа по делам обороны и органов МСУ в сфере обороны. В проекте закона предусмотрено, что ГКДО будет выполнять полномочия по ведению первичного учета военнообязанных и призывников самостоятельно, без делегирования данного полномочия органам МСУ
8	Управление землями Государственного фонда сельскохозяйственных угодий	Ст.13 Земельного кодекса КР предусматривает норму о выполнении данного полномочия органами МСУ в случае их делегирования, но пока нет субъекта, который мог бы делегировать эти полномочия органам МСУ. Однако фактически, земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий и так находятся в управлении органов МСУ в отсутствие надлежащим образом оформленного делегирования
9	Обобщение материалов по развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельхозпродукции	Уполномоченный государственный орган – МСХППМ КР – предложил исключить данные полномочия из перечня делегируемых полномочий, установленного ст.20 Закона КР «О местном самоуправлении»
10	Содействие в организации ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы	
11	Борьба с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охрана лесозащитных полос и лесных массивов	



12	Сбор пошлин и страховых взносов, а также полномочия в сфере налоговых правоотношений	Статья 52-1 Налогового кодекса 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 делегировании между ГНС <sup>1</sup> и органами МСУ. На 1 сентября 2020 года из 453 айыл окмоту соответствующие договоры заключили 239 АО (что составляет около 53% от их общего числа), 214 айыл окмоту (47%) отказались. Основными причинами отказа принять делегирование исполнения полномочий в сфере сбора налогов органы МСУ считают следующие: <ul style="list-style-type: none"> <li>• отсутствие технического оснащения;</li> <li>• отсутствие банков и платежных терминалов;</li> <li>• отсутствие компетентных специалистов;</li> <li>• удаленность месторасположения МСУ от районного центра</li> </ul>
13	Мероприятия по охране окружающей среды	Нет прогресса. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР не видит необходимости в делегировании полномочий, выполняет их самостоятельно
14	Защита прав потребителей	Нет прогресса. Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве КР не видит необходимости в делегировании полномочий, выполняет их самостоятельно
15	Теплоснабжение	Нет прогресса
16	Выявление малоимущих семей	В соответствии с решением Правительства КР, Министерство труда и социального развития КР (далее – МТСП 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. На 1 января 2020 года МТСП заключило договоры о делегировании с 353 айыл окмоту (что составляет 78% от их общего количества). 97 айыл окмоту рассматривают договоры, 3 айыл окмоту отказались от заключения договора в связи с отсутствием штатных единиц. В целом, в 353 сельских органах МСУ будут выполнять делегированные со стороны МТСП полномочия 378 сотрудников
17-1	Мероприятия по укреплению межэтнических отношений, а также по предупреждению и предотвращению межэтнических конфликтов	Нет прогресса, ГАМСУМО не видит необходимости в делегировании полномочий, выполняет их самостоятельно
17-2	Пробация	Нет прогресса, Министерство юстиции КР не видит необходимости в делегировании полномочий, выполняет их самостоятельно

В дополнение к таблице выше следует отметить работу Правительства КР и ГАМСУМО в сфере делегирования государственных полномочий органам МСУ. Так, ГАМСУМО в своем комментарии к проекту Доклада указывает следующие меры:

«... в целях реализации постановления ЖК КР № 3296-VI от 17 октября 2019 года, распоряжением Премьер-министра КР от 9 декабря 2019 года № 696 образована межведомственная рабочая группа для разработки соответствующих законопроектов по разграничению функций и полномочий государственных органов и органов МСУ.

<sup>1</sup> В процессе обсуждения Доклада ГНС КР предоставила детальную информацию в отношении прогресса и проблем делегирования полномочий в сфере налоговых правоотношений. Из комментария следует, что ГНС КР ведет активную и последовательную работу по данному вопросу, а основные препятствия носят финансовый характер, в частности ГНС КР предлагает рассмотреть вопрос финансирования делегирования полномочий в сфере налоговых правоотношений вне сметы расходы ГНС КР. Полная версия комментария ГНС КР размещена на сайте Института политики развития: (URL: <http://dpi.kg/ru/library/full/325.html>).

В целях реализации решений вышестоящих органов, Агентством, на основе предложений отраслевых государственных органов разработан проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР по вопросам разграничения функций и полномочий государственных органов и органов МСУ», предусматривающий внесение изменений в 8 законов.

В частности, законопроектом предлагалось вопросы развития спорта высших достижений возложить исключительно на Правительство КР, оставив за органами МСУ лишь вопросы массовой физической культуры и спорта. В связи с чем, предлагалось передать в ведение Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве КР 13 спортивных школ, которые в настоящее время финансируются за счет местного бюджета, общая сумма на содержание данных школ составляет по предварительным расчетам составляет 38,1 млн. сомов.

Кроме этого, законопроект предусматривал внесение изменений в законодательство в сфере обороны, предлагая передать содержание сотрудников военно-учетного стола от айыл окмоту в ведение Государственного комитета по делам обороны КР, сократив их численность с 1048 до 650 единиц, расходы на содержание которых составят, по предварительным расчетам, 115,5 млн. сомов. Следует отметить, что данная инициатива в законопроекте будет экономией для государственного бюджета в целом. При перерасчете после принятия законопроекта могут потребоваться дополнительные средства республиканского бюджета, но при этом будут сэкономлены средства местного бюджета (подлежит перерасчету выделяемый органам МСУ выравнивающий грант).

Данный законопроект в целях проведения процедуры общественного обсуждения, размещен на сайте Правительства КР 7 февраля 2020 года. Доработанный с учетом поступивших предложений в процессе общественного обсуждения законопроект, в соответствии с поручением Аппарата Правительства КР от 10 февраля 2020 года, согласован со всеми министерствами и ведомствами КР, за исключением Министерства финансов КР, которое дало отрицательное заключение.

Основанием дачи отрицательного заключения со стороны Министерства финансов КР послужила необходимость выделения финансовых средств из республиканского бюджета на реализацию законопроекта в случае его принятия. В связи с текущей ситуацией из-за пандемии COVID-19, а также увеличением дефицита республиканского бюджета согласно заключению Министерства финансов КР продвижение данного законопроекта в настоящее время нецелесообразно. Параллельно, Агентством совместно с Союзом МСУ проведен анализ законодательства КР на предмет разграничения функций и полномочий государственных органов и органов МСУ, согласно которому, при принятии соответствующего законопроекта финансовые средства из республиканского бюджета требоваться не будут. В настоящее время готовится соответствующий законопроект».

В тоже время, практика показывает, что в процессе разграничения и делегирования некоторые государственные органы отказываются делегировать 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 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.

В 2020 г. процесс делегирования продолжается и в него, в той или иной форме и мере, вовлечены 15 государственных органов. Однако некоторые из них не признают делегированные органам МСУ полномочия своими, считая их собственными функциями МСУ.

## 1.5. ФИНАНСОВОЕ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ МСУ

### 1.5.1. Финансовая способность органов МСУ решать вопросы местного значения

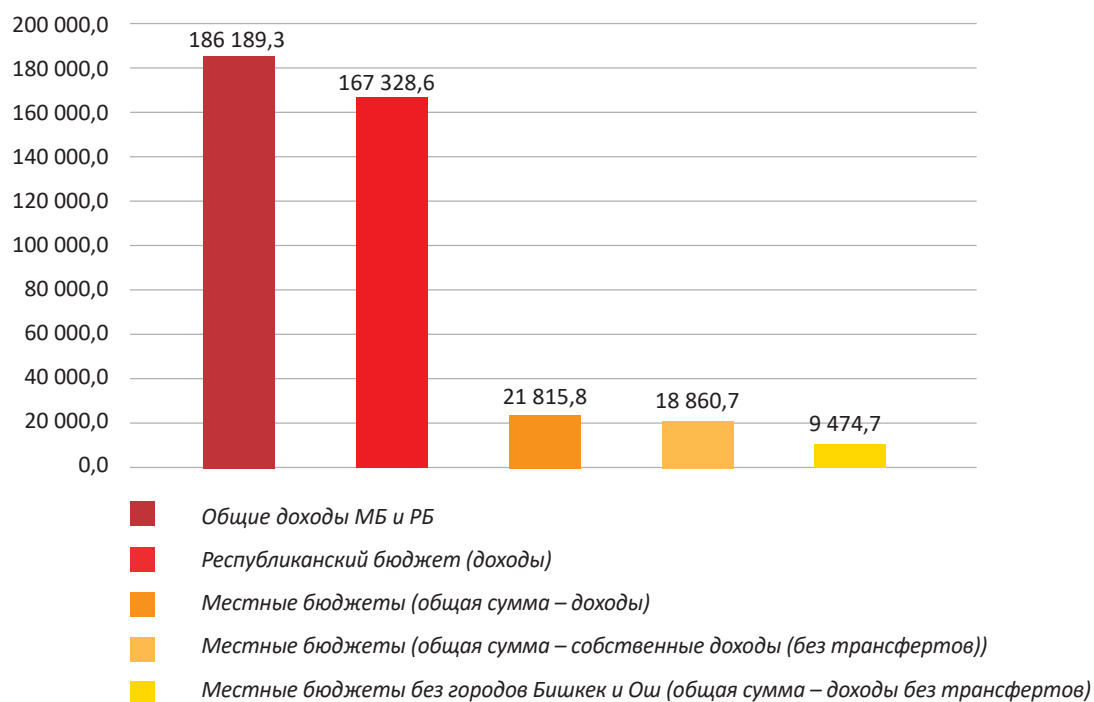
Основываясь на опыте 2018-2019 гг., объявленных годами развития регионов, уже можно с уверенностью сказать, что недостаточно объявить год «Годом развития регионов», чтобы сдвинуть реформу с места. Объем доходов местных бюджетов (без трансфертов) до сих пор не превышает одну десятую часть от общих доходов республиканского и местных бюджетов. А если в расчет не включать доходы городов Бишкек и Ош, имеющих наибольший удельный вес в общих доходах местных бюджетов, то доля всех остальных местных бюджетов в консолидированном бюджете республики составит всего около 5% (см. таблицу 4 и диаграмму 23)<sup>1</sup>.

*Таблица 4. Общие объемы доходов республиканского и местных бюджетов<sup>2</sup>, млн. сомов*

	2017 г., факт.	2018 г., факт.	2019 г., факт.	2020 г., утв.	2020 г., уточн.	2021 г., прогноз	2022 г., прогноз	2023 г., прогноз
Общие доходы РБ и МБ	164 362,7	167 490,2	186 189,3	203 721,9	172 451,2	202 990,1	212 525,7	214 592,9
Республиканский бюджет (доходы)	149 547,5	151 607,1	167 328,6	183 708,1	153 882,0	182 629,9	191 526,1	193 094,0
Местные бюджеты (общая сумма – доходы)	20 298,0	20 140,1	21 815,8	23 038,1	21 574,8	23 365,7	24 005,1	24 504,4
Местные бюджеты (общая сумма – собственные доходы (без трансфертов))	14 815,2	15 883,1	18 860,7	20 013,8	18 569,2	20 360,2	20 999,6	21 498,9
Местные бюджеты без городов Бишкек и Ош (общая сумма – доходы без трансфертов)	7 418,5	8 001,2	9 474,7	9 398,3	8 719,9	9 751,3	10 057,5	10 296,7

<sup>1</sup> В своем комментарии к проекту Доклада ГАМСУМО справедливо отмечает, что здесь не приняты во внимание программы Правительства КР, которые через отраслевые министерства и ведомства выделяют немало для развития городов сел из республиканского бюджета. Союз МСУ отмечает, что в отношении этих ресурсов существует проблема их учета и отражения в системе предоставления данных по местным бюджетам и местному развитию.

<sup>2</sup> Здесь и далее в качестве источника информации использована открытая информация Министерства финансов КР. URL: <http://minfin.kg>

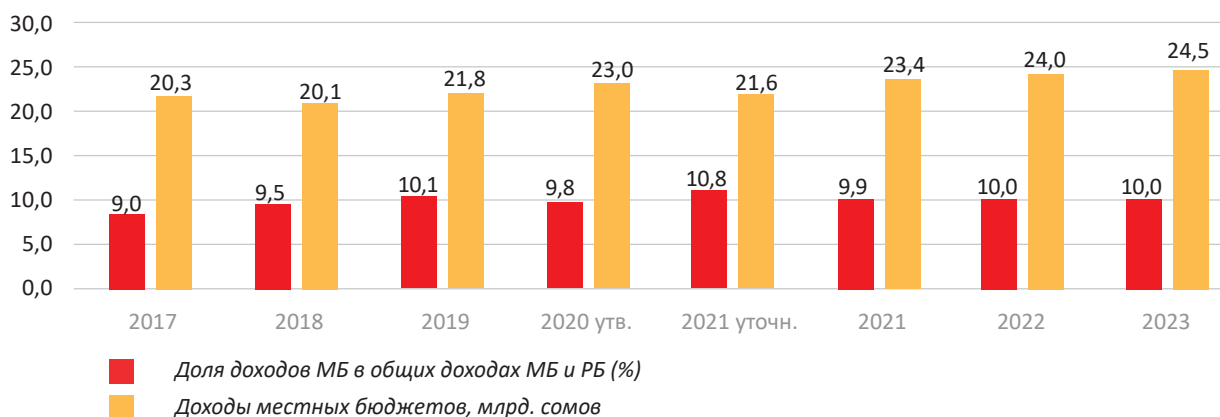


**Диаграмма 23.** Сопоставление объемов доходов бюджетов (2019 г. факт) (млн. сомов)

Большинству органов МСУ не хватает ресурсов для качественного исполнения собственных функций и делегированных государственных полномочий, даже несмотря на то, что номинальный объем доходов местных бюджетов увеличивается из года в год. Но если сопоставить рост номинального (абсолютного) объема местных бюджетов с ростом объема общих доходов республиканского и местных бюджетов, то динамики не обнаруживается (см. таблицу 5 и диаграмму 24). Проще говоря, в сравнительном выражении объемы местных бюджетов не растут, что уже неоднократно подчеркивалось как в предыдущем Докладе, так и в экспертных обзорах, представляемых Правительству КР и Жогорку Кенешу КР. Значения одного из основных показателей финансовой децентрализации государства – доли доходов местных бюджетов в общих доходах республиканского и местных бюджетов – остаются неизменными, начиная с 2017 года.

**Таблица 5.** Динамика относительных показателей, характеризующих финансовую децентрализацию в КР, процентов

	2017 г., факт.	2018 г., факт.	2019 г., факт.	2020 г., утв.	2020 г., уточн.	2021 г., прогноз	2022 г., прогноз	2023 г., прогноз
Отношение доходов МБ (без трансфертов) к общим доходам МБ и РБ	9,0%	9,5%	10,1%	9,8%	10,8%	10,0%	9,9%	10,0%
Отношение доходов МБ (без трансфертов и без городов Бишкек и Ош) к общим доходам МБ и РБ	4,5%	4,8%	5,1%	4,6%	5,1%	4,8%	4,7%	4,8%
Доля трансфертов в структуре доходов МБ (без городов Бишкек и Ош)	42,5%	22,0%	23,9%	24,3%	25,6%	23,6%	23,0%	22,6%



**Диаграмма 24.** Соотношение динамики доли местных бюджетов в общих доходах республиканского и местных бюджетов

Стоит обратить внимание на отмеченную в таблице 6 долю межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов. Если из статистики исключить города Бишкек и Ош, которые не получают дополнительных ассигнований из республиканского бюджета, то средняя для республики доля, размером 14%, сразу увеличивается почти до 25%. Иными словами, каждый четвертый сом доходов местных бюджетов – это дотация из республиканского бюджета, что говорит о существенной зависимости местных бюджетов от финансирования из центра. Более того, если взять несколько примеров, то доля трансфертов в доходах отдельных айылных аймаков составит больше половины (см. таблицу 6 ниже):

**Таблица 6.** Доля трансфертов в местном бюджете на примере отдельных АА, млн. сомов

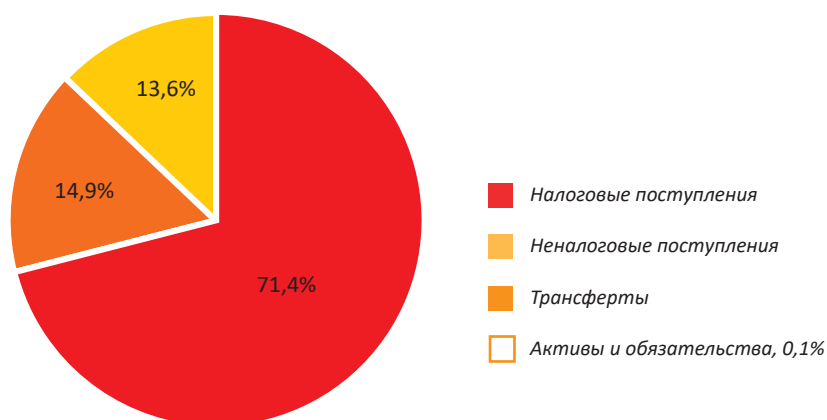
2019 г., факт.	Кыштутский АА Баткенского района Баткенской области	Кум-Добо АА Кочкорского района Нарынской области	Жекенди АА Чон-Алайского района Ошской области
Общие доходы	16 872,6	16 877,9	15 275,8
Собственные доходы	5 885,6	7 351,1	5 169,3
Выравнивающие трансферты	10 987,0	9 526,8	10 106,5
Доля трансфертов в общих доходах	<b>65,1%</b>	<b>56,4%</b>	<b>66,2%</b>

В целом же структура доходов местных бюджетов и их динамика характеризуются величинами, представленными в таблице 7 и на диаграмме 25.

**Таблица 7.** Укрупненная структура доходов местных бюджетов, млн сомов

	2017 г., факт.	2018 г., факт.	2019 г., факт.	2020 г., утв.	2021 г., прогноз	2022 г., прогноз	2023 г., прогноз
Доходы, всего	20 298,0	20 140,1	21 815,8	23 038,1	23 365,7	24 005,1	24 504,4
Налоговые поступления	12 130,1	12 842,4	15 596,0	16 876,0	16 969,9	17 598,6	18 095,6
Неналоговые поступления	2 664,4	2 977,1	3 248,2	3 121,7	3 372,9	3 383,6	3 385,9
Активы и обязательства	20,7	63,6	16,5	16,1	17,4	17,4	17,4
Трансферты, всего	5 482,8	2 257,0	2 971,5	3 024,3	3 005,5	3 005,5	3 005,5
Выравнивающие трансферты	1 818,2	1 850,0	1 998,8	1 967,3	1 967,3	1 967,3	1 967,3
Целевые трансферты	3 664,6	2 407,0	972,7	1 057,0	1 038,2	1 038,2	1 038,2
Расходы	20 298,0	20 140,1	21 396,9	23 038,1	23 365,7	24 005,1	24 504,4





**Диаграмма 25.** Структура доходов местных бюджетов в 2019 г. (факт.)

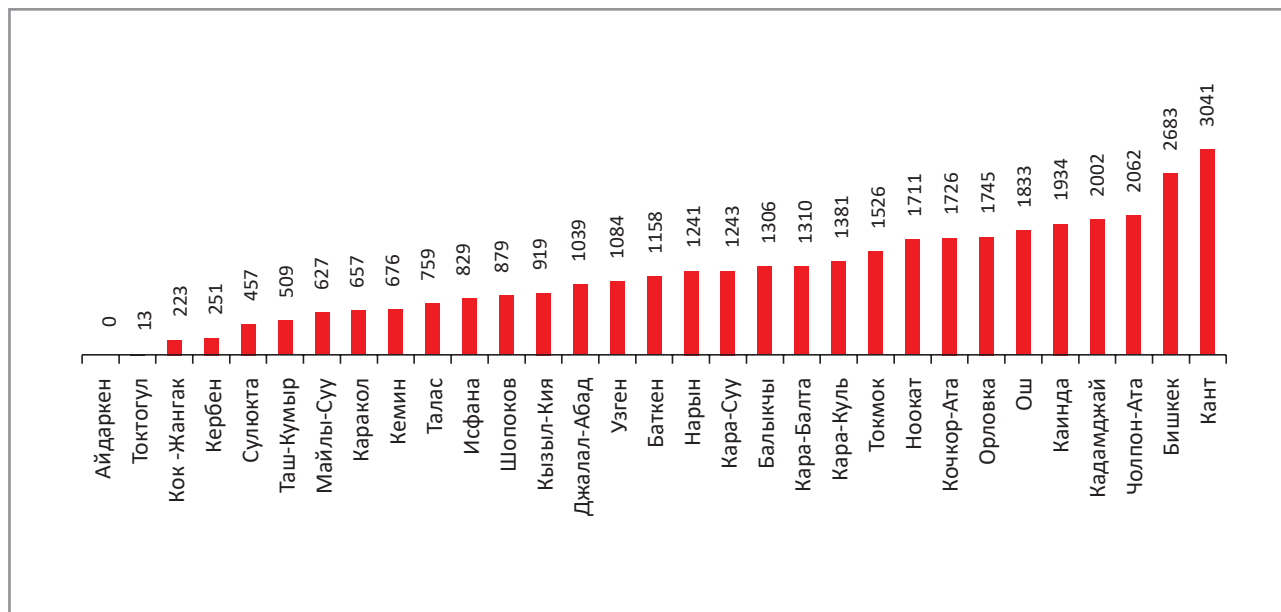
Основной причиной зависимости местных бюджетов Кыргызской Республики от финансирования из центра остается низкий доходный потенциал органов МСУ, что приводит к неспособности собирать достаточное количество собственных доходов. Недостаточно высокий уровень экономического развития большинства территорий существенно ограничивает объемы налоговых сборов, а недостаточно хорошее управление постепенно приходящей в упадок муниципальной собственностью снижает поступления неналоговых доходов.

Еще одним показателем, который характеризует доходный потенциал органов МСУ, является доходная (бюджетная) обеспеченность территорий, которая определяется как количество расчетных доходов МСУ на одного жителя местного сообщества. Диспропорции в доходной обеспеченности по группам МСУ (бюджеты городов республиканского значения, областного значения, районного значения и айылных аймаков) довольно ощутимы (см. таблицу 8 и диаграмму 26), что говорит о неравной финансовой способности органов МСУ решать вопросы местного значения. В конечном итоге это приводит к неравному доступу граждан к услугам и благам, что нарушает ключевые права и положения Конституции КР.

**Таблица 8.** Пример структуры расходов дотационного АА, Таласская область, млн. сомов

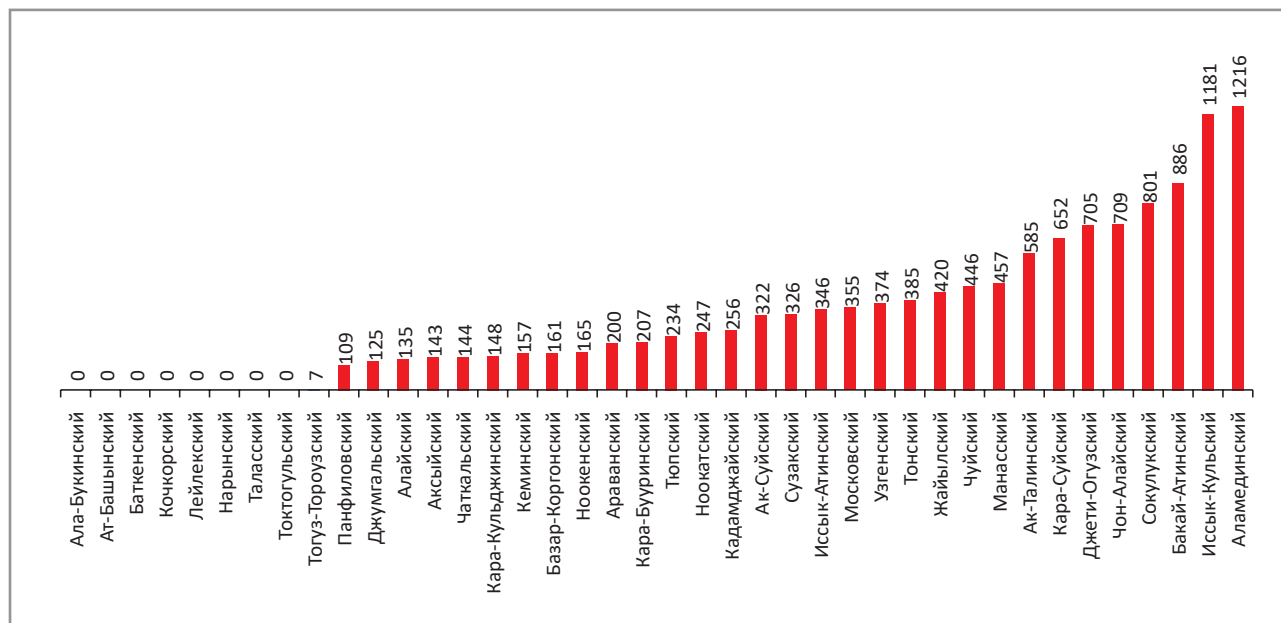
Статья расходов	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
<b>Всего расходы</b>	<b>100 894,7</b>	<b>238 515,9</b>	<b>150 094,3</b>	<b>100,0 %</b>
Государственные службы общего назначения	51 703,7	185 244,6	102 344,7	77,7 %
<b>Оборона</b>				<b>0,0 %</b>
<b>Общественный порядок и безопасность</b>				<b>0,0 %</b>
Экономические вопросы	2 554,8	2 811,1	2 302,9	1,2 %
<b>Охрана окружающей среды</b>				<b>0,0 %</b>
<b>Жилищно-коммунальные услуги</b>				<b>0,0 %</b>
<b>Здравоохранение</b>				<b>0,0 %</b>
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 %
<b>Социальная защита</b>				<b>0,0 %</b>

Как видно из таблицы 8, 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 26.** Рейтинг финансирования ЖКХ в городах Кыргызской Республики в 2018 г. (на душу населения), сомов

Диаграмма 26 демонстрирует, что разрыв между уровнями подушевого финансирования жилищно-коммунального хозяйства 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 27.** Рейтинг финансирования ЖКХ в АА Кыргызской Республики в 2018 г. (по районам, на душу населения), сомов

Диаграмма 27 демонстрирует, что разрыв между уровнями подушевого финансирования ЖКХ в сельских органах МСУ Кыргызской Республики так же неоправданно велик, хотя и меньше, чем в городах.

Мен жергиликтүү кеңеште  
АЯЛДАР

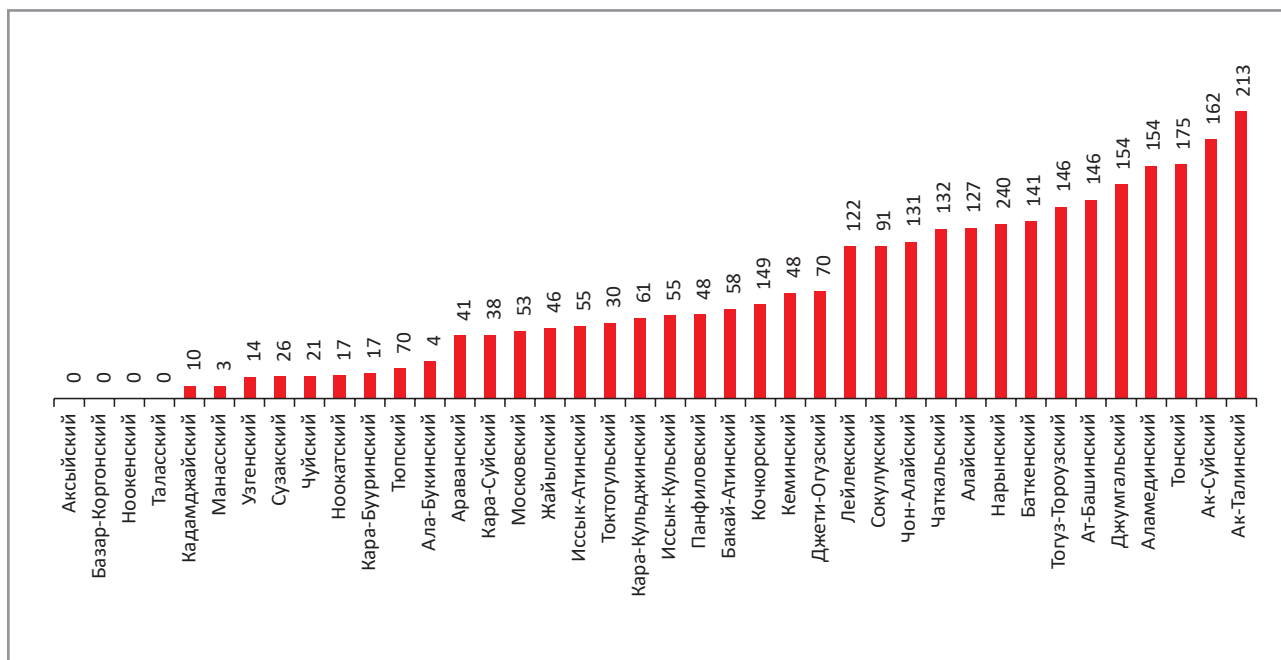
болушун колдойм!

30%

Я за  
ЖЕНЩИН



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.



*Диаграмма 28. Рейтинг финансирования социальной защиты в АА Кыргызской Республики в 2018 г. (по районам, на душу населения), сомов*

На диаграмме 28 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.

### 1.5.2. Направления совершенствования межбюджетных отношений

Рассматривая направления совершенствования межбюджетных отношений, стоит отметить то, что они не подвергаются никаким существенным изменениям уже много лет – одни и те же проблемы порождают в который раз повторяющиеся предложения по их решению. Несмотря на ряд принятых концепций и программ, реформа идет очень медленно. В целом вопросы межбюджетных отношений затрагиваются в следующих документах:

- Национальная стратегия развития КР на 2018-2040 гг.;
- Программа развития КР на 2018-2022 г. «Единство. Доверие. Созидание» и План действий по ее реализации;
- Концепция региональной политики КР на период 2018-2022 годов;
- Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 гг. и План действий по ее реализации;
- Концепция развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 гг. и План мероприятий по ее реализации.

Бюджетная резолюция ЖК КР на 2021-2023 гг. отражает целый ряд прогрессивных требований к введению новых правил в межбюджетные отношения, которые могли бы сделать их более прозрачными, эффективными и выгодными для развития регионов и органов МСУ.

Но слабо организованная система мониторинга реализации перечисленных программных документов, основанная на предоставлении простых письменных, и, к сожалению, не всегда достоверных отчетов, не подкрепленная систематическим и глубоким анализом фактов и количественных данных, может сводить все усилия к минимальному результату, как это произошло с Концепцией развития

межбюджетных отношений на 2016-2019 гг., время действия которой истекло, а большинство задач так и не было выполнено. Дополнительный контроль со стороны Жогорку Кенеша КР может исправить ситуацию. Из года в год переходят одни и те же проблемы, в решение которых Жогорку Кенеш КР может внести существенный вклад.

- Отсутствие четкого разграничения функций, полномочий и расходных обязательств государственных органов и органов МСУ, и, как следствие, непропорциональное распределение бюджетных средств без привязки к возложенным на органы управления функциям и полномочиям.
- Влияние человеческого фактора и политического давления, которое создает возможности для формирования необоснованных преференциальных условий одних органов МСУ перед другими (например, в части компенсации выпадения доходов, распределения капитальных вложений и др.).
- Несовершенная политика распределения общегосударственных доходов.
- Несовершенная трансфертная политика в части:
  - выравнивания местных бюджетов, что проявляется в колебаниях сумм в короткий период времени, выделяемых отдельным муниципалитетам, хотя доходный потенциал и расходные полномочия не могут меняться с такой скоростью;
  - выделения целевых трансфертов, в т. ч. для финансирования делегированных на уровень МСУ государственных полномочий (нарушены положения Конституции КР о том, что делегирование сопровождается финансовыми ресурсами);
  - выделения стимулирующих (долевых) грантов.
- Некоторые проблемы органы МСУ создают себе сами, например:
  - не всегда должным образом стараются увеличить свой доходный потенциал или расширить налоговую базу для закрепленных налогов и местных налогов, неналоговых доходов;
  - не обеспечивают хорошее качество планирования собственных доходов;
  - недальновидно распоряжаются фондами развития регионов.

Эти и другие проблемы будут отражены в проекте новой Программы развития межбюджетных отношений на 2020-2025 гг., который на сегодняшний день разрабатывается Министерством финансов КР при технической поддержке экспертов Союза МСУ и ИПР.

Далее в Докладе эти проблемы рассмотрены более подробно.

#### **Расщепление общегосударственных налогов**

Политика Правительства КР в последние годы была направлена на изменение распределения двух налогов: подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, и налога с продаж. К каким результатам привела данная политика?

*Таблица 9. Изменения процента отчислений в доход местных бюджетов*

	2017 г., факт.	2018 г., факт.	2019 г., факт.	2020 г., утв.	2021 г., прогноз
Подоходный налог	50%	50%	70%	85%	100,0%
Налог с продаж	50%	50%	50%	25%	0%

Во-первых, такой подход напрямую противоречит статье 45 Бюджетного кодекса КР, которая определяет, что установление нормативов отчислений от общегосударственных доходов между уровнями бюджетов должно иметь долгосрочную основу – не менее пяти лет.

Во-вторых, несмотря на общий рост показателей сбора подоходного налога, по сравнению с меньшими потерями от налога с продаж, не все МСУ оказались в равных условиях. По мнению многих представителей органов МСУ, такой подход к изменению расщепления должен быть более дифференцированным и учитывать интересы тех местных сообществ, где поступления от налога с продаж, исходя из особенностей экономики территории, были выше, чем от подоходного налога.



Выборочная статистика также показывает, что плановое повышение доли поступления в местный бюджет подоходного налога, удерживаемого налоговым агентом, не везде смогло компенсировать потери местного бюджета от планового снижения доли в поступлении налога с продаж.

#### **Трансфертная политика выравнивания**

Возникает также вопрос, насколько оправдан декларируемый Правительством КР курс на «борьбу с дотационностью айылных аймаков»? Дотационность и недотационность органов МСУ в первую очередь зависит от политики межбюджетных отношений, и только потом уже от усилий самих органов МСУ. Если завтра Жогорку Кенеш КР решит отменить все местные налоги и лишит органы МСУ собственных источников доходов, то все 100% органов МСУ станут дотационными. Наоборот, если государство вдруг решит перераспределить общегосударственные налоги большей частью в местные бюджеты, то большинство дотационных аймаков вдруг, разом, выйдут из дотации.

Планомерное снижение общей суммы, выделяемой из республиканского бюджета на финансирование выравнивающих трансфертов, без параллельного повышения доходного потенциала территорий, приведет только к недофинансированию органов МСУ. До 2020 г. меры повышения доходного потенциала территорий были фрагментарными и не смогли компенсировать снижения доходов от трансфертов, а использование несовершенной методики вычисления адресных сумм выравнивающих грантов приводило к появлению фактов, когда отдельные айылные аймаки с хорошей динамикой роста доходов получают еще большие объемы выравнивающих трансфертов, а органы МСУ с низким уровнем дохода, напротив, сталкиваются с сокращением объемов выравнивающих грантов. Такая практика вызывает недовольство представителей органов МСУ, считающих используемую формулу вычисления выравнивающих грантов непрозрачной и несправедливой.

Политика должна быть направлена не на снижение количества дотационных муниципалитетов, а на обеспечение минимальных стандартов услуг на местах, удовлетворение потребностей граждан. Хотя на ближайшие три года Министерство финансов КР уже не прогнозирует снижение общей суммы выравнивающих трансфертов, не наблюдается и прогноза, основанного на потребностях, так как в качестве прогнозной суммы используется одна и та же цифра, равная объему, утвержденному на 2020 год. Вероятным выглядит предположение, что здесь закладывается простой «остаточный» принцип финансирования, согласно которому местные бюджеты должны получить финансовые средства из того, «что останется», а не столько, сколько нужно (см. таблицу 10 и диаграмму 29 ниже):

*Таблица 10. Динамика выделения выравнивающих грантов, млн сомов*

	2017 г., факт.	2018 г., факт.	2019 г., факт.	2020 г., утв.	2021 г., прогноз	2022 г., прогноз	2023 г., прогноз
Выравнивающие трансферты (общая сумма)	1 818,2	1 850,0	1 998,8	1 967,3	1 967,3	1 967,3	10,0%
Темпы прироста	12 130,1	2%	8%	-2%	0%	0%	4,8%

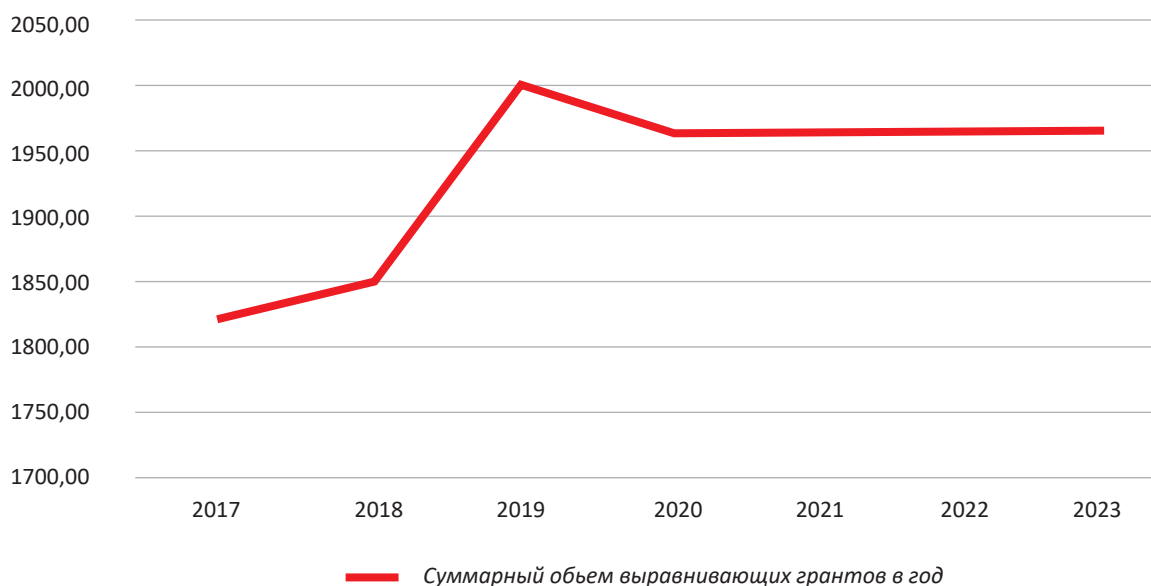


Диаграмма 29. Динамика выделения выравнивающих трансфертов

Анализ динамики выделения выравнивающих трансфертов отдельным органам МСУ, напротив, показывает в короткий период времени резкие колебания сумм, определяемых уполномоченным государственным органом, хотя доходный потенциал и расходные полномочия не могут меняться с такой скоростью. Все это говорит об отсутствии объективных и прозрачных методик расчета, а также об отсутствии системного подхода в планировании политики выравнивания.

### Целевые трансферты

Проблема недостаточного выделения органам МСУ целевых трансфертов на финансирование делегированных государственных полномочий обсуждается уже много лет. В предыдущем докладе она была рассмотрена очень подробно, в качестве наиболее остро стоящих вопросов были обозначены следующие.

**Недофинансирование** делегированных государственных полномочий, вопреки требованиям Конституции и Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий». В 2020 г. требование финансового обеспечения выполняется только в отношении переданных МСУ функций по сбору статистических данных. А целый ряд других делегированных полномочий, таких, как: воинский учет, сбор налогов, вопросы выписки и прописки, регистрационные функции осуществляется за счет средств органов местного самоуправления, которые могли бы направить эти средства и усилия муниципальных служащих, отвлеченных на выполнение таких полномочий, на решение вопросов местного значения.

**Нормативные ограничения штатной численности** органов МСУ, которые не позволяют органам МСУ качественно выполнять собственные и делегированные функции, испытывая недостаток в человеческих ресурсах (ярким примером служат отказы некоторых органов МСУ от заключения договоров о делегировании полномочий).

**Отсутствие заинтересованности** органов МСУ в исполнении ДГП по причине недофинансирования и чрезмерных требований по количеству операций и отчетности.

**Наличие «скрытых» ДГП**, которые возникают вследствие принятия противоречивых НПА, возлагающих ответственность за выполнение государственных функций на органы МСУ, а также практики обращения территориальных подразделений государственных органов за финансовой помощью к органам МСУ.

**Нечеткое распределение расходных обязательств**, вследствие которого МСУ вынуждены нести расходы по «смешанным» полномочиям, совместно финансируемым государством и органами МСУ.

Однако, как и в отношении других проблем, вызванных застоем в реформе межбюджетных отношений, этот вопрос не решается. При этом практически неконтролируемо продолжает расширяться перечень вопросов местного значения без соответствующих компенсаций, органам МСУ делегируются

все новые и новые полномочия, не подкрепленные финансированием. Примером тому являются рассматриваемые в данном Докладе законы:

- Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 64;
- 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;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам внедрения института пробации» от 24 апреля 2019 г. № 56.

Проблемы, вызванные этими законодательными актами, рассматривались и в аналогичном Докладе 2019 года. Однако в 2020 году ничего не изменилось, как впрочем не изменилось и негативное отношение представителей органов МСУ к этим законам (см. раздел 2.1. «Законы, оказавшие наибольшее влияние на развитие местных сообществ и органов МСУ» данного Доклада).

Существует также проблема несоответствия некоторых целевых трансфертов требованиям законодательства. При планировании республиканского бюджета в разряд целевых трансфертов попадают:

- компенсации расходов населения (например, при оплате электроэнергии для жителей отдаленных и труднодоступных районов в сумме 150 млн. сомов),
- компенсации расходов муниципальных предприятий (например, связанных с выработкой и отпуском тепловой энергии населению муниципальным Ошским предприятием теплоснабжения мэрии города Ош в сумме 200 млн. сомов),
- денежные призы конкурсов (конкурс «Самый лучший айыл окмоту» с призовым фондом в сумме 6,0 млн сомов) и т. п.

Эти расходы никак не попадают в определение целевых трансфертов, данное Бюджетным кодексом КР.

### ***Стимулирующие (долевые) гранты***

Стимулирующие (долевые) гранты не прогнозируются в составе доходов местных бюджетов, поскольку выделяются на конкурсной основе, и прогнозировать их ни на один, ни на три года невозможно. Но проблема не в этом, а в том, что многие представители органов МСУ считают, что стимулирующие (долевые) гранты распределяются несправедливо. Органы МСУ указывают на следующие факторы:

- использование квот для городов ограничивает шансы айылных аймаков получить стимулирующий (долевой) грант;
- наличие так называемых черных списков МФ КР. Органы МСУ, по каким-либо объективным или субъективным причинам несвоевременно исполнившие обязательства по софинансированию или реализации проектов стимулирующих (долевых) грантов, включаются МФ КР в «черные списки». Попадание в такой список делает невозможным участие органа МСУ в конкурсах на получение стимулирующих (долевых) грантов. А в то же время несоблюдение обязательств часто косвенно связано с тем, что на реализацию проектов по стимулирующим грантам отводится мало времени;
- увеличение доли софинансирования стимулирующих грантов из местного бюджета приводит к невозможности для дотационных МСУ претендовать на их получение.

### ***Проекты капитальных вложений, финансируемые из республиканского бюджета***

Этот источник финансирования не включен в систему межбюджетных отношений, однако напрямую влияет на создание возможностей для развития муниципалитетов. Капитальные вложения из местного бюджета в подавляющем большинстве айылных аймаков планируются по «остаточному» принципу, поскольку приоритет финансирования отдается так называемым защищенным статьям (заработная плата сотрудникам, отчисления на социальное страхование, коммунальные расходы). В этой ситуации для дотационных органов МСУ, испытывающих нехватку бюджетных поступлений, средства на развитие представляют собой непозволительную роскошь. Органы МСУ нуждаются в получении прозрачной и достоверной информации о планах республиканского бюджета на

финансирование капитальных вложений. Однако по причине непрозрачности и непредсказуемости процесса планирования капвложений из внутренних источников, органы МСУ не имеют возможности включать эти средства в свои программы социально-экономического развития. В данном случае не поможет даже диалог с отраслевыми госорганами, поскольку они находятся в такой же ситуации – им недоступна информация о прогнозах по капитальным вложениям в разрезе отраслей и регионов.

Этот вопрос достаточно подробно рассматривался в предыдущем Докладе, но так же остался без внимания, вследствие чего продолжают углубляться следующие проблемы:

- становится невозможной полноценная разработка программ социально-экономического развития территорий – органы МСУ просто не знают, какое количество проектов бюджетных инвестиций, финансируемых из республиканского бюджета, будет у них в следующем году и в следующие два года;
- появляются отраслевые и территориальные диспропорции, например, в сфере образования, когда в одних айылных аймаках наблюдается нехватка ученических мест, а другие школы остаются полупустыми;
- в затруднительное положение попадают как госорганы, так и органы МСУ, когда сталкиваются с необходимостью финансирования содержания введенного в строй объекта, а средства на текущее финансирование не были заложены в бюджет по причине непрозрачного планирования капитальных вложений.

#### *Фонды развития регионов*

В соответствии с Бюджетным кодексом КР, фонды развития регионов предназначены для финансирования развития и содержания инфраструктуры местного значения и реализации мероприятий целевого назначения, согласно программам социально-экономического развития территорий районов и айылных аймаков.

Поступления средств в фонды развития регионов растут. Однако стоит помнить о том, что они формируются из средств, предоставляемых предприятиями горнодобывающей отрасли, срок функционирования которых ограничен длительностью исчерпания запасов полезных ископаемых. Соответственно, и ресурсы, пополняющие фонды развития регионов, – не бесконечны. Поэтому средства фондов необходимо расходовать, с учетом извлечения экономической выгоды на долгосрочный период. На самом же деле структура расходов из фондов развития регионов очень неоднородна, и преимущество отдается финансированию объектов социального и спортивного назначения в ущерб экономическим и экологическим вопросам. Самый большой удельный вес в расходах фондов развития регионов районного уровня приходится на капремонт и строительство социальных объектов – 25%, закупку сельхозтехники – 24% и строительство спортплощадок – 21%. При этом расходы, которые могли бы повысить инвестиционную привлекательность территорий или создать благоприятную среду для развития экономики, минимальны: на финансирование инфраструктуры (установка линий электропередачи, связи и освещения) выделяется только 4% средств, на ирригационные системы – 1%, на открытие предприятий – менее половины процента (см. диаграмму 30). То, что должно закладываться в основу благополучия будущих поколений, которым уже не достанется запасов недр, «проедается» сейчас. А будущие поколения граждан КР лишаются шансов воспользоваться благами, полученными ныне живущим поколением от исчерпаемых ресурсов, полезных ископаемых.



Диаграмма 30. Структура тематических направлений проектов, профинансированных из средств ФРР в 2015-2018 гг., в процентах

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

Отдельной проблемой, негативно влияющей на финансовое благополучие МСУ, является отсутствие процесса согласования интересов по вопросам межбюджетных отношений между местным самоуправлением и государством. Органы МСУ не имеют возможности обеспечить учет интересов местных сообществ в процессе формирования бюджетов. Это влечет за собой дисбаланс в финансировании МСУ, затрудняет для органов МСУ эффективное решение вопросов местного значения и предоставление услуг на местном уровне. Отсутствие конструктивного диалога в бюджетном процессе между местным самоуправлением и государством приводит к возникновению всех остальных трудностей, перечисленных в предыдущем разделе.

Учет интересов органов МСУ и местных сообществ должен быть закреплен в законодательных и нормативных правовых актах, регулирующих процесс планирования республиканского бюджета и принятия отчета о его исполнении. Согласование интересов должно происходить на стадии принятия ЖК КР ежегодной бюджетной резолюции, на стадии разработки и принятия Правительством КР основных направлений фискальной политики КР и, непосредственно, проекта закона о республиканском бюджете, для чего в ЖК КР проект бюджета должен поступать в сопровождении протокола о согласовании интересов между Правительством КР и органами МСУ в лице их легитимного представителя – Союза местных самоуправлений КР. В процессе рассмотрения ЖК КР проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета так же необходимо участие Союза МСУ КР.

Необходимость согласования интересов определена Национальной стратегией развития КР до 2040 года: «Будут установлены новые форматы совместной работы органов местного самоуправления и органов государственного управления, включая национальный диалог, механизмы согласования интересов местных сообществ с интересами нации по важным вопросам, включая межбюджетные отношения» (раздел 4.4. «Развитие местного самоуправления»). Национальный план действий «Открытый парламент» включает мероприятия по разработке механизмов учета интересов органов



МСУ и местных сообществ в законотворческой деятельности. Кроме того, Национальный план действий по построению Открытого Правительства в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы включает пункт 28.4 «Разработать и внедрить регламент процесса согласования (переговорного процесса) между местными сообществами, в лице органов МСУ, и государством по вопросам межбюджетных отношений и распределения государственных финансов для регионального развития и решения вопросов местного значения (путем разработки и принятия соответствующего НПА, обучения участников процесса и проведения пилотного цикла согласования)». Несмотря на это, за 2 последних года никаких завершённых действий в этом направлении со стороны исполнительной государственной власти не предпринималось.

Со своей стороны Союз МСУ и Институт политики развития разработали проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере бюджетного законодательства» (Бюджетный кодекс КР, Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР») и проект Положения о порядке организации и проведения процесса согласования межбюджетных отношений между Правительством КР и ассоциацией (союзом) органов местного самоуправления (подлежащего утверждению постановлением Правительства КР), которые направлены на создание правовых условий для установления порядка и проведения процесса согласования межбюджетных отношений между Правительством КР и ассоциацией (союзом) органов местного самоуправления. Данный законопроект был рассмотрен и одобрен Рабочей группой Министерства финансов КР по исполнению Национального плана действий по построению Открытого Правительства еще в ноябре 2019 года. В результате обсуждения было выработано общее видение оснований и формы организации процесса согласования межбюджетных отношений.

Однако реакции на неоднократные запросы Союза МСУ и ИПР о продвижении законопроекта за прошедшие 11 месяцев не последовало.

Существенную поддержку в решении этой проблемы мог бы оказать ЖК КР, если бы инициировал данный законопроект, который заложит основы для учета интересов местных сообществ и представляющих их интересы органов МСУ в бюджетном процессе, а также обеспечит условия для более справедливого и эффективного распределения государственных расходов, в целях устойчивого и сбалансированного развития регионов.

В ближайшей перспективе потребуются создание, по примеру лучших международных практик, официального совещательного органа по межбюджетным отношениям. В состав нового Совета по межбюджетным отношениям войдут представители Правительства, легитимного объединения местных самоуправлений, представители местных самоуправлений. Учреждение совета по межбюджетным отношениям поможет сделать ежегодный переговорный процесс более эффективным. Совет будет рассматривать вопросы: формирования и реализации бюджетной политики на местном уровне, организации межбюджетных отношений, уточнения форм, порядков и условий предоставления межбюджетных трансфертов, регулирования распределяемых доходов и т.п. Решения Совета должны быть обязательными для включения в проект республиканского бюджета.

#### **1.5.4. 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 ГАМСУМО<sup>1</sup> в 2018 г., в собственности органов МСУ находилось более 13 тысяч<sup>2</sup> объектов различного назначения, из которых государственную регистрацию прошли более 9 тысяч или около 73% от общего количества объектов.

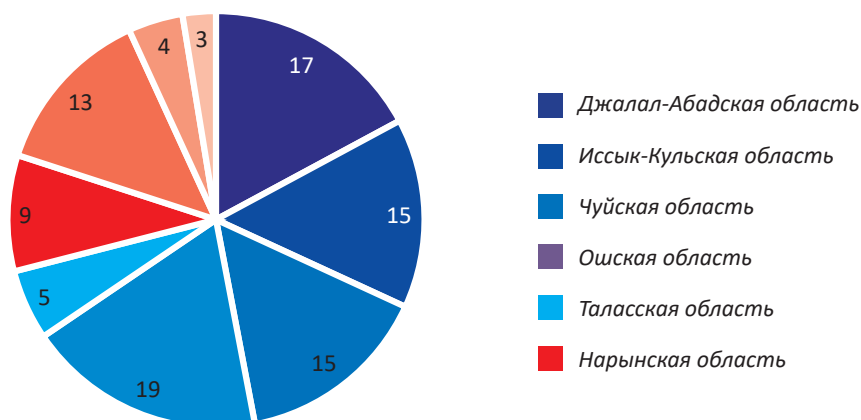


Диаграмма 31. Географическая структура объектов муниципальной собственности, 2018 г., в процентах

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 функцией органов МСУ, что порождает множественные коллизии как правового, так и финансового характера.

Особую актуальность вопрос ответственности за содержание общеобразовательных школ приобрел в 2020 году в связи с эпидемией, вызванной COVID-19. Состояние школ не соответствует санитарным нормам: **только 48,1% школ имеют доступ к чистой питьевой воде; только 19,7% школ имеют внутренние санитарные узлы; только 20,9% школ имеют доступ к горячему водоснабжению**<sup>3</sup>. Во множестве сельских школ питьевая вода доступна только по 3-5 часов в день, наблюдается практически повсеместное и полное отсутствие канализации, не хватает умывальников, нет горячей воды. Учитывая общую ситуацию в отношении местных бюджетов, органы МСУ не смогли

<sup>1</sup> Данные инвентаризации объектов муниципальной собственности, полученные ГАМСУМО от органов МСУ. После 2018 года указанные данные не собирались, поскольку состав муниципальной собственности – это динамическая информация и собирать ее имеет смысл в онлайн-формате. В 2020 г. ГАМСУМО продолжает работать над этим. На основании подписанного соглашения между ФУГИ и ГАМСУМО, ФУГИ осуществил безвозмездную передачу межведомственной автоматизированной информационной системы «Единый реестр государственного имущества Кыргызской Республики» (МАИС ЕРГИ) в адрес ГАМСУМО. Согласно информации ГАМСУМО, запуск данного программного обеспечения требует соответствующего серверного оборудования и его адаптации под технические спецификации муниципальных объектов. В связи с отсутствием серверного оборудования и необходимых технических условий, ГАМСУМО обратилось в ГУ «ТРАНСКОМ» при ГКИТС КР для обеспечения внедрения информационной системы и технической поддержки. Согласно письму ГКИТС от 3 марта 2020 г. №113/1187, проект распоряжения Правительства КР по выделению 5,5 млн. сомов для ГАМСУМО на приобретение услуг технической поддержки информационной системы по учету муниципальной собственности проходит процедуру согласования в министерствах.

<sup>2</sup> Следует учитывать, что данная информация имеет динамический характер, так как объекты муниципальной собственности могут продаваться и приобретаться, поэтому их количество постоянно меняется.

<sup>3</sup> Данные из проекта Национального добровольного обзора достижения Целей устойчивого развития, цель 4.

в течение лета 2020 года решить эти вопросы и обеспечить эпидемиологическую безопасность школьников к началу нового учебного года. В течение 2018-2019 гг. Правительство КР рассматривало вопрос о передаче зданий общеобразовательных школ в государственную собственность, в управление Министерства образования КР, однако вопрос так и не был решен, несмотря на принятые решения и озвученную политическую волю.

#### **МНЕНИЕ**

*«Органы МСУ просто не в состоянии обеспечить старые и аварийные школы, особенно школы, построенные методом «ашара» по нетиповым проектам или вовсе без проектов, надлежащими санитарными условиями. Мы постоянно поднимаем этот вопрос в связи с угрозой распространения инфекционных заболеваний. Но у дотационных районов нет ресурсов для строительства благоустроенных туалетов, подачи горячей воды. Либо пусть государство даст органам МСУ целевые гранты для этих целей, либо пусть правительство заберет школы себе. Иначе все так и будет продолжаться. В 2020 году мы не смогли обеспечить безопасность школьникам, завтра появится новый вирус, что будем делать?»*

*Депутат айылного кенеша*

Вторая категория объектов – непрофильные, не являющиеся необходимыми органам МСУ для выполнения своих функций и решения вопросов местного значения. Этот массив собственности возник двумя способами. Во-первых, путем получения от государства в 90-х годах XX века, в момент образования органов МСУ, таких, например, объектов, как магазины и кинотеатры. 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.

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.

Особую тревогу вызывает финансовая способность органов МСУ обеспечить подготовку объектов здравоохранения к лечению инфицированных COVID-19. Ситуация, сложившаяся вокруг некоторых ГСВ, финансируемых из местного бюджета, говорит о том, что такие существенные различия в материально-техническом оснащении объектов, находящихся в ведении Министерства здравоохранения КР, и объектами, находящимися в ведении органов МСУ, могут привести к самым негативным последствиям, как для самих врачей и их семей, так и для общества. В целом в Кыргызской Республике многие органы МСУ продолжают финансировать некоторые расходы объектов здравоохранения, находящихся в муниципальной собственности.

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 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, которой недостаточно, чтобы сделать точные выводы о достижениях и проблемах в управлении. Достоверно известно 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 земельными 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 съёмки 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, космосъёмку 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 продажам муниципального недвижимого имущества традиционно высок, что также связано с высокими рисками проявления коррупции в данной сфере. Даже беглый анализ сообщений в СМИ говорит о том, что большая часть коррупционных правонарушений со стороны органов МСУ связана с управлением землями и объектами недвижимости. По данным Генеральной прокуратуры КР, в 2020 г. более 30% проверок органов МСУ направлены на выявление нарушений в сфере управления землями.

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 средств массовой информации. 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 КР) в разделе «Рынок муниципальных объектов» на сайте: <http://cadastre.kg/svc-portal/app/marketReport.do><sup>1</sup>.

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 32 показано, что сделки купли-продажи почти остановились, в 2018-2020 гг. регистрируются лишь единичные случаи. Можно было бы предположить, что органы МСУ стали более

<sup>1</sup> 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» на сайте: <http://cadastre.kg/svc-portal/app/marketReport.do>».

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%. Далее, в 2020 г. прогнозируется снижение количества сделок аренды и пользования. Эти данные говорят о том, что продавать, сдавать в аренду и передавать в пользование уже почти нечего.

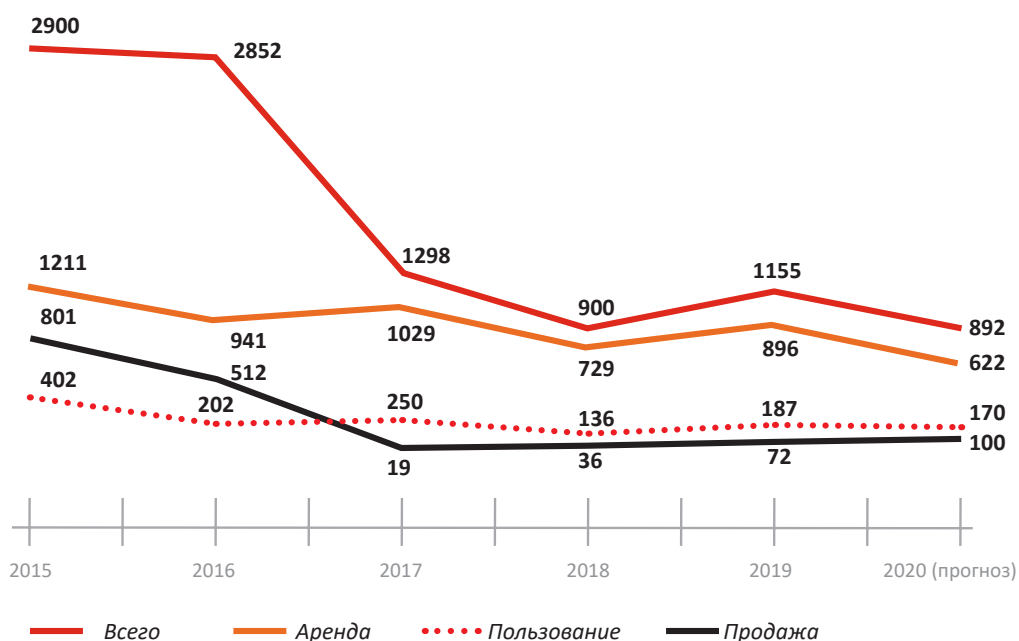


Диаграмма 32. Динамика сделок с муниципальной недвижимостью и землей (по видам сделок), количество сделок

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.

Таблица 11. Финансовые потери от неэффективных продаж муниципальных объектов, сомов

Показатели	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г., (прогноз)
Стоимость 1 м <sup>2</sup> муниципального объекта, сомов	257	39	514	228
Стоимость 1 м <sup>2</sup> объекта на рынке, сомов	2518	9482	13168	22480
Площадь, м <sup>2</sup>	167219	251472	30618,4	21589,97
Разница в цене за 1 м <sup>2</sup> , сомов	2261	9443	12653	22252
Сумма потерь, сомов	378111500	2374600720	391664419	480426876
Общая сумма потерь, 2017-2020 гг., сомов				3624803517



Данные таблицы 11 выше подтверждают, что общая сумма потерь за период 2017-2020 гг. может превысить 3 млрд. 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.

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. сомов<sup>1</sup>.

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 за процессом государственных и муниципальных продаж на том же уровне, что и за процессом государственных и муниципальных закупок. То есть, должен быть 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, что 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 и др.

*«В 2019 г. со стороны МФ КР в адрес ГАМСУМО было выделено 4114567 сомов для создания информационной системы «Электронная торговая площадка» (далее – ИС ЭТП) для проведения аукционов на право заключения договоров аренды муниципального имущества. Согласно итогам проведенных государственных закупок, разработчиком ИС ЭТП определено ГП «Инфо-Система». ИС ЭТП разработана, и на данный момент ведутся тестовые работы. На данном портале в целом состоялись 16 аукционов. 2 аукциона – в Ново-Покровском айылном аймаке, 14 аукционов – в г. Бишкеке. Пока на ИС ЭТП не имеется информации о результатах проведенных тестовых торгов. Раскрытие данных по всем проведенным торгам может повысить прозрачность и подотчетность портала. До конца 2020 года планируется полное внедрение ИС ЭТП в органах МСУ».*

*По информации Секретариата «Открытое Правительство»*

<sup>1</sup> 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-ukreplenyu-2.html>

## 1.6. СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ МСУ

### 1.6.1. Доступ к информации о соблюдении законов органами МСУ

Данные о правонарушениях, совершаемых органами МСУ, собирает Генеральная прокуратура КР. Формат представления этой информации постоянно меняется, и 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. В отчете генерального прокурора КР за 2018 и 2019 годы 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 количество нарушений по категориям органов управления. Кроме того, отчет генерального прокурора КР перед Жогорку Кенешем должен быть стандартизирован, должны быть установлены требования к формату предоставляемой информации, 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.

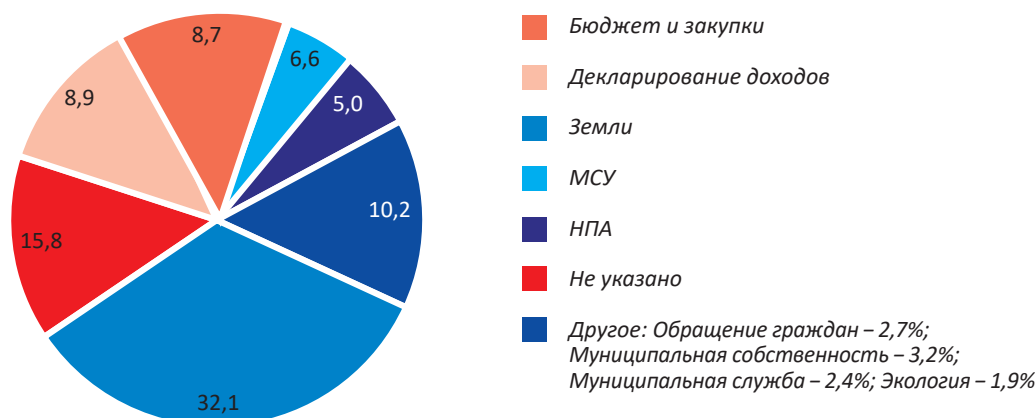
Также Союз МСУ считает крайне важным, чтобы в сведениях о проведенных проверках отражался их характер – плановая или внеплановая проверка, а также причины проведения внеплановой проверки. Далее, Союз МСУ убежден, что недопустимо в отчете о проведенных проверках не указывать предмет проверки – так, в 2020 году в сведениях о примерно 16% проведенных проверок не указан предмет проверки, нет сведений о том, соблюдение какого законодательства проверялось.

### 1.6.2. Проверки органов МСУ

Генеральная прокуратура КР на своем сайте: <https://www.prokuror.kg> в январе 2020 года опубликовала документ под названием «Информация о проведении проверок деятельности органов местного самоуправления за 2020 год»<sup>1</sup>. В документе сказано, в частности, следующее: «... в целях поддержки государственной политики по защите органов местного самоуправления от необоснованного вмешательства в их деятельность, вытекающей из Указа Президента Кыргызской Республики «О дополнительных мерах по правовой защите субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления при проверке их деятельности правоохранительными и налоговыми органами» от 15 марта 2016 года УП № 58, а также учитывая, что в 2018-2020 годах развитие регионов было определено ключевым приоритетом развития страны, Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики введен мораторий на проведение органами прокуратуры плановых проверок деятельности органов местного самоуправления в 2018-2020 годах, за исключением органов местного самоуправления городов Бишкек и Ош».

Тем не менее, за период с января по август 2020 г., согласно данным сайта: <https://www.prokuror.kg>, проведено 698 проверок органов МСУ. Предмет проверок – выявление нарушений законодательства со стороны органов МСУ. Анализ тематической структуры предметов проверок показал, что наиболее часто проверки направлены на выявление нарушений законодательства в сфере управления землями – 32,1% от общего количества проверок. Замечен факт, что почти в 16% проверок предмет проверки органами прокуратуры не указывается. В числе часто встречающихся предметов проверок обнаружены также вопросы декларирования доходов; управления местным бюджетом и закупками, соблюдения закона о местном самоуправлении и нормативных правовых актах. Намного реже проверяются вопросы управления муниципальной собственностью, ответы на обращения граждан, муниципальной службы и экологии.

<sup>1</sup> URL: <https://www.prokuror.kg/files/docs/2020/january2020.pdf>



**Диаграмма 33.** Структура предметов проверок органами прокуратуры органов МСУ, 2020 г., в процентах

Есть ярко выраженные территориальные особенности проверок. Например, проверки в отношении работы суда аксакалов производятся только в айылных аймаках Чуйской области, в других областях таких проверок не отмечено. Проверки в отношении декларирования доходов проводят органы прокуратуры только Ошской и Джалал-Абадской областей, в отношении использования пастбищ – только прокуратура Аламудунского района Чуйской области.

За 2019 год обобщенных данных о результатах проверок, проведенных органами прокуратуры в отношении органов МСУ, в открытых источниках не найдено.

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 Генеральная прокуратура КР продолжает в своей отчетности объединять органы МСУ и местные государственные администрации в одну категорию.

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

Согласно предварительным данным рабочей группы, созданной 5 февраля 2019 г. Решением Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР, для проведения контроля исполнения Закона КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года № 32, был выявлен ряд нарушений в исполнении данного закона как со стороны государственных органов, так и органов МСУ. Со стороны уполномоченных государственных органов, имеющих право на проведение проверок органов МСУ, были выявлены следующие нарушения<sup>2</sup>:

- ежегодные планы проведения проверок не содержат установленные законом требования указывать информацию о местонахождении проверяемых органов МСУ;
- перечень НПА, соблюдение и исполнение которых будет проверяться, указаны в планах проверяющих органов обобщенно (например, в планах указывается такой предмет проверки: «антикоррупционное, бюджетное, трудовое законодательство, о порядке рассмотрения обращений граждан, о несовершеннолетних, о межнациональной розни и экстремизме»), данное обобщенное 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;

<sup>2</sup> Информация предоставлена рабочей группой, созданной решением Комитета по Конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР от 5 февраля 2019 года.

- 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 деятельности 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. При этом не всегда указаны даты начала и окончания проведения проверок, а также перечень наименований копий, выписок документов, полученных во время проведения проверки, что является грубым нарушением требований Закона;
- выявлены случаи, когда при проведении внеплановых проверок сотрудниками государственных органов не всегда составляются акты по итогам проверок, что тоже является грубым нарушением требований Закона.

Также выявлены следующие нарушения со стороны органов МСУ:

- органы МСУ в течение одного месяца после завершения проверки не размещают на своих официальных сайтах 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 шести месяцев со дня проведения проверки – о мерах, принятых 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;
- некоторые исполнительные органы МСУ даже не имеют в наличии книги учета проверок либо используют книги учета проверок старого образца, тогда как постановлением Правительства КР от 15 июля 2016 года № 398 утверждены новая форма книги учета проверок и порядок регистрации в книге учета проверок.

Утвержденные ежегодные планы проверок уполномоченных государственных органов, в том числе органов прокуратуры, размещаются на официальных сайтах Генеральной прокуратуры и на сайтах государственных органов. Однако большинство исполнительных органов МСУ не информированы о ежегодных планах проверяющих государственных органов. Нельзя не признать это собственным упущением органов МСУ, ведь требование о публикации плана проверок было введено в законодательство для того, чтобы органы МСУ могли заблаговременно ознакомиться с ежегодным планом проверок государственных органов, могли узнать, какой орган, когда, по исполнению какого закона будет посещать их с плановой проверкой.

Также в ходе устных бесед с руководителями и сотрудниками исполнительных органов МСУ выяснилось, что некоторые недобросовестные сотрудники органов прокуратуры, Государственного комитета национальной безопасности КР и 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.



В целом, рабочая группа, созданная Комитетом Жогорку Кенеша, в рамках контроля исполнения Закона в отдельных муниципалитетах семи областей республики, выявила ряд государственных органов (их территориальных подразделений), осуществляющих незаконные проверки органов МСУ, поскольку эти государственные органы не включены в утвержденный перечень государственных органов, уполномоченных осуществлять проверки органов МСУ. В этот перечень вошли следующие государственные органы:

- 1) Аппарат Правительства Кыргызской Республики;
- 2) Аппарат Полномочного представительства Правительства в области;
- 3) Аппарат районной государственной администрации;
- 4) Государственная кадровая служба КР;
- 5) Государственная налоговая служба КР;
- 6) Антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности КР;
- 7) Финансовая полиция КР;
- 8) Министерство внутренних дел КР;
- 9) Министерство чрезвычайных ситуаций КР;
- 10) Государственная служба миграции при Правительстве КР;
- 11) Архивное агентство при ГРС при Правительстве КР;
- 12) Национальная комиссия по государственному языку при Президенте КР;
- 13) Государственный комитет по делам обороны (районный комиссариат).

Таким образом, рабочая группа и Союз МСУ, учитывая фактическое осуществление на практике вышеуказанными государственными органами проверок деятельности органов МСУ по исполнению и соблюдению законодательства, рекомендуют Правительству КР проанализировать деятельность указанных государственных органов и их взаимодействие с органами МСУ. По итогам анализа внести соответствующие изменения в Перечень проверяющих органов, утвержденный постановлением Жогорку Кенеша КР от 25 мая 2017 года за № 1618-VI.

Кроме того, назрела необходимость внесения изменений в постановление Жогорку Кенеша от 25 мая 2017 года № 1618-VI в части исключения Социального фонда КР из перечня уполномоченных государственных органов, имеющих право на проведение проверок деятельности органов МСУ, так как с 1 января 2019 года функции и полномочия в сфере государственного социального страхования переданы в Государственную налоговую службу КР, в соответствии с постановлением Правительства № 648 от 31 декабря 2018 года «О мерах по передаче функций по администрированию страховых взносов по государственному социальному страхованию».

#### **МНЕНИЕ**

*«Раз в два месяца глава АО открыто просит каждого айыл башчысы помочь в покрытии затрат на выплаты сотрудникам правоохранительных органов. На эти цели айыл башчысы отдают по 3000 сомов, вынужденно расписываясь в расходном ордере о получении денежных средств, но не получая их. Однако когда их просят официально заявить о таких фактах, айыл башчысы отказываются это делать, опасаясь, что на место уволенного сотрудника правоохранительных органов придет другой, который с еще большей настойчивостью будет проверять и обязательно что-то найдет либо организует какую-либо «подставу». В итоге пострадают как глава АО, так и все сотрудники аппарата».*

*Депутат айылного кенеша,  
Аксы́йский район*

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.



## ЧАСТЬ II. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА И ОРГАНЫ МСУ ЗАКОНОВ, ПРИНЯТЫХ В 2019 г. (и в период 2016 – 2018 гг.)

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

В течение 2019 г. ЖК КР было принято 170 законодательных актов. Экспертная группа Союза МСУ и ИПР составила расширенный перечень из 20 законов, в наибольшей степени затрагивающих деятельность и интересы органов МСУ, а затем провела приоритизацию этого списка, исходя из критериев актуальности для органов МСУ, после чего список сократился до 15 законов. К ним, учитывая пожелания представителей органов МСУ, были добавлены 7 законодательных актов, принятых ЖК КР в период с 2016 по 2018 год, рассмотренных в докладе 2019 г., но не получивших достаточно детальной оценки, в основном потому, что времени для оценки их воздействия с момента принятия прошло недостаточно. Таким образом, для рассмотрения в Докладе было отобрано 22 закона, внесенных шестью комитетами ЖК КР (перечень законов приведен в Приложении 1):

- Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-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;
- Комитетом по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции;
- Комитетом по экономической и фискальной политике.

Для оценки воздействия этих законов было проведено изучение мнений органов МСУ путем проведения опросов (анкетирование и интервью). Ранее запланированные заседания фокус-групп пришлось отменить по причине изменившейся эпидемиологической обстановки. Основным критерием отбора участников опроса стало равнодушное отношение к развитию МСУ и опыт практической работы с тем или иным законом. Всего в анкетировании приняли участие 73 представителя органов МСУ, из всех областей КР, включая: 31 главу органов МСУ; 9 ответственных секретарей; 8 юристов; 7 начальников финансово-экономических отделов; 6 специалистов по социальным вопросам; 11 депутатов местных кенешей. Среди опрошенных было 30% женщин. Также состоялось около 30 полуструктурированных интервью для выяснения мнения органов МСУ о воздействии законодательства.

В целом органы МСУ позитивно оценивают работу ЖК КР. Так, из 22 исследуемых законов практически все получили позитивную оценку большинства органов МСУ. Даже те законы, которые в прошлом году получили негативную оценку, в этом году были оценены более позитивно.

#### 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 несовершенства 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 2019 г., глава АО*

По результатам опросов можно выделить пять законов, позитивное воздействие которых признается большинством органов МСУ (см. таблицу 12).

**Таблица 12. Законы, позитивное воздействие которых признается большинством органов МСУ**

	Наименование закона	Комитет, внесший закон	Доля органов МСУ <sup>1</sup> , позитивно оценивших воздействие закона
1	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности органов местного самоуправления» (ЗКР О МСУ, О НПА, О Регламенте ЖК КР, «О статусе столицы», «О статусе города Ош», «О статусе депутатов местных кенешей») от 08 августа 2019 г. № 115	Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР	94%
2	Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах от 10 августа 2018 г. № 90	Комитет по бюджету и финансам ЖК КР	93%
3	Закон КР «О внесении изменений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики» от 23 января 2019 г. № 9	Комитет по бюджету и финансам ЖК КР	91%
4	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	88%
5	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в законы КР «О местном самоуправлении», «О статусе депутатов местных кенешей», «О статусе столицы», «О статусе города Ош»)» от 08 августа 2019 г. № 118	Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР	88%

И только 4 закона не получили позитивной оценки со стороны органов МСУ (см. таблицу 13). Важно отметить, что некоторые представители органов МСУ отмечают, что ряд законов повлиял на деятельность органов МСУ как позитивно, так и негативно.

**Таблица 13. Законы, негативное воздействие которых признается большинством органов МСУ**

	Наименование закона	Комитет, внесший закон	Доля органов МСУ <sup>2</sup> , негативно оценивших воздействие закона
1	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	50%
2	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	49%
3	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, судебным вопросам и Регламенту ЖК КР	47%
4	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам внедрения института пробации» от 24 апреля 2019 г. № 56	Комитетом по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции	41%


<sup>1</sup> Из числа участников опроса, проведенного Союзом МСУ в рамках разработки настоящего Доклада.

<sup>2</sup> Из числа участников опроса, проведенного Союзом МСУ в рамках разработки настоящего Доклада.

### 2.1.1. Воздействие законов, внесенных Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР

1. **Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности органов местного самоуправления» (ЗКР О МСУ, О НПА, «О Регламенте ЖК КР», «О статусе столицы», «О статусе города Ош», «О статусе депутатов местных кенешей») от 08 августа 2019 г. № 115**

#### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вводится штатная должность секретаря кенеша для административно-территориальных единиц с населением 6001 человек и выше.</li> <li>• Вводится обязанность выплаты председателю кенеша, с численностью населения менее 20001 человека, единовременных денежных компенсаций на период работы сессии местного кенеша.</li> <li>• При подготовке и принятии НПА по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ и органов местного самоуправления, нормотворческие органы (должностные лица) проводят консультации и обсуждения с ассоциациями, союзами органов местного самоуправления.</li> <li>• Устанавливается численность членов местного сообщества, имеющих право на нормотворческую инициативу (от 300 до 5000 избирателей).</li> <li>• Устанавливается порядок формирования фракций, а также нормы о преференциях для фракции меньшинства.</li> <li>• Уточнены нормы о правовых актах кенешей и исполнительных органов МСУ.</li> <li>• Уточнены обязанности мэров и глав исполнительных органов МСУ вносить отчетность кенешам и публиковать ПСЭР и отчеты.</li> <li>• Инициаторы законопроектов должны прилагать к вносимому в ЖК КР законопроекту результаты консультаций и обсуждений с соответствующими ассоциациями, союзами органов МСУ, если проект нормативного правового акта непосредственно затрагивает интересы местных сообществ и органов МСУ.</li> </ul>	 <p>94 6</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Устраняются дискриминационные различия между оплатой труда председателей айылных и городских кенешей.</li> <li>• Обеспечивается учет интересов органов МСУ через их участие (в лице их ассоциаций и союзов) в нормотворческой и законотворческой деятельности.</li> <li>• Упрощаются процедуры нормотворческой инициативы граждан.</li> <li>• Упорядочен процесс формирования фракций в местных кенешах.</li> <li>• Регулируется порядок обнародования и регистрации постановлений местных кенешей, имеющих правовой характер.</li> <li>• Отрегулирована периодичность отчетности глав органов МСУ перед местными кенешами, и установлен порядок информирования местного сообщества о результатах исполнения ПСЭР.</li> </ul>	

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Введение должности секретаря кенеша позволит упорядочить работу, не отвлекая сотрудников АО от исполнения возложенных на них обязанностей.</li> <li>• Через Союз МСУ закон обеспечивает участие органов МСУ в обсуждении НПА на стадии их подготовки, что, безусловно, будет способствовать учету интересов органов МСУ.</li> <li>• Сокращение количества человек, которые обладают правом местной законодательной (народной) инициативы, значительно облегчило реализацию этого процесса. Но на практике фактов, когда по народной инициативе были приняты местные законодательные нормы, практически нет.</li> <li>• Преференции для фракций меньшинства имеют позитивное действие. Так, например, передача постоянного председательства в комиссии по бюджету и финансам городского кенеша фракции или коалиции фракций меньшинства создало положительный эффект, суть которого в том, что оппозиционные депутаты усилили надзор за исполнением бюджета.</li> <li>• Подотчетность органов МСУ и местных кенешей перед местными сообществами должна стать более ощутимой.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Широкий набор функций и низкая оплата должности секретаря кенеша затруднит поиск квалифицированного специалиста на этот пост в сельских органах МСУ.</li> <li>• Наблюдается неравенство: местные кенешы тех населенных пунктов, чье население меньше 6001 человека, остались без должности секретаря.</li> <li>• Несправедливо оставить председателей местных кенешей тех административно-территориальных единиц, чье население составляет 5000 или 19000 человек, без оплаты, поскольку работа и обязанности одинаковые, независимо от количества жителей.</li> <li>• Не все органы МСУ имеют устойчивую связь с Союзом МСУ.</li> <li>• Несмотря на введенные изменения, выдвижение нормотворческой инициативы не практикуется. Это не вопрос несовершенства закона, это вопрос неосведомленности и слабой активности местных сообществ.</li> </ul>

## Описание воздействия

Большинство представителей органов МСУ и местных кенешей считают данный закон прогрессивным, с точки зрения укрепления парламентской демократии на местах и налаживания регулярного и конструктивного диалога МСУ с центральными органами власти по вопросам нормотворчества.

### МНЕНИЕ

*«С Союзом МСУ мы в тесном контакте, получаем регулярно от них журнал «Муниципалитет». В журнале много публикаций, новостей в сфере МСУ и, особенно хотелось отметить, публикуется информация об изменениях, введенных в те или иные НПА, что очень важно для нас».*

*Заместитель главы АО, Ала-Букинский район*

Закон создает хорошие предпосылки для повышения подотчетности органов МСУ и местных кенешей перед местными сообществами. Более прозрачная информация регулярно доводится до граждан, тем самым со стороны органов МСУ повышается ответственность перед гражданами, а со стороны граждан в ответ должен расти интерес к работе МСУ, местные сообщества становятся более требовательными к количеству и качеству информации.

**МНЕНИЕ**

*«Став главой АО, я ввел в практику проведение сходов, отчетов на сходе об исполнении ПСЭР, отчетов перед местным кенешем. Планирую установить стенды и оформить их планами и другой информацией, касающейся деятельности органов МСУ».*

*Глава АО, Кара-Суйский район*

**МНЕНИЕ**

*«Мы стали более подотчетными, особенно в отношении ПСЭР. Мы стали публиковать отчеты в социальных сетях – Facebook, Youtube. Отчитываемся перед сообществом и местным кенешем».*

*Глава АО, Кадамжайский район*

Не все положительные нововведения успешно применяются на практике. Так, нормотворческая инициатива, несмотря на создание для нее благоприятных и понятных условий, не реализуется населением из-за неосведомленности в этом вопросе.

Разделение муниципалитетов на большие и маленькие, которые не достигают порога численности населения, позволяющего вводить должность секретаря местного кенеша и производить выплаты его председателю, представители местных кенешей различных АО считают несправедливыми.

Кроме того, некоторые нововведения закона нельзя назвать внедренными. Так, в некоторых органах МСУ назначенные ответственные секретари местных кенешей на 1 октября 2020 года заработную плату так и не получали. Некоторые айыл окмоту провели конкурсный отбор на основе документов и ожидают приглашения кандидатов на тестирование. Другие путем ротации перевели ответственного секретаря айыл окмоту на должность ответственного секретаря местного кенеша, внесли соответствующие изменения в местный бюджет, направили решение в районный орган МФ КР, но заработная плата выплачена не была. Союз МСУ получил обращения от нескольких органов МСУ с просьбой дать разъяснения в отношении процедур начисления и выплаты заработной платы ответственным секретарям местных кенешей и обратился с соответствующими запросами в МФ КР и ГКС КР. В ответ государственные органы сообщили, что продолжается процесс разработки и согласования необходимых нормативных актов. МФ КР также сообщило, что вопрос о выделении средств, необходимых для выплаты заработной платы ответственным секретарям местных кенешей должен быть решен после внесения соответствующих изменений в бюджет.

Союз МСУ отмечает, что закон был подписан в августе 2019 года, соответственно, у МФ КР и ГКС КР было время, необходимое для того, чтобы учесть необходимые ресурсы в законе о бюджете на 2020 год и разработать необходимые нормативные акты. Таким образом, органы МСУ и Союз МСУ вынуждены констатировать, что объективных причин для задержки с назначениями и невыплаты заработной платы ответственных секретарей местных кенешей нет, и просят обратить внимание ЖК КР на неисполнение закона в этой части.

В отношении нормы об участии органов МСУ, в лице Союза МСУ, в обсуждении НПА на стадии их подготовки, Союз МСУ сообщает, что за год, прошедший с момента принятия закона, на согласование поступило 38 проектов НПА (14 законопроектов, 21 проект постановления Правительства КР, 3 распоряжения Правительства КР). В отношении каждого проекта НПА Союз МСУ готовит соответствующее заключение, в котором отражаются мнения органов МСУ, а также соответствие уже действующему законодательству. Данные заключения обсуждаются с инициаторами НПА, что позволяет предотвратить принятие НПА, нарушающих законные права и интересы органов МСУ, а также противоречащих законодательству об МСУ. Так, например, ГНС КР по результатам обсуждений согласилась внести изменения в законопроект; депутат согласился создать рабочую группу с участием Союза МСУ для доработки ранее внесенного законопроекта.

**Предложения**


- Союзу МСУ, НКО на местах и органам МСУ активизировать проведение разъяснительной работы и обучающих мероприятий для населения о возможности использования нормотворческой инициативы.



- Разграничить структуру и состав аппаратов для городских и сельских кенешей, поскольку не каждому сельскому кенешу нужен секретарь. Для кенешей, в которых, по мнению органа МСУ и населения, нужен секретарь, необходимо убрать количественный порог по численности жителей. Также количественный порог не должен ставить в неравное положение в вопросах оплаты деятельности председателей местных кенешей.
- МФ КР и ГКС КР ускорить работу по практической реализации нормы о введении штатной должности ответственного секретаря местного кенеша и обеспечить ее выполнение уже в 2020 году.
- ЖК КР усилить контроль за реализацией закона в части нормы о введении штатной должности ответственного секретаря местного кенеша.

**2. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в законы КР «О местном самоуправлении», «О статусе депутатов местных кенешей», «О статусе столицы», «О статусе города Ош»)» от 08 августа 2019 г. № 118**

**Оценка воздействия**

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставлено право совмещать депутатские полномочия с должностью руководителя государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения.</li> <li>• Дифференцированы сроки со дня снятия или погашения судимости, в зависимости от тяжести совершенного преступления и вида преступления, до истечения которого гражданину запрещается занимать должность мэра, главы айыл окмоту.</li> <li>• Урегулирован порядок установления владения кандидатом государственным языком (сертификат).</li> <li>• Подробно определены случаи, признаваемые уважительными причинами при неявке депутата на сессии местного кенеша, регламентирован порядок принятия решений (нельзя отсутствовать более четырех раз подряд без уважительной причины).</li> <li>• Гармонизировано законодательство в части оснований и порядке лишения мандата.</li> <li>• Определены конкретные основания для назначения и проведения повторных выборов главы айыл окмоту, мэра города. Так, если в установленные сроки не был выдвинут или зарегистрирован ни один кандидат, либо выдвинутые или зарегистрированные кандидаты отказались от участия в голосовании, проводятся повторные выборы. В случае если на повторных выборах не выдвинут или не зарегистрирован ни один кандидат, либо выдвинутые или зарегистрированные кандидаты отказались от участия в голосовании, проводятся повторные выборы с выдвижением кандидатуры депутатами и обязательным выдвижением кандидатуры премьер-министром или главой государственной администрации района – акимом.</li> </ul>	 <p>88 12</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
<p>Основная цель закона – улучшение качественного состава органов МСУ, регламентация порядка досрочного прекращения полномочий и порядка проведения повторных выборов органов МСУ.</p>	

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Снятие ограничений на совмещение депутатских полномочий с должностями руководителя государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения должно хорошо повлиять на качественный состав местных кенешей. В последнее время наблюдается низкий уровень образованности депутатов.</li> <li>Законом точно определены веские причины, по которым допускается отсутствие депутата на заседании.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Возникает конфликт интересов, когда руководитель государственной или муниципальной организации образования или здравоохранения становится депутатом. Отмечаются случаи несправедливого распределения местного бюджета и возникновения конфликтов в местных кенешах. Во время выборов такие кандидаты могут использовать своих сотрудников для сбора голосов. Кроме того, представители органов МСУ опасаются, что при принятии решений главы государственных или муниципальных организаций образования или здравоохранения будут зависимы от своего вышестоящего руководства по линии соответствующих министерств.</li> <li>Установление мер ответственности для депутатов местных кенешей, проявляющих низкую активность в работе, не возымело должного эффекта. Депутаты продолжают нарушать дисциплину.</li> </ul>

## Описание воздействия

Мнения представителей органов МСУ по поводу нормы, предоставляющей право совмещать депутатские полномочия с должностью руководителя государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения, разделились. Некоторые респонденты выделяют ее как правильную, позволяющую реализовать право граждан быть избранными, а также содействующую росту общего уровня образованности депутатов местных кенешей. Но большинство респондентов отмечают скрытые в ней «подводные камни»: руководители учреждений, становясь депутатами, открыто лоббируют интересы своих учреждений при распределении местного бюджета, из-за чего часто возникают конфликтные ситуации и угрозы несправедливого распределения ограниченных бюджетных ресурсов.

### МНЕНИЕ

*«Я считаю, что это плохая норма (совмещение депутатских полномочий с должностью руководителя государственного или муниципального учреждения образования). Из практики других муниципалитетов наблюдаю, когда от директоров школ не могут получить отчет по ремонту школы на средства местного бюджета. Учителя могут быть депутатами, но не директор школы».*

*Глава АО, Кара-Суйский район*


Только в редких случаях (один из пяти) респонденты отметили дисциплинированность депутатов местных кенешей. Остальные респонденты жалуются на низкую дисциплину депутатов (пропускают сессии, не участвуют в жизни местного сообщества, не выполняют обещания, данные избирателям перед выборами). При этом норма закона, призванная усилить ответственность таких депутатов, не работает, в частности потому, что суды, при обжаловании депутатами наложенных на них взысканий, становятся на сторону депутатов и восстанавливают их мандаты.

## Предложения

- Отсутствует механизм отзыва депутатов избирателями по причине невыполнения наказов избирателей. Представители органов МСУ говорят о необходимости разработки и принятия такой нормы, чтобы защитить интересы избирателей от недобросовестности депутатов.
- Имеются случаи преднамеренного срыва выборов глав АО депутатами местных кенешей. Необходимо ввести за это административную ответственность.

### 3. Закон КР «О внесении изменений в Закон КР “О выборах депутатов местных кенешей”» от 08 августа 2019 г. № 117

#### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>Уточняются процедуры составления списков избирателей, получения статуса кандидатов, информирования избирателей, а также агитации и порядка голосования.</li> <li>Вводится резервирование мандатов (30-процентный резерв) для женщин на мажоритарных выборах, а также порядок замещения этих резервированных мандатов при досрочном прекращении мандата.</li> <li>Вводится залог для мажоритарных выборов.</li> <li>Вводится единый день голосования.</li> <li>В целом проводится гармонизация с конституционным Законом «О выборах Президента и депутатов ЖК КР».</li> </ul>	 <p>80 Позитивная оценка</p> <p>20 Негативная оценка</p>
<p><b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Оптимизация процесса и процедур выборов депутатов местных кенешей.</li> <li>Обеспечение гендерного равенства за счет механизмов обеспечения представленности женщин в айылных кенешах.</li> </ul>	

#### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные <sup>1</sup> в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Доверие граждан к выборам повысилось, они стали более активно голосовать.</li> <li>Соблюдается принцип гендерного равенства.</li> <li>Единый день голосования существенно экономит время органов МСУ на подготовку и проведение выборов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Наличие обязательного 30%-го резерва мандатов для женщин нарушает равные права кандидатов, а также права избирателей. Не все ответственные лица понимают – как именно исполнять эту норму, процедуры для этого не описаны. Имеются также опасения, что женщины не везде будут принимать активное участие в выборах.</li> <li>Уровень образованности депутатов остается низким. Это влияет на качество принимаемых ими решений.</li> <li>При организации единого дня голосования на местах может возникнуть путаница с бюллетенями.</li> </ul>

#### Описание воздействия

В целом закон получил гораздо больше позитивных отзывов, чем негативных, однако мнения представителей органов МСУ по поводу некоторых норм этого закона также разделились. Например, часть респондентов поддержала введение 30%-го резерва для женщин в местных кенешах, но другая часть высказывается по поводу этой нормы весьма отрицательно, считая это нарушением прав избираемых и избирателей.

<sup>1</sup> В данном случае представители органов МСУ говорят об ожидаемом, а не о фактическом воздействии.



**МНЕНИЕ**

*«Присутствие женщин в местном кенеше полезно тем, что женщины-депутаты, как правило, уделяют много внимания социальным вопросам, а мужчины часто про них забывают».*

*Глава АО, Московский район*

**МНЕНИЕ**

*«30%-ная квота для женщин ущемляет права мужчин. Если при голосовании достойный кандидат мужчина соберет 200 голосов, а менее достойная женщина соберет 10, то в кенеш пройдет женщина – это несправедливо, и ставит участников выборов в неравное положение. Также нарушаются права избирателей. Нужно проверить эту норму на соответствие Конституции, которая гарантирует равные права всем гражданам выбирать и быть выбранными».*

*Глава АО, Московский район*

Введение нормы, устанавливающей единый день для голосования, так же одновременно и получило поддержку представителей органов МСУ, посчитавших это основой для существенной экономии средств и времени, и вызвало опасения в том, что может возникнуть путаница между различными выборами и их бюллетенями.

Респондентов продолжает волновать вопрос низкого уровня профессиональной подготовки депутатов местных кенешей, более 40% которых имеют только среднее образование, а иногда получают мандат, не имея и года трудового стажа.

Как уже отмечалось в первой части настоящего Доклада, качество работы местных кенешей и устойчивость местной парламентской демократии можно измерить количеством роспусков местных кенешей. К сожалению, этот показатель в КР за последние пять лет продолжает оставаться высоким – 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. Роспуски местных кенешей могут происходить, но это должно быть единичным, чрезвычайным явлением, а 12 % – это уже признак системной проблемы.

**Предложения:**

- Ввести требования наличия высшего или хотя бы среднего специального образования, а также хорошего опыта работы для кандидатов в депутаты местных кенешей.
- Проверить 30%-ю квоту для женщин-депутатов на соответствие Конституции КР, которая гарантирует равные права всем гражданам выбирать и быть выбранными.
- Внедрить систему обучения депутатов местных кенешей на регулярной основе.



#### 4. Закон КР «О внесении изменения в Закон КР “О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР”» от 21 декабря 2019 г. № 140

##### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>Исключена обязанность учредителей религиозной организации согласовывать с местными кенешами список граждан-инициаторов создания религиозной организации, миссии религиозной организации и ответственных в рамках устава перед законом (с указанием их фамилии, имени, отчества, даты рождения, гражданства, места жительства, номера и серии паспорта).</li> </ul>	<p>79 Позитивная оценка</p> <p>21 Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Целью и задачей настоящего проекта Закона является приведение статьи 10 Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР» в соответствие с решениями Конституционной палаты КР, которые признали согласование указанных выше сведений с местными кенешами противоречащим части 2 статьи 20 и статье 35 Конституции КР.</li> </ul>	

##### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Религия должна быть отделена от государства, и новые нормы закона способствуют этому.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>На фоне актуальности угроз разрастания религиозного экстремизма нельзя упускать возможность дополнительного контроля со стороны органов МСУ вопросов создания религиозных организаций на местах.</li> </ul>

##### Описание воздействия

Не совсем понятно, почему закон получил такой процент позитивных голосов при анкетировании. Участники интервью практически единодушно отмечают его потенциальную опасность из-за того, что вопрос распространения религиозных организаций (зачастую имеющих экстремистскую основу) выходит из-под контроля органов МСУ.

##### МНЕНИЕ

*«В период, когда исламизация набирает обороты, государственные органы и айыл окмоту должны усилить надзор за религиозными организациями».*

*Ответственный секретарь АО*

Это замечание особо актуально, с учетом количества зарегистрированных в КР в 2020 г. религиозных организаций – 3385 (из них около 85% составляют исламские организации). По официальным данным 2019 г., 20 объединений признали экстремистскими и запретили. Данными о том, сколько в стране религиозных миссионеров и по каким направлениям они работают, Госкомиссия по делам религии не располагает. Всего в республике 2269 мечетей, одна синагога и 233 христианские церкви. Необходимо отметить также и то, что некоторыми ответами респондентов вновь подтвердился факт финансирования содержания мечетей из местных бюджетов, что выходит за рамки расходных обязательств МСУ.

##### Предложения:

- Проанализировать воздействие, и по результатам анализа пересмотреть новые требования закона, возвратив органам МСУ контроль за ситуацией, грозящей распространением религиозных организаций экстремистского толка.
- Проверить обоснованность и законность фактов финансирования содержания мечетей за счет расходов местных бюджетов.

## 5. Закон КР «О внесении изменений в Закон КР “О государственной гражданской службе и муниципальной службе”» от 12 апреля 2019 г. № 48

### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>Уточнен порядок присвоения классного чина при переходе с муниципальной службы на госслужбу и обратно.</li> <li>Уточнены вопросы использования Национального кадрового резерва.</li> <li>В стаж государственной и муниципальной службы будет включаться время работы в партийных, комсомольских органах и Советской Армии.</li> </ul>	<p>88 Позитивная оценка</p> <p>12 Негативная оценка</p>
<p><b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Устранение разночтений порядка применения отдельных норм, касающихся прохождения профессиональной службы в органах государственного управления и органах МСУ.</li> <li>Уточнение норм о порядке формирования государственного заказа на обучение государственных и муниципальных служащих (включая политические должности (акимы, главы айыл окмоту и др.).</li> </ul>	

### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон способствует поддержанию нематериальной мотивации муниципальных служащих, они не теряют классный чин в случае перехода на государственную службу.</li> <li>Созданы хорошие условия для обучения акимов и глав АО на основании государственного заказа.</li> <li>Расширены возможности использования Национального кадрового резерва для нужд муниципальной службы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Заработная плата муниципальных служащих по-прежнему ниже, чем государственных.</li> <li>Сохраняется практика «командного» назначения сотрудников органов МСУ со стороны МГА («телефонное право»).</li> <li>Несмотря на принятые законом нормы, Национальный кадровый резерв задействуется крайне нерегулярно, в особенности в сельских органах МСУ.</li> </ul>

### Описание воздействия

Закон был оценен положительно большинством опрошенных представителей органов МСУ. Это уже второй пакет касающихся МСУ изменений, вносимых в него с 2017 г., что говорит о том, что реформа муниципальной службы последовательно развивается.

Сложности с привлечением на муниципальную службу квалифицированных кадров, вызванные, прежде всего, низкой материальной и карьерной мотивацией, являются одной из самых острых проблем органов МСУ. Однако принимаемые изменения в закон постепенно оказывают позитивное воздействие на решение этой проблемы. Так, на 1 января 2020 года в органах МСУ оставались вакантными 863 административные должности или 9% от общей численности таких должностей по республике. Значение этого показателя лучше, чем 1 января 2019 г. – 12% (1207 вакантных административных должностей). Положительное воздействие закона отражается и на текучести кадров – данный показатель имеет тенденцию к снижению. Так, текучесть кадров в 2019 г. (7 %) сократилась более чем в 3 раза по отношению к 2016 г. (24%).

Несмотря на то что государственные и муниципальные служащие уравниены в правах, вопрос сопоставимости размеров оплаты труда остается открытым. В существующих условиях объем работы и средняя нагрузка на одного специалиста в органах МСУ гораздо выше, чем в госорганах. МГА и областные администрации редко занимаются систематическим сбором информации самостоятельно, предпочитая запрашивать ее у органов МСУ, а затем направлять в Правительство КР от своего имени. У сотрудников муниципалитетов устоялось мнение, что они делают работу за государственных служащих, а зарплаты у них ниже.

В ходе обсуждения данного закона многие респонденты вновь коснулись вопроса определения штатной численности органов МСУ и реализации делегированных полномочий, это значит, что вопрос по-прежнему стоит очень остро.

#### МНЕНИЕ

*«У органов МСУ должна быть свобода определять структуру должностей муниципалитета в зависимости от его реальных потребностей. Здесь опять остро встает вопрос делегирования. Я вынужден содержать трех специалистов по воинскому учету, за которых мне Комитет по обороне не хочет платить. Вместо них я лучше бы нанял необходимых мне специалистов – специалиста по закупкам, специалиста по информационным технологиям, специалиста по привлечению инвестиций».*

*Глава АО, Московский район*

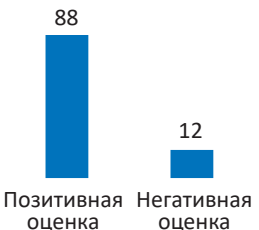
#### Предложения:

- Ввести в закон норму, согласно которой глава АО гарантированно получал бы классный чин, например, на третий год пребывания в должности.
- Пересмотреть принципы формирования фонда оплаты труда муниципальных служащих, сделав должностные ставки близкими к ставкам государственных служащих.
- Предоставить органам МСУ право самостоятельно определять собственную организационную структуру, а также право найма на работу дополнительных сотрудников или осуществления доплаты муниципальным служащим за выполнение делегированных государственных полномочий.

#### 6. Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 г. № 32

#### Оценка воздействия

Закон был рассмотрен в Докладе 2019 г. и получил большое количество позитивных отзывов (80%). Предлагается вновь оценить его воздействие в Докладе 2020 г. для того, чтобы проанализировать изменения.

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законом установлен порядок проведения проверок органов МСУ.</li> </ul>	 <p>88 Позитивная оценка</p> <p>12 Негативная оценка</p>

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон по-прежнему хорошо работает. Значительно сократилось количество излишних и необоснованных проверок.</li> <li>• Привлечение представителей общественности в процессе проведения проверок повысило их объективность и прозрачность.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Довольно часто граждане обращаются с жалобами (например, в свете последних событий – на распределение гуманитарной помощи), в ответ на что работники прокуратуры проводят частые проверки.</li> <li>• Зачастую граждане безосновательно жалуются на действия айыл окмоту, но когда указанные в заявлении факты не находят подтверждения, в отношении заявителя не предпринимается никаких мер.</li> <li>• Имеются прецеденты, когда проверки проводят представители органов, которые не входят в список ведомств, имеющих разрешение на проведение плановых проверок.</li> <li>• Создается такая практика: проверяющие не приходят в муниципалитеты, но сотрудники проверяющих органов вызывают сотрудников муниципалитетов к себе в кабинеты и задают вопросы там.</li> </ul>

### Описание воздействия

Органы МСУ по-прежнему высоко оценивают данный закон. За прошедший год ситуация не ухудшилась, и проверяющие органы в ряде случаев продолжают придерживаться его требований, что, безусловно, благоприятно сказывается на работе органов МСУ – сотрудники меньше отвлекаются и работают в более спокойной обстановке.

Тем не менее, количество проверок, согласно данным Генеральной прокуратуры, не сокращается. Так, в 2018 г. проведено 746 проверок органов МСУ, по итогам 2020 г. ожидается не менее 900 проверок. При этом в официальных данных Генеральной прокуратуры в отношении почти 16% не указан предмет проверки, а также отсутствуют данные, какие проверки были плановыми, а какие – внеплановыми. Также не наведен порядок в отношении всех проверяющих органов.

Другая проблема в том, что сами органы МСУ плохо знают свои права в отношении проверок, не интересуются планами проверок, не соблюдают процедуры при проведении проверки, например, в части их регистрации.

#### МНЕНИЕ

*«Считаю, что пока эта норма не работает. Во-первых, представители Экотехинспекции проверяют органы МСУ в течение года по 5-6 раз, а в Законе этого нет. На практике, если проверяющие органы приходят проверять учреждения или организации на территории муниципалитета, автоматически в список включают и айыл окмоту. Например, прокуратура проверяет школу, обязательно нас тоже проверяет, несмотря на то, что уже до этого была произведена проверка органа МСУ. И получается, в течение года много проверок со стороны прокуратуры органа МСУ. Правильно ли это? И еще, бывает, что в социальных сетях, например, Facebook или Youtube, публикуется статья или показывается видео о проблеме, после этого сразу приходит проверка из прокуратуры. Не знаем, насколько это соответствует нормам НПА».*

*Глава АО, Чон-Алайский район*

Остается острой проблема проверок по необоснованным жалобам населения, по результатам которых нарушений не выявляется, а клязник никакой ответственности не несет.

В то же время органы МСУ признают свою способность повлиять на ситуацию с жалобами – там, где работа налажена лучше, жалоб становится меньше, а если люди обращаются с таковыми, то уже не в органы прокуратуры, а к самим органам МСУ.

## МНЕНИЕ

«Как только население стало понимать, что проблемы решаются, обращений граждан стало больше в айыл окмоту, чем в проверяющие органы».

Глава АО, Кара-Суйский район

### Предложения:

- Ввести в законодательство требование наступления ответственности для лиц, подающих необоснованные или заведомо ложные жалобы на органы МСУ в проверяющие органы.
- Усилить парламентский контроль в отношении государственных органов, плохо соблюдающих закон (подмена проверок вызовами в кабинет, проверки в ходе проверок других организаций и т.п.).

### 7. 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 г. № 196

### Оценка воздействия

Закон был рассмотрен в Докладе 2019 г. и получил большое количество негативных отзывов (61%). Предлагается вновь оценить его воздействие в Докладе 2020 г. для того, чтобы проанализировать изменения.

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон дополнен новым вопросом местного значения – предоставление консультационно-правовой помощи населению. Согласно новой редакции закона, мэрии городов, айыл окмоту разрабатывают и реализуют систему оказания консультационно-правовой помощи населению, отчитываются перед местным кенешем об общем состоянии дел оказания консультационно-правовой помощи и социальной защиты населения.</li> </ul>	<p>53      47</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>

### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Создана возможность получения бесплатных правовых консультаций для населения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Консультационно-правовая помощь – еще один дополнительный вопрос местного значения, не подкрепленный финансами и дополнительными штатными единицами.</li> <li>• Действующие сотрудники органов МСУ не могут предоставить консультации по многим вопросам граждан.</li> <li>• Отсутствует штатная единица юриста в органах МСУ.</li> <li>• Ощущается недостаток квалифицированных юристов на местах.</li> <li>• Дотационные АО не могут позволить себе нанять квалифицированного юриста для осуществления этой функции.</li> </ul>

### Описание воздействия

Анализ анонимного анкетирования показал, что за истекший, с момента выхода предыдущего Доклада, период оценка закона представителями органов МСУ изменилась в лучшую сторону. Однако результаты интервью с представителями органов МСУ оказались обратными – большинство высказывалось о законе негативно. Основной посыл – правительство выступило с очень хорошей инициативой, но почему-то решило переложить ее на плечи органов МСУ. Следствием данного закона стало включение КПП в перечень вопросов местного значения, однако органы МСУ не были обеспечены соответствующими кадровыми и финансовыми ресурсами для возможности качественного



решения этого вопроса. Принятые со стороны правительства меры по созданию центров по оказанию консультационно-правовой помощи (в основном, в городах районного и областного значения) были недостаточны и позволили охватить только 5% административно-территориальных единиц. В то же время отмечается, что потребность в бесплатных юридических консультациях на местах очень высока. Есть также проблема с доступностью квалифицированных юристов в сельской местности.

#### МНЕНИЕ

*«В сельской местности очень сложно найти квалифицированного специалиста. Молодые специалисты, если приходят, то, набравшись опыта, довольно скоро переходят на более высокооплачиваемую работу. Лучше освободить айыл окмоту от этой обязанности – определить для них условия, которые отличаются от городских муниципалитетов».*


*Глава АО, Московский район*

#### Предложения:

- 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.
- Принять меры по разработке полноценной вертикальной системы оказания населению консультационно-правовой помощи.

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

**Оценка воздействия.** Закон был рассмотрен в Докладе 2019 г. и получил большое количество позитивных отзывов (92%). На момент составления Доклада 2019 г. закон действовал недостаточно долго. Предлагается вновь оценить его воздействие в Докладе 2020 г. для того, чтобы проанализировать изменения.

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• В новой редакции статьи «Финансово-экономические основы местного самоуправления» понятия «финансовые основы» и «экономические основы» изложены по отдельности.</li> <li>• В новой редакции изложена статья «Права органов местного самоуправления на создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций, а также на участие в акционерных обществах». Новшество заключается в том, что соответствующие права органов МСУ ограничены целями обеспечения эффективного и оперативного решения вопросов местного значения, а также стимулирования экономического развития в пределах своей территории. Кроме того, указаны 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. Таким образом, новшество установило законодательные препятствия для неконтролируемого создания за счет средств местного бюджета предприятий коммерческого характера, не связанного с функциями местного самоуправления.</li> <li>• Закон дополнен новой статьей «Муниципальный заказ», в которой установлены права органа МСУ, исполнители, финансирование и другие вопросы, связанные с реализацией муниципального заказа.</li> </ul>	 <p>86 14</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Порядок создания муниципальных предприятий позволит более эффективно организовать услуги, которые ранее напрямую исполнялись органами МСУ менее эффективно (например, услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов).</li> <li>• Качество оказания услуг населению улучшается, повышается доверие к органам МСУ.</li> <li>• Созданные муниципальные предприятия и учреждения зарегистрированы в качестве закупающих организаций и поставщиков на портале государственных закупок, в соответствии с Законом «О государственных закупках». Это облегчает работу органов МСУ.</li> <li>• Подробно разъяснены процедуры открытия муниципальных предприятий и оформления муниципального заказа.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• МСУ не хватает опыта в процессе открытия муниципальных предприятий.</li> <li>• При создании муниципальных предприятий, оказывающих услуги, возникает много бюрократических препятствий.</li> </ul>

## Описание воздействия

Изменения в данный закон, принятые в 2018 г., продолжают встречать поддержку представителей МСУ. В Докладе 2019 г. отмечалось, что новые условия еще только рассматриваются органами МСУ, и создание муниципальных предприятий пока идет незначительными темпами. Опрос 2020 г. показал, что органы МСУ уже освоились и начинают внедрять позитивные изменения на практике.

### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«Мы готовим документы на создание муниципального предприятия по питьевой воде, это нужная организация, появляется возможность качественно и с большим охватом оказать услугу населению».*

*Зам. главы АО, Ала-Букинский район*

*«Эта норма закона работает. Мы создали два муниципальных предприятия: в сфере водоснабжения и Центр помощи семьям и детям».*

*Специалист по соц. вопросам АО, Аламудунский район*

*«Нужная норма была введена в закон. Мы открыли два муниципальных предприятия: машинно-тракторное (сервисное) и по питьевой воде, которые успешно оказывают услуги по решению вопросов местного значения».*

*Глава АО, Чон-Алайский район*

К сожалению, данные о количестве муниципальных предприятий для более точного анализа текущих тенденций по-прежнему недоступны. В свободном доступе нет данных об органах МСУ, использующих муниципальный заказ, хотя, судя по отзывам руководителей органов МСУ, этим направлением МСУ заинтересовались.

Безусловную важность данное изменение имеет, с точки зрения разъяснения органам МСУ того, в каких целях могут создаваться муниципальные предприятия, и того, что в целях организации бизнеса в погоне за показателем роста рабочих мест, такие предприятия создаваться не должны. Данное уточнение должно положить конец порочной практике создания муниципальных пекарен, ресторанов и других объектов бизнеса, что влечет за собой необоснованные, нецелевые и неэффективные расходы местных бюджетов.


**Предложения:**

- Организовать для МСУ курс обучения по правовым, экономическим и финансовым аспектам создания муниципальных предприятий.
- Провести анализ имеющихся бюрократических препятствий для оптимизации и упрощения процесса создания муниципальных предприятий.

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

**9. Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О государственных закупках”» от 26 июня 2019 г. № 76**

**Оценка воздействия**

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<p>Изменены требования к применению метода прямых закупок, включая следующие.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Закупающая организация не может заключать договор или рамочное соглашение о закупках с поставщиком (подрядчиком), учредителем и (или) участником которого являются лица, занимающие политические государственные, политические муниципальные должности, специальные государственные должности, и их близкие родственники. Закупающая организация вправе потребовать от поставщика (подрядчика) письменное подтверждение отсутствия аффилированности с лицами, занимающими политические государственные, политические муниципальные должности, специальные государственные должности, и их близкими родственниками.</li> <li>• Уменьшен до пяти процентов ранее применяемый 10-процентный порог при осуществлении дополнительного приобретения товаров (строительных услуг) по договору, заключенному на основании проведенного конкурса, при сохранении цены и технических спецификаций.</li> <li>• Исключен пункт о закупке товаров, работ и услуг органами МСУ для обеспечения своей деятельности до одного миллиона сомов в течение одного года.</li> <li>• При одноэтапном методе закупок введен так называемый двухпакетный способ проведения конкурса: сначала происходит рассмотрение квалификационных требований, после чего могут быть исключены не соответствующие им претенденты, и лишь затем рассматривается вопрос цены. При этомкупающая организация не имеет права исключать или отклонять оставшихся участников. Тем самым наименьшая цена перестала являться главенствующим критерием при принятии решения о закупке. При закупках товаров, работ и услуг, где планируемая сумма предмета закупок превышает двукратный размер максимальной пороговой суммы,купающая организация должна применить двухпакетный способ.</li> </ul>	 <p>81 Позитивная оценка</p> <p>19 Негативная оценка</p>
<p><b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b></p>	
<p>Дальнейшее развитие конкурентоспособности закупок, повышение заинтересованности наибольшего количества местных поставщиков для участия в тендерах на госзакупки, снижение коррупционных рисков и исключение возможности вмешательства заинтересованных лиц в процесс закупок.</p>	

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Уменьшены возможности для коррупции при проведении муниципалитетами закупок.</li> <li>Появилась возможность повысить качество закупаемых товаров за счет снижения влияния демпинга.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Отмена введенного в том же, 2019 году, порога для закупок методом прямого договора ощутимо усложняет процедуру закупок, в особенности тогда, когда вопрос требует оперативного решения.</li> <li>Снижение порога для дополнительного приобретения товаров или услуг создает сложности, т.к. не всегда можно с точностью до 5% запланировать стоимость, например, строительных работ.</li> <li>При объявлении тендера на небольшие суммы потенциальные участники не проявляют интереса.</li> </ul>

### Описание воздействия

Органы МСУ неоднозначно оценивают данные изменения. По результатам анкетирования закон оценен на 81% позитивно, хотя респонденты проведенных интервью практически все, в один голос, заявляют, что внесенные изменения создали для них ощутимые неудобства. Органы МСУ испытывают трудности из-за сложной процедуры закупок, в особенности это сказывается на оперативности решения вопросов, требующих незамедлительного действия (это, в частности, подтвердила практика борьбы с COVID-19). Проблемы возникают и для тех территорий, где количество поставщиков ограничено естественными экономическими условиями. Введенный в начале 2019 г. удобный органам МСУ порог для прямых закупок (1 млн. сомов) был отменен в том же году, как и наличие порога как такового.

#### МНЕНИЕ

*«Очень плохо, что отменили возможность для МСУ делать закупки методом прямого заключения договора до одного миллиона сомов для обеспечения своей деятельности. Приняли в начале 2019 г. и уже в середине того же года отменили. Это было удобно для оперативного решения вопросов местного значения, и особенно там, где ограниченное количество поставщиков. Большая просьба вернуть этот пункт или установить хоть какой-то разумный порог».*

*Глава АО*

#### МНЕНИЕ

*«У органов МСУ должна быть возможность осуществлять прямые закупки. На организацию тендеров уходит очень много времени. А потом нас подвергают критике и взысканиям за то, что мы не можем оперативно решать вопросы. Возникают ситуации, когда проведение конкурса по техническим причинам затягивается и финансовый год завершается. В новом году приходится организовывать все заново».*

*Начальник финансово-экономического отдела АО*

То же самое касается уменьшения с 10% до 5% порога дополнительного приобретения товаров (строительных услуг) по договору, заключенному на основании проведенного конкурса при сохранении цены и технических спецификаций. В особенности это касается строительных услуг, где реальная стоимость очень часто превосходит сметную.

#### МНЕНИЕ

*«В отношении уменьшения процентного порога дополнительных закупок – тоже очень неудобно, особенно для строительных и ремонтных работ. Там очень часто возникают ситуации, когда первоначальная смета оказывается недостаточной. Нужны дополнительные материалы или услуги».*

*Начальник финансово-экономического отдела АО*

Остается значимой проблема квалифицированного проведения закупок. Не каждый АО может позволить себе оплачивать услуги специалиста по закупкам, а у действующих сотрудников не хватает знаний и навыков.

Представители органов МСУ также отмечают, что в законе плохо определена ответственность подрядчиков. На местах нередки случаи, когда подрядчик, после заключения договора, отказывается от контракта или требует изменений его условий в выгодную для себя сторону.

#### **Предложения:**

- Вернуть в законодательном порядке порог для осуществления органами МСУ закупок методом прямого заключения договора.
- Увеличить снова до 10% (товары) и до 15-20% (строительство) порог дополнительного приобретения товаров (строительных услуг) по договору, заключенному на основании проведенного конкурса при сохранении цены и технических спецификаций.
- Предусмотреть в законе ответственность недобросовестных подрядчиков в случае отказа от договора или одностороннего требования изменений условий договора.
- Создать на центральном уровне базу данных по ценам и услугам (по регионам), чтобы МСУ не тратили время на поиск и выборку информации о текущих рыночных ценах для сравнения при подготовке конкурсов и рассмотрении заявок.
- Поддерживать и расширять меры по обучению сотрудников муниципалитетов правовым и техническим навыкам осуществления закупок.

#### *КОММЕНТАРИЙ ДГЗ МФ КР*

*ДГЗ МФ КР дает обширный комментарий к проблеме, указывая, что на самом деле у органов МСУ есть различные возможности для маневра в процессе закупок, в частности, согласно статье 21 Закона КР «О государственных закупках», «значительно расширены случаи применения метода прямого заключения договора.*

*<...> для оперативности решения проблем, связанных с предупреждением и недопущением дальнейшего распространения коронавирусной инфекции COVID-19 <...> был разработан Механизм действий <...> в области государственных закупок».*

*Директор ДГЗ МФ КР Н. БАЙЗАКОВА, № 20-2-2/810 от  
10 сентября 2020 г.*

#### *КОММЕНТАРИЙ МФ КР*

*«...Учебный центр Министерства финансов КР (далее – Учебный центр МФ) <...> проводит <...> онлайн-курсы <...> по процедурам государственных закупок, применив диверсифицированный подход к обучению в отношении участников системы государственных закупок. <...> онлайн-курсы особенно ценны для слушателей в отдаленных регионах и с плотным рабочим графиком. Стоимость пятидневного базового онлайн-курса на тему: «Управление государственными закупками» – 3000 сомов. Все желающие сотрудники органов МСУ в регионах могут повысить свою квалификацию в сфере государственных закупок, не тратя финансовые средства на дорогу, проживание и питание <...>. Учебный центр МФ КР с марта 2018 года запустил Единую информационную систему электронного тестирования и генерирования сертификатов по государственным закупкам. <...>Относительно рекомендации и пожелания органов МСУ <...> «о внедрении аутсорсинга первичного обучения при сохранении права сертификации за Учебным центром МФ КР» <...>сообщаем, что 15 августа 2016 года был заключен Меморандум о сотрудничестве с ОО «Ассоциация экспертов по закупкам», которым уже было отдано на аутсорсинг обучение в регионах, в которых нет филиалов Учебного центра МФ КР. <...> В период удаленной работы во время карантина, в период чрезвычайной ситуации Учебный центр МФ КР перешел на обучение в онлайн-формате <...>, так, с 23 марта по 30 мая 2020 года было обучено 152 человека».*

*Заместитель министра А. К. АЗИМОВ, № 08-1-2/8744 от  
10 сентября 2020 г.*



## 10. Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах от 10 августа 2018 г. № 90

**Оценка воздействия.** Кодекс был рассмотрен в Докладе 2019 г. и получил большое количество позитивных отзывов (71%), хотя комментарии от респондентов о воздействии Кодекса было получено недостаточно. Предлагается вновь оценить его воздействие в Докладе 2020 г. для более детального анализа.

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<p>Новый Кодекс «О неналоговых доходах» регулирует отношения:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>по установлению, введению в действие и взиманию неналоговых доходов;</li> <li>возникающие в процессе осуществления контроля за начислением и уплатой неналоговых доходов;</li> <li>по обжалованию решений уполномоченных органов, действий или бездействия их сотрудников.</li> </ul>	<p>93 Позитивная оценка</p> <p>7 Негативная оценка</p>

### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>По статусу неналоговые доходы сравнялись с налогами.</li> <li>Создаются условия для более системного и подотчетного формирования доходной части местных бюджетов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Доходный потенциал МСУ до конца не реализован, помимо Кодекса здесь необходим комплекс практических мер для расширения доходной базы органов МСУ.</li> </ul>

### Описание воздействия

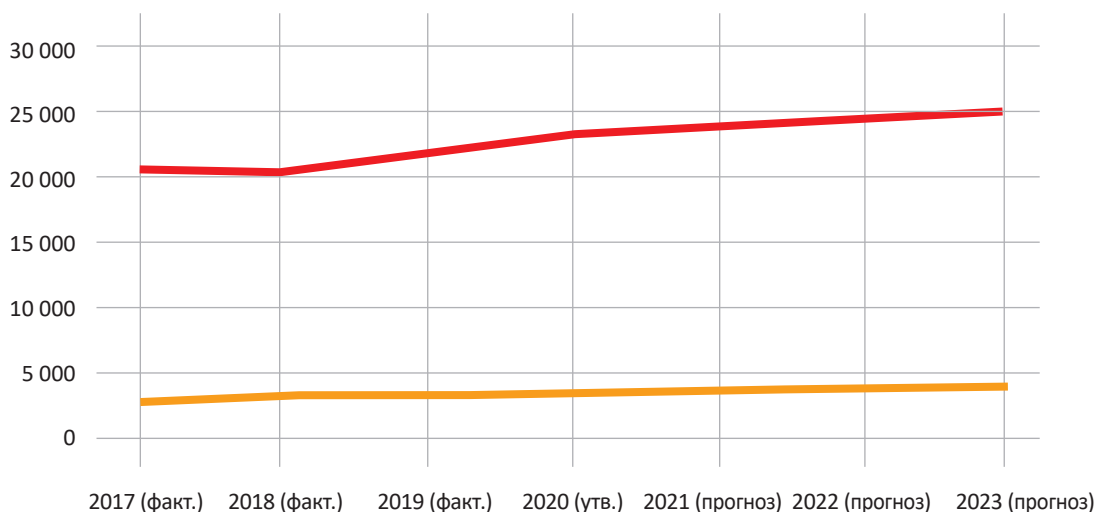
Позитивная оценка данного Кодекса возросла за минувший год, хотя большинство респондентов не видят особой разницы между ситуацией до принятия Кодекса и после него. Это объясняется, прежде всего, тем, что недостаточно поднять регулирование неналоговых доходов до статуса Кодекса, нужно принимать ряд практических и действенных мер по укреплению доходной базы. За последние несколько лет доля неналоговых доходов в общих доходах местных бюджетов не растет (см. таблицу 14 и диаграмму 34 ниже).

**Таблица 14.** Удельный вес и динамика неналоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов, млн. сомов

	2017 г., факт.	2018 г., факт.	2019 г., факт.	2020 г., утв.	2021 г., прогноз	2022 г., прогноз	2023 г., прогноз
Доходы, всего	20 298,0	20 140,1	21 815,8	23 038,1	23 365,7	24 005,1	24 504,4
Неналоговые поступления	2 664,4	2 977,1	3 248,2	3 121,7	3 372,9	3 383,6	3 385,9
Доля неналоговых поступлений	13,1%	14,8%	14,9%	13,6%	14,4%	14,1%	13,8%

Чтобы улучшить динамику поступлений неналоговых доходов в местные бюджеты и увеличить их удельный вес в доходах МСУ, требуются дальнейшие усилия Правительства КР по разработке и внедрению необходимых механизмов. Это могут быть: более качественное управление муниципальной собственностью (в сфере управления муниципальной собственностью до сих пор

существуют возможности для «договорных» аукционов и занижения цен на муниципальную землю и недвижимость, включая ее инвентаризацию); повышение качества финансового менеджмента и качества прогнозирования доходов местных бюджетов на основе социально-экономических показателей.



*Диаграмма 34. Динамика роста общих доходов местных бюджетов в сравнении с неналоговыми доходами*

**Предложения:**

- В дополнение к принятому Кодексу КР о неналоговых платежах следует рассмотреть Закон «О муниципальной собственности на имущество» и проверить, насколько он соответствует фактическому положению дел.
- Правительству КР необходимо предпринять усилия для создания возможностей проведения электронных сделок с муниципальной недвижимостью и землей, чтобы поставить надежный барьер потерям от этих сделок.

**11. Закон КР «О внесении изменений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики» от 23 января 2019 г. № 9**

**Оценка воздействия**

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
Освобождение от налога на землю не распространяется на земли, переданные землепользователем в аренду.	<p>91 Позитивная оценка</p> <p>9 Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Согласно справке-обоснованию, предлагалось освободить от налогообложения земли, занятые стратегическими объектами, используемыми для выработки или передачи электроэнергии, включая земли, являющиеся зоной затопления их водохранилищ.</li> <li>• Целью закона было внесение определенности в части термина «предпринимательской деятельности» для линий электропередачи и деятельности ОАО «Электрические станции».</li> <li>• Однако законопроект был кардинально переработан и, наряду с принятием предложения Правительства КР, был дополнен положением о том, что если земли переданы в аренду, то освобождение от налога не предусматривается.</li> </ul>	

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Изменения способствуют пополнению местного бюджета, особенно это актуально для объектов, отрицательно влияющих на экологию.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Имеются проблемы простоя арендованных участков, по которым отношения с арендатором прекращаются.</li> </ul>

## Описание воздействия

Данные изменения в Кодексе воспринимаются органами МСУ на 90% положительно, поскольку должны способствовать росту доходов местного бюджета, однако для полноценной реализации закона потребуется решение некоторых практических проблем в части уплаты налога во время «простоя» земли.

### МНЕНИЕ

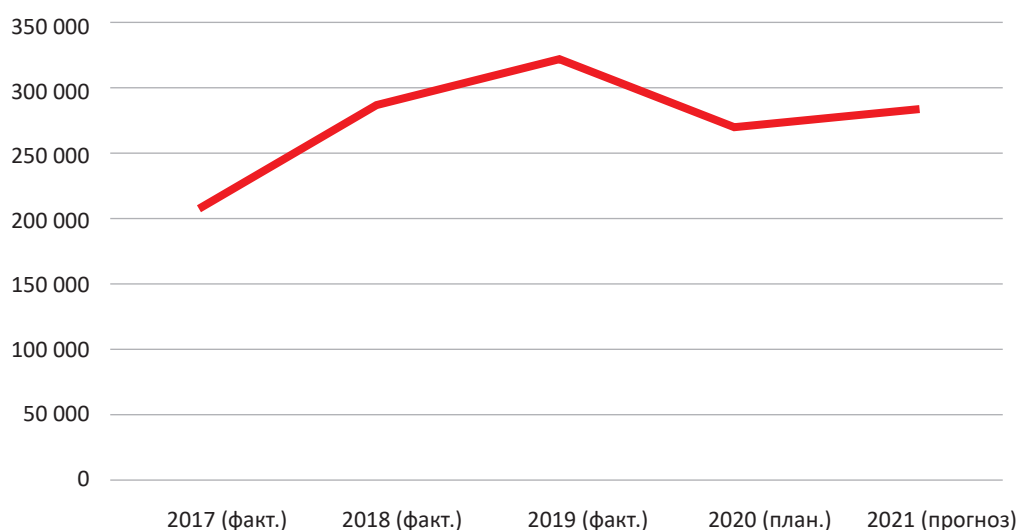
*«На практике сложилось такая ситуация: земельный участок передается в аренду, затем финансовое состояние арендатора ухудшается, нужно искать нового арендатора, но какое-то время земля пустует, что приводит к потерям местного бюджета».*

*Начальник финансово-экономического отдела АО*

Плата за аренду земель имеет небольшой удельный вес в общих доходах местных бюджетов (около 3,5%), однако в целом по республике эти объемы составляют ощутимую сумму (см. таблицу 15 и диаграмму 35 ниже):

*Таблица 15. Динамика поступления платы за аренду земель по республике, без учета городов Бишкек и Ош, млн. сомов*

	2017 г., факт.	2018 г., факт.	2019 г., факт.	2020 г., план	2021 г., прогноз
Плата за аренду земель	207 684,30	287 829,25	322 421,57	268 944,00	284 134,60



*Диаграмма 35. Динамика поступления платы за аренду земель в местные бюджеты, без учета городов Бишкек и Ош, млн. сомов*

Из диаграммы 35 видно, что за последние три года этот вид доходов показывал устойчивый рост, хотя при планировании и прогнозировании МСУ предпочитают занижать показатели. Это вызвано тем, что рост неналоговых доходов для дотационных органов МСУ будет означать автоматическое сокращение объема выравнивающего гранта.

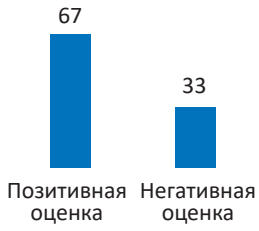
**Предложения:**

- Продолжать внедрение комплексной системы планирования социально-экономического развития территорий, включающей в себя пространственное планирование.
- Исключить неналоговые доходы из формулы расчета выравнивающего гранта.

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

**12. Закон КР «О государственной дотации в семеноводстве» от 02 февраля 2019 г. № 22**

**Оценка воздействия**

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Органами, осуществляющими государственную дотацию в семеноводстве, являются уполномоченный государственный орган, осуществляющий политику в сфере сельского хозяйства, полномочные представители Правительства КР в областях, местные государственные администрации и органы местного самоуправления (по согласованию).</li> <li>• Государственная дотация в семеноводстве осуществляется за счет средств республиканского бюджета.</li> <li>• Порядок, условия, обеспечение прозрачности механизма предоставления государственной дотации семеноводческим хозяйствам КР устанавливаются, согласно положению, утверждаемому Правительством КР (имеется Постановление ПКР от 2 августа 2019 года № 397 «После проверки факта посева семян районной комиссией, по каждому айылному аймаку, с участием представителей айыл окмоту и айылного кенеша, в присутствии получателя семян составляется акт о целевом использовании семян, в двух экземплярах, один из которых остается у получателя семян, второй направляется в районную комиссию»).</li> </ul>	 <p>67 Позитивная оценка</p> <p>33 Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Определены органы, обеспечивающие государственную дотацию в семеноводстве.</li> <li>• Государственная дотация определяет сумму бюджетных средств, ежегодно определяемую Правительством КР, выделяемую на возмещение части затрат семеноводческим хозяйствам за отпущенные на посев сертифицированные сортовые семена приоритетных сельскохозяйственных культур.</li> </ul>	

**Мнения органов МСУ**

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Созданы условия для получения семеноводческими хозяйствами дотаций по квоте.</li> <li>• Семеноводческие хозяйства стимулированы для обеспечения фермеров сортовыми семенами приоритетных сельскохозяйственных культур.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Семеноводческие хозяйства пользуются землями земельного фонда АО, при этом получают государственную дотацию, а работают с крестьянскими хозяйствами по рыночным ценам.</li> <li>• Семеноводческие хозяйства и кооперативы работают напрямую с государственными органами, и органы МСУ не осведомлены об их проблемах.</li> </ul>

### Описание воздействия

Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации не предоставило Союзу МСУ данных о динамике развития семеноводческих хозяйств и их товарообороте, но даже из имеющейся информации о количестве хозяйств, прошедших государственную переаттестацию, можно сделать вывод, что семеноводческая отрасль в КР довольно развита. В 2020 г. в республике функционирует 109 семеноводческих хозяйств различных типов. В таблице 16 ниже приведены данные о количестве семеноводческих хозяйств по областям.

*Таблица 16. Количество семеноводческих хозяйств в республике, единиц*

	2018 г.
Чуйская область	32
Нарынская область	19
Ошская область	17
Иссык-Кульская область	17
Джалал-Абадская область	13
Баткенская область	6
Таласская область	5
<b>ИТОГО:</b>	<b>109</b>

Несмотря на то что большинство опрошенных представителей органов МСУ поддерживают данный закон, у респондентов имелись сомнения относительно справедливости складывающейся ситуации. Проблема в том, что семеноводческие хозяйства пользуются землями земельного фонда АО, получают государственные дотации, но отпускают крестьянским хозяйствам семена по рыночным ценам. Есть также проблема в отсутствии контакта органов МСУ с семеноводческими хозяйствами.

#### **МНЕНИЕ**

*«Так как семеноводческие хозяйства и кооперативы работают напрямую с государственными структурами, у нас нет информации о проблемах в этой сфере».*

*Начальник финансово-экономического отдела АО.*

#### **Предложения:**

- Представители органов МСУ рекомендуют внести в законодательство изменения, которые помогли бы скорректировать ценовую политику семеноводческих хозяйств.
- Улучшить обмен информацией и координирование отраслевой политики между государственными органами и МСУ, в частности, по вопросам семеноводства.



### 13. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам землепользования» от 30 июля 2019 г. № 107

#### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>Дается право использования земельных участков, в том числе пастбищ, для установки сооружений связи легкой конструкции без изменения целевого назначения земельных участков.</li> </ul>	<p>83 17</p> <p>Позитивная оценка    Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
Способствует обеспечению бесперебойной связи посредством устранения законодательных барьеров, связанных с недопустимостью использования земельных участков по нецелевому назначению, без перевода (трансформации) из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой; использования пастбищных земель только в целях выпаса скота, с запретом передачи пастбищ в аренду, использования земли особо охраняемых природных территорий для любой иной деятельности, кроме определенных законодательством об особо охраняемых природных территориях.	

#### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Поправка облегчает органам МСУ бюрократические процедуры при возникновении необходимости возведения легких сооружений связи.</li> <li>Поправка способствует улучшению качества связи в отдаленных регионах, расширению инфраструктуры для развития бизнеса и туризма.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Могут возникнуть сложности при предоставлении пастбищ в аренду, арендаторов может не устраивать наличие конструкций на пастбище.</li> <li>Закон может быть использован для возведения и других объектов, что приведет к сокращению площадей, которые можно эффективно использовать под пастбища.</li> <li>Строительство даже небольших объектов ухудшит экологическое состояние пастбищных угодий.</li> </ul>

#### Описание воздействия

Закон оценивается представителями МСУ как в большей степени позитивный, облегчающий деятельность АО при возникновении необходимости возведения легких сооружений связи и как способствующий улучшению качества связи, расширению инфраструктуры для бизнеса и туризма. Однако пастбища являются основным средством производства животноводческой отрасли, которая имеет очень высокий удельный вес (близкий к 50%) в объемах сельскохозяйственного производства КР. Респонденты выражают опасения, что закон может быть использован либо как прецедент для дальнейшего расширения перечня объектов, строительство которых не будет требовать трансформации, либо как юридическая лазейка для более масштабной застройки, что в итоге приведет к сокращению площадей пастбищ.

#### МНЕНИЕ

*«Должен быть контроль. Так как некоторые лица специально для начала сооружают легкую конструкцию, а через год или полтора там сооружают другие конструкции и переделывают документы».*

Ответственный секретарь АО

Представителей органов МСУ так же беспокоят вопросы, связанные с возможным вредом экологии пастбищ. В докладе прошлого года отмечалось, что деградация пастбищных угодий уже демонстрирует хоть и не очень резкую, но измеримую динамику ежегодного уменьшения их площади.

**МНЕНИЕ**

*«Считаю, что неправильно введена такая норма, потому что способствует развитию эрозии на пастбищах. Строительство легких конструкций – это все равно строительство, что означает использование строительных материалов, возникновение строительных отходов, издержки перевозки материалов через пастбища. Само наличие строений на пастбищах плохо влияет на пастбища и ведет к их засорению».*

Глава АО

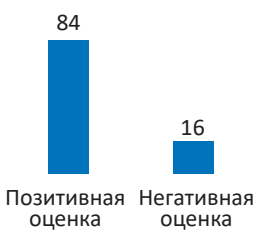
**Предложения:**

- Исполнение закона потребует более тщательного контроля со стороны МСУ, законодателей и Госэкотехинспекции в отношении застройщиков.

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

**14. Закон КР «О внесении изменений в Закон КР “О защите населения от туберкулеза” от 26 февраля 2019 г. № 31**

**Оценка воздействия**

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Органы МСУ исключены из числа субъектов проведения противотуберкулезных мероприятий, но остаются таковыми в рамках делегированных полномочий и в пределах средств, выделенных государством.</li> <li>• Органы МСУ осуществляют финансовую поддержку противотуберкулезным организациям, а также лицам, больным туберкулезом, за счет средств местных бюджетов, в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством в сфере местного самоуправления.</li> </ul>	 <p>84 16</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>
<p><b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b></p>	
<p>Закон разработан в целях гармонизации его норм с нормами Закона КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах», восполнения пробелов и устранения противоречий в связи с изменениями правоотношений в сфере здравоохранения, а также необходимостью приведения его норм в соответствии с законодательством Евразийского экономического союза. В части финансирования закон опирается на бюджетное законодательство (Бюджетный кодекс КР).</p>	

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Продолжает оказываться дополнительная помощь больным на местах, выделяются денежные средства, медикаменты.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Остается дополнительная нагрузка на местный бюджет без финансовых компенсаций со стороны Министерства здравоохранения КР.</li> <li>Большинство местных бюджетов не могут позволить себе оказывать помощь в необходимых объемах.</li> <li>Профилактические работы и контроль заболеваемости туберкулезом медицинскими учреждениями на местах проводятся слабо и даже халатно.</li> </ul>

### Описание воздействия

Несмотря на то что закон сохраняет дополнительную финансовую нагрузку на местный бюджет, обязывая МСУ финансировать противотуберкулезные мероприятия, большинство опрошенных представителей МСУ считают его позитивным, поскольку рассматривают такую деятельность, как полезную для граждан и местных сообществ, учитывая, что помощь со стороны МСУ туберкулезным больным оказывается уже давно.

#### МНЕНИЕ

*«Мы оказывали и продолжаем оказывать помощь больным туберкулезом, они у нас на учете, помогаем с транспортными расходами, чтобы больные могли поехать в больницу. Выдали одной семье земельный участок».*

*Заместитель главы АО*

#### МНЕНИЕ

*«Это правильно, мы и раньше оказывали помощь больным туберкулезом и сейчас оказываем финансовую помощь, чтобы могли лекарства купить и съездить на обследование».*

*Глава АО*

Несмотря на активное участие МСУ в решении этого вопроса, их представители отмечают, что Министерство здравоохранения со своей стороны могло бы уделять больше внимания туберкулезным больным.

#### МНЕНИЕ

*«Профилактические работы и контроль медицинскими учреждениями проводятся слабо, халатно. Они ограничиваются лишь проведением обучения совместно с общественными организациями».*

*Специалист по социальным вопросам АО*

По данным НСК КР, число заболеваний туберкулезом в последние годы не характеризуется значительным ростом. Это говорит о том, что в целом МЗ КР контролирует ситуацию. Следовательно, нужно более тщательно подойти к вопросу о разграничении полномочий в управлении данным вопросом.

**Таблица 17.** Число заболеваний активным туберкулезом по КР, человек

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Выявлено больных с впервые установленным диагнозом	5 851	5 859	5 898	5 853	5 680	5 616

### Предложения:

- Уточнить разграничение полномочий и упорядочить финансовые взаимоотношения между государственными органами и органами МСУ в части финансирования исполнения делегированных государственных полномочий.
- Улучшить обмен информацией и координирование отраслевой политики между государственными органами и МСУ, в частности, по вопросам борьбы с туберкулезом.

### 15. Закон КР «Об организации питания учащихся в общеобразовательных организациях» от 04 декабря 2019 г. № 135

#### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обязанность мэрий городов Бишкек и Ош обеспечивать питание школьников не исключена.</li> <li>• Введено право органов МСУ, при наличии финансовой возможности, выделять дополнительные средства на питание учащихся общеобразовательных организаций, расположенных на соответствующей территории.</li> <li>• Органы МСУ при наличии финансовой возможности осуществляют мероприятия по созданию соответствующих условий для организации питания учащихся общеобразовательных организаций, а также расширению рациона питания, и при возможности выделению общеобразовательным организациям в сельской местности земельных наделов из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий для организации пришкольных хозяйств.</li> </ul>	<p>81 19</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
Оптимизация школьного питания, направленная на организацию здорового и рационального питания детей (перевод на горячее питание).	

#### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Помощь школам со стороны МСУ приобрела законные основания.</li> <li>• Улучшены условия пребывания детей в школе.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон создает дополнительную нагрузку на местный бюджет, предлагая «скрытое» делегированное полномочие.</li> </ul>

#### Описание воздействия

Органы МСУ довольно активно поддерживают этот закон. Они и раньше оказывали школам дополнительную помощь, в том числе для организации питания, что противоречило перечню их расходных обязательств. Теперь этой формальной преграды нет, и органы МСУ, в основном, готовы и дальше обеспечивать детям более комфортные условия пребывания в школе.

В то же время закон представляет собой характерный пример «скрытых» делегированных полномочий, когда вопрос финансирования формально носит добровольный для органов МСУ характер, фактически же они все равно вынуждены это делать, увеличивая расходы и без того небольших местных бюджетов, вне зависимости от того, достаточно ли средств для этого в местном бюджете.

**МНЕНИЕ**

«Поддерживаю организацию горячего питания для школьников. Потому что дети нашего села вынуждены преодолевать несколько километров, чтобы добраться в школу. Думаю, учитывая это, большинство жителей поддержит данную инициативу».

Специалист по социальным вопросам АО

**МНЕНИЕ**

«Данная норма – нагрузка для местного бюджета. Органы МСУ и так полностью ремонтируют школу, столовую в школе, покупают и устанавливают оборудование для столовой, оборудование дорогое, оплачивают электроэнергию. А дополнительные средства для горячего питания не можем выделить, средств не хватает в бюджете».

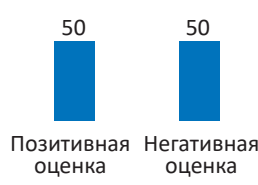
Глава АО

**Предложения:**

- Упорядочить финансовые взаимоотношения между государственными органами и МСУ в части финансирования исполнения делегированных государственных полномочий.
- Вернуться к вопросу об уточнении разграничения полномочий между государственными органами и органами МСУ при выполнении функции образования, являющейся в настоящее время государственной функцией.

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

**Оценка воздействия.** Закон был рассмотрен в Докладе 2019 г. и получил большое количество негативных отзывов (56%). Предлагается вновь оценить его воздействие в Докладе 2020 г. для того, чтобы проанализировать изменения.

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"> <li>• 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;</li> <li>• 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; 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.</li> </ul>	 <p>50                      50</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>



## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Созданы предпосылки для возникновения системы защиты граждан от семейного насилия.</li> <li>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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>У МСУ нет ресурсов и полномочий для разработки и реализации программ и создания социальных служб.</li> <li>У органов МСУ нет навыков и знаний для эффективной работы с жертвами насилия на местах.</li> <li>У органов МСУ нет полномочий для межведомственной координации.</li> </ul>

### Описание воздействия

В прошлом году опросы показали негативное отношение представителей органов МСУ к этому закону, прежде всего потому, что новая роль, отведенная МСУ 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 этом году процент респондентов, негативно оценивших закон, уже не такой высокий. Во время интервью многие представители органов МСУ отметили, что уже стали проводить работу в данном направлении, т. к. данная социальная проблема очень актуальна. Проводится разъяснительная и профилактическая работа с населением, вводится социальный патронаж семей, создаются центры помощи семьям и детям, а также специальные социальные комиссии и комитеты по вопросам защиты и охраны от семейного насилия.

Благодаря этому, улучшается статистика количества случаев противодействия семейному насилию. По информации МВД КР, за 2019 год в Кыргызстане зарегистрировано около пяти тысяч случаев семейного насилия, что значительно ниже показателей прошлых лет (см. таблицу 18).

*Таблица 18. Количество охранных ордеров, выданное органами внутренних дел, шт.*

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Выдано охранных ордеров	7 005	7 323	7 178	5 050

Но важно отметить, что при этом МСУ испытывают серьезные затруднения. Новые полномочия не были подкреплены ни кадрами, ни финансами.

#### МНЕНИЕ

*«В дотационных АО эту обязанность очень сложно выполнять. Нет ни средств, ни персонала, ни специальных навыков. Это очередное перекалывание полномочий государства на плечи МСУ. За последние 2-3 года этот процесс все нарастает. Нарушается статья 113 Конституции. Если министерства не справляются со своими обязанностями, значит, их работа организована неправильно. Нужно правильно организовать работу госорганов, а не передавать все на уровень МСУ».*

*Глава АО*

#### МНЕНИЕ

*«Мы можем, конечно, косвенно участвовать в процессе противодействия насилию, помогать людям разбираться в ситуациях, но часто нам не хватает знаний и компетенции. Нужно более четко разграничить эти функции между нами и госорганами».*

*Глава АО*

Работа возложена на специалистов по социальным вопросам, за которыми и без этого закреплено множество функций. Не хватает знаний, компетенции, а также властных полномочий по пресечению насилия, которые есть у сотрудников правоохранительных органов. Для органов МСУ дополнительная сложность заключается в том, что тесные связи внутри сообщества часто не позволяют им занимать чью-либо сторону в семейных конфликтах. Недостаточно хорошо проработаны механизмы и подходы для работы на местах.

#### **МНЕНИЕ**

*«Большинство мероприятий, проводимых в сельской местности, не соответствуют тому, что прописано в законе, потому что эти мероприятия разработаны для городской местности. В селах случается недопонимание в семьях, но когда мы прибываем на место, они уже разобрались между собой, мы проводим разъяснительную работу, но в большинстве своем наше время расходуется бесцельно».*

*Специалист по социальным вопросам АО*

В процессе обсуждения проекта Доклада с уполномоченными государственными органами были получены следующие комментарий от МТСП КР: «Мнения органов МСУ по данному направлению немного не соответствуют действительности, учитывая то обстоятельство, что в целях реализации Закона ... был утвержден Порядок взаимодействия государственных органов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия:

- уполномоченный орган по координации деятельности субъектов по охране и защите от семейного насилия;
- органы прокуратуры;
- органы внутренних дел;
- уполномоченный орган в сфере социального развития;
- уполномоченный орган в сфере здравоохранения;
- уполномоченный орган в сфере образования;
- уполномоченный орган юстиции;
- уполномоченный орган по защите детей;
- местные государственные организации.

Кроме того, утвержден Порядок оказания помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия, в котором определено, что лица, пострадавшие от семейного насилия, могут обратиться за помощью по месту проживания», в том числе, в мэрии, айыл окмоту и суды аксакалов.

«В данном контексте следует обратить внимание на тот факт, что не только органы МСУ исполняют функции, предусмотренные законом, но и другие государственные органы задействованы в данном направлении в рамках своих полномочий. <...> Кроме того, совместно с <ГАМСУМО> разработано и утверждено Типовое положение о местных комитетах по охране и защите от семейного насилия от 13 марта 2020 г. № 40 и № 01-18/35».

Анализируя приведенный важный комментарий МТСП, Союз МСУ отмечает, что в целом он не опровергает изложенную выше позицию органов МСУ и подтверждает целесообразность рекомендаций, изложенных ниже. Суть комментария сводится к тому, что в системе мер против семейного насилия задействовано большое число государственных органов и органов МСУ, что требует уточнения их ролей и функций. Нельзя не признать, что правительство и уполномоченные органы ведут работу в данном направлении, но пока полной ясности в отношении работы органов по данному вопросу нет. Так, в вышеназванном Порядке оказания помощи ... в отношении органов МСУ сказано, что в случае выявления или обращения пострадавшего мэрии и айыл окмоту: «1) организуют помощь пострадавшим от семейного насилия на обслуживаемой территории, с привлечением территориальных общественных самоуправлений; 2) оказывают помощь через местные комитеты по охране и защите от семейного насилия; 3) информируют органы внутренних дел о наличии опасности совершения семейного насилия». Однако ничего не сказано о том, какого рода помощь должна быть оказана и каким именно образом.

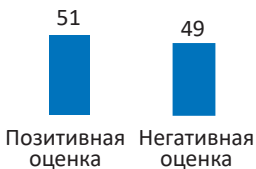


**Предложения:**

- Органы МСУ рекомендуют ЖК КР пересмотреть круг полномочий органов МСУ в данном вопросе, и более четко разграничить функции. Органы МСУ не могут полноценно заместить подготовленных специалистов или правоохранителей. 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.
- Улучшить обмен информацией и координирование отраслевой политики между государственными органами и МСУ, в частности, по вопросам семейного насилия.

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

**Оценка воздействия.** Закон был рассмотрен в Докладе 2019 г. и получил большое количество негативных отзывов (67%). Предлагается вновь оценить его воздействие в Докладе 2020 г. для того, чтобы проанализировать изменения.

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	 <p>51      49</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>

**Мнения органов МСУ**

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сильные стороны, по мнению органов МСУ, отсутствуют.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нет ресурсов для разработки и реализации программ и создания социальных служб.</li> <li>• Нет навыков и знаний для эффективной работы с жертвами насилия.</li> </ul>

**Описание воздействия**

Финансовые, организационные и политические сложности, связанные с реализацией данного закона, более подробно описаны в оценке воздействия Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 г. № 63 (см. выше). В оценке данного законодательного акта отмечают главный момент – в очередной раз произошло расширение списка вопросов местного значения без соответствующего финансового и материального обеспечения. 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 предоставления услуг, государственные органы не достигают своих результатов, граждане не улучшают доступ к услугам.

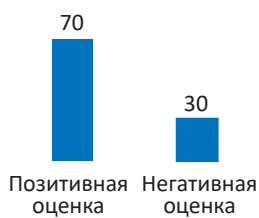
**Предложения:**

- Органы МСУ рекомендуют ЖК КР исключить вопрос об охране от семейного насилия из списка вопросов местного значения и организовать предоставление услуги через делегирование соответствующих полномочий органам МСУ с предоставлением финансовой и методологической поддержки, как это предписано законодательством.



**18. Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» № 163 от 28.07.2017 г. (в редакции законов КР от 28 декабря 2017 года № 222 (27); 30 марта 2018 года № 3; 24 января 2019 года № 18)**

**Оценка воздействия.** Закон был рассмотрен в Докладе 2019 г. и получил большое количество негативных отзывов (58%). Предлагается вновь оценить его воздействие в Докладе 2020 г. для того, чтобы проанализировать изменения.

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>Закрепляет права определенных категорий граждан на получение пособий, определяет виды, размеры и порядок назначения государственных пособий.</li> <li>Исключает органы МСУ из процесса выявления нуждающихся семей, имеющих детей до 16 лет «уй-булого комок», путем устранения комиссий по социальным вопросам.</li> </ul>	 <p>70 Позитивная оценка</p> <p>30 Негативная оценка</p>

**Мнения органов МСУ**

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>Социальные пособия теперь назначаются по месту обращения.</li> <li>Социальными пособиями должны заниматься уполномоченные государственные органы, а не органы МСУ, которые не несут конечной ответственности за назначение пособия.</li> <li>Отмена местной социальной комиссии по назначению пособий прекратила споры из-за пособий между сотрудниками органов МСУ и населением.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Граждане продолжают обращаться по вопросам пособий в органы МСУ, органам приходится выполнять большой объем работы, предоставляя консультации, составляя первичные списки нуждающихся.</li> <li>На самом ближайшем к гражданам уровне – уровне МСУ отсутствуют механизмы адресной финансовой социальной поддержки в экстренных случаях.</li> <li>Действующая система пособий за 20 лет устарела. При высокой теневой занятости, коррупции трудно определять нуждаемость в пособиях. Необходимо платить пособия на основе социально-демографических характеристик.</li> <li>Размеры пособия «уй-булого комок» нуждающимся семьям, имеющим детей до 16 лет, низкие – составляют всего 810 сомов на одного ребенка, что составляет 48% от уровня черты крайней бедности или 20% от прожиточного минимума для детей.</li> <li>Возникает много сложностей при сборе документов.</li> <li>Сохраняется несовершенство баз данных государственных органов.</li> <li>Сохранились возможности для злоупотреблений. На местах наблюдаются факты несправедливой выдачи пособий семьям, имеющим высокий доход.</li> <li>Возникает негативное отношение к органам МСУ со стороны граждан, которые не желают разбираться, где кончается ответственность органов МСУ и начинается ответственность государства.</li> </ul>

**Описание воздействия**

По состоянию на 01 августа 2020 г., государственные пособия получают более 401 тыс. человек. В том числе ежемесячное пособие «уй-булого комок», средняя сумма которого составляет 871 сом, получают 309 тыс. человек. Ежемесячное пособие лицам, не имеющим права на пенсионное обеспечение, или «социальное пособие», средний размер которого составляет 3017 сомов, получают 92,5 тыс. человек.

В 2017 г. со стороны ряда депутатов и национальных экспертов в области социальной защиты была сделана смелая попытка изменения активно поддерживаемой международными организациями системы, абсолютизирующей адресное предоставление пособий. На основе исследований, статистически доказывающих, что рост бедности высоко коррелирует с количеством детей в семье, был инициирован и принят новый Закон «О государственных пособиях» от 28 июля 2017 года № 163, позволяющий перейти на совершенно новую для современного Кыргызстана адресно-демографическую основу предоставления пособий, минуя этап расчета дохода семьи. Этот Закон полностью исключал участие органов местного самоуправления в определении нуждаемости (малообеспеченности) семей в пособиях.

Закон должен был вступить в силу 1 января 2018 г. Однако, под воздействием международных финансовых организаций, был принят Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты о государственных пособиях» от 28 декабря 2017 года № 222, в соответствии с которым вступление в силу нового Закона «О государственных пособиях» было отсрочено до 1 апреля 2018 года, за исключением норм, регламентирующих предоставление выплаты «балага суйунчу». 30 марта 2018 года был принят Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере социальной защиты» № 33, который вступил в силу с 1 апреля 2018 г. и был направлен на улучшение адресности. Однако вместо улучшения адресности пособий детям до 16 лет, было лишь изменено название – вместо ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми (ЕПМС) появилось название «уй-булого комок» (УБК), сохранив при этом все отрицательные характеристики ЕПМС.

Почему так получилось? Какие меры не сработали? Непосредственными мерами, призванными улучшить адресность и сократить ошибки включения и исключения, в последней редакции Закона были:

- исключение всех видов пенсий при расчете совокупного среднедушевого дохода семьи;
- оформление пособия по месту фактического проживания;
- учет скота в условных единицах МРС для более точного учета благосостояния семьи;
- подача заявления в органы социального развития и обязательное посещение специалистами органа социального развития семьи, подавшей заявление на назначение УБК.

Вышеуказанные меры не достигли своих целей по следующим причинам.

Исключение пенсий кардинально не повлияло на количество получателей, так как молодые семьи либо живут отдельно от родителей-пенсионеров, либо вместе с ними, но давно разделились по хозяйственным книгам с родителями.

Отмена требования прописки положительно повлияла только на матерей одиночек с детьми от 0 до трех лет. Во всех остальных случаях трудоспособные члены семьи, имеющие временную регистрацию по месту жительства, должны быть зарегистрированы в службе занятости по месту прописки при личном появлении. По закону, если зарегистрированный безработный не является в службу занятости в течение двух месяцев, то его снимают с учета и, соответственно, лишают пособия. Таким образом, это условие оказалось плохо проработанным и скорее усложнило, чем облегчило доступ к пособию, особенно для внутренних мигрантов. В Справке по итогам мониторинга исполнения Закона Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» (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, отмечено, что органы МСУ остались частью процесса подтверждения права граждан на получение пособия. 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.

Новый учет скота также мало что добавил к адресности, так как достоверность справок о наличии скота, выдаваемых АО, специалисты органа социального развития проверяют по хозяйственной книге.



С 2019 года Министерство труда и социального развития подписало Соглашение о получении автоматизированной информации от Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР.

Специалисты органов социального развития не всегда уведомляют о визите и даже не всегда совершают обязательные визиты. Кроме того, они, как правило, не знают населения АО, и следовательно, за короткий визит не могут определить реальную нуждаемость, хотя и пытаются найти скрытые источники доходов. Эта часть нововведений до конца не проработана, не просчитана функциональная занятость работников органов социального развития и возможность имеющимися кадрами и финансами обеспечить декларацию о 100%-м посещении заявителей. Это норма больше работает как коррупционная.

В целях улучшения охвата пособием по малообеспеченности малообеспеченных семей, проживающих в отдаленных селах, в соответствии с приказом Министерства труда и социального развития КР «Об улучшении охвата малообеспеченных семей ежемесячным пособием нуждающимся гражданам (семьям), имеющим детей до 16 лет («уй-булого комок»)» от 24 октября 2018 года № 63, сотрудники территориальных управлений труда и социального развития (УТСП) выезжают в населенные пункты для принятия заявлений у граждан на назначение ежемесячного пособия нуждающимся гражданам (семьям), имеющим детей до 16 лет («уй-булого комок»).

Если даже органы МСУ не определяют нуждаемость в пособиях, местное население все равно обращается в айыл окмоту. Предписанное Законом обращение за пособиями в УТСП, минуя АО, привело к росту объемов рутинной работы у специалистов УТСП и мультиплицированному росту времени ожидания в очередях людей, решающих вопросы любого уровня сложности в отношении назначения пособия.

Сохраняется проблема несовершенства баз данных госорганов для получения сведений. В некоторых госорганах и органах МСУ данные о наличии движимого имущества, активы по земельным наделам, по МРС и КРС не обновлены. Населению приходится по несколько раз обращаться в те или иные органы, чтобы ввести или вывести данные из базы данных госорганов. В целях обеспечения доступности государственных пособий, в рамках заключенных соглашений с государственными органами, справки из которых требуются для назначения пособий, запрашивается информация о заявителях посредством системы межведомственного электронного взаимодействия «Тундук». На сегодняшний день подписаны соглашения о межведомственном электронном взаимодействии между Министерством труда и социального развития и Государственной регистрационной службой при Правительстве КР, Фондом обязательного медицинского страхования КР, Социальным фондом КР, Государственной инспекцией по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР, Государственной налоговой службой при Правительстве КР и ГП «Кыргызпочтасы».

На основании вышеизложенного, необходимо отметить, что изменение дизайна пособия и правил администрирования, в условиях сохраняющихся неизменными системных проблем в стране, не оказало заметного влияния на расширение доступа к пособию самых уязвимых семей с детьми, а попытки улучшения адресности в части ограничения доступа к пособию неправомочных – создали новые барьеры для доступа.

В целях улучшения доступа граждан к государственным пособиям, независимо от их места жительства либо пребывания, Законом Кыргызской Республики от 10 июля 2020 г. № 75 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» внесены изменения, предусматривающие назначение пособий по месту обращения граждан, за исключением случаев, когда за государственным пособием обращаются лица, проживающие в населенных пунктах, в которых установлены коэффициенты доплат к заработной плате и другим социальным выплатам. В населенных пунктах, в которых установлены коэффициенты доплат к заработной плате и другим социальным выплатам, за пособием обращаются по месту жительства/регистрации. Данным Законом не будет требоваться у заявителей справка о фактическом месте проживания. Данные заявителей будут запрашиваться с использованием возможностей цифровизации государственных услуг по их персональным идентификационным номерам, в рамках межведомственного электронного взаимодействия. Вышеуказанная норма, в первую очередь, обеспечивает охват государственными пособиями внутренних мигрантов.

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.

Наглядной иллюстрацией качества данного закона мог бы стать показатель отношения числа планов индивидуальной работы с семьей (ПИРС) и индивидуальных планов защиты ребенка (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.

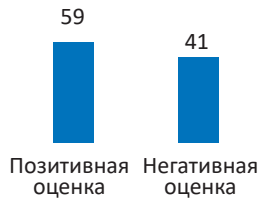
#### Предложения:

- 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.
- Правительству КР органы МСУ рекомендуют 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.

#### 2.1.5. Воздействие законов, внесенных Комитетом по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции

#### 19. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам внедрения института пробации» от 24 апреля 2019 г. № 56

#### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Перечень основных делегируемых государственных полномочий пополнен пунктом 17-2 «Содействие органам пробации в решении текущих задач и выполнении конкретных мероприятий пробации».</li> <li>• Примечание: первоначальный проект закона предполагал включение этой функции в перечень вопросов местного значения, но затем в ходе обсуждения в ЖК КР был перенесен в перечень делегируемых полномочий.</li> </ul>	 <p>59 41</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>
<p><b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон подготовлен во исполнение Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Уголовного кодекса КР, Кодекса КР о проступках, Уголовно-процессуального кодекса КР, Уголовно-исполнительного кодекса КР, Закона КР «Об основах амнистии и порядке ее применения» и Закона КР «О пробации», а также в целях реализации Плана мероприятий, утвержденного распоряжением Правительства Кыргызской Республики № 120-р от 14 апреля 2017 года.</li> <li>• Закон КР «О местном самоуправлении» изменен для повышения роли местных государственных администраций и органов МСУ в оказании социально-правовой помощи клиентам пробации, оказания содействия органам пробации при осуществлении ими мер уголовно-правового воздействия.</li> </ul>	

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Привлечение осужденных на общественные работы помогает сократить некоторые расходы местного бюджета, например, на уборку мусора в общественных местах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• На момент принятия закона и после него система пробации не была готова.</li> <li>• У органов МСУ нет достаточных организационных и человеческих ресурсов для полноценного исполнения этого полномочия.</li> <li>• Органы судебной власти не согласовывают с органами МСУ их возможности принимать людей на исправительные работы.</li> </ul>

## Описание воздействия

Процент негативных отзывов об этом законе довольно высок. Это объясняется тем, что эта новая функция, как и некоторые другие, упомянутые в данном докладе, делегирована МСУ без финансового и кадрового сопровождения. Более того, первоначально в обсуждаемом законопроекте содействие органам пробации предполагалось включить в перечень вопросов местного значения.

### МНЕНИЕ

*«Радует хотя бы то, что это обязанность осталась в делегированных полномочиях. А ведь ее хотели передать на местный уровень. Так и получается, что права и ресурсы у нас не расширяются, а обязанности растут с каждым годом. Было бы хорошо, если бы обязанности государства и местного самоуправления были четко разграничены».*

*Глава АО*

На момент принятия закона и после него система пробации еще не была должным образом организована и отрегулирована, что создало сложности в работе органов МСУ. Как и в случае с другими нефинансируемыми полномочиями, муниципалитетам не остается ничего другого как «привыкать» к новым функциям. На момент составления доклада в некоторых органах МСУ уже назначены кураторы, которые оказывают помощь органам пробации, создаются списки общественных работ, но в целом органы МСУ до сих пор не готовы к полноценной реализации этой функции.

### МНЕНИЕ

*«Нет ясности в определении участия органов МСУ в реализации требований закона. Не многие АО могут предоставлять, например, помещения. Штат также не позволяет активно сотрудничать с ГСИН. Вряд ли мы сможем эффективно реализовать этот закон. А еще мы самыми последними (только после суда) узнаем о том, что к нам направляют людей на исправительные работы. Никто с нами не согласовывает – соответствует это нашим возможностям или нет».*

*Глава АО*

### МНЕНИЕ

*«Это неправильно, органам МСУ очень тяжело работать с таким контингентом граждан».*

*Заместитель главы АО*


В открытом доступе (в т. ч. на сайтах Департамента пробации при Министерстве юстиции КР и ГСИН) нет статистических данных о применении института пробации в республике, для того чтобы оценить масштаб участия МСУ в реализации этой функции.

**Предложения:**

- Упорядочить финансовые взаимоотношения между государственными органами и МСУ в части финансирования исполнения делегированных государственных полномочий.
- Улучшить обмен информацией и координацию между государственными органами (ГСИН), органами судебной власти и МСУ по вопросам пробацции.

**20. Закон КР «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях» от 15 февраля 2019 г. № 25**

**Оценка воздействия**

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<p>Рассмотрение нижеследующих административных дел отнесено к совместному (параллельному) ведению (подведомственности) органами МСУ и органом по контролю и надзору за экологической и технической безопасностью (раньше они были подведомственны исключительно органам МСУ):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• нарушение целостности инженерных сетей и сооружений водопровода, канализации и систем центрального отопления (ст. 72);</li> <li>• открытие люков, колодцев, регулирование задвижек, срыв пломб (ст. 73);</li> <li>• полив зеленых насаждений питьевой водой (ст. 74);</li> <li>• самовольное подключение к водопроводной или иной сети (ст. 75);</li> <li>• самовольный отбор горячей воды (теплоносителя) из системы отопления (ст. 76).</li> <li>• Несколько расширена подведомственность в отношении:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• нарушения правил землеустройства (ст. 173);</li> <li>• нарушения правил охраны водных ресурсов (ст. 177);</li> <li>• нарушения правил использования земель водного фонда (ст. 178);</li> <li>• нарушения правил специального водопользования (ст. 179);</li> <li>• нарушения эксплуатации и содержания ирригационной системы для обеспечения оросительной водой (ст. 180);</li> <li>• нарушения правил распределения воды и правил водопользования (ст. 181);</li> <li>• повреждения естественных и культурных пастбищных угодий на землях, независимо от формы собственности (ст. 182);</li> <li>• нарушения установленного режима использования пастбищ и сенокосов (ст. 183).</li> </ul> </li> </ul>	 <p>75 Позитивная оценка</p> <p>25 Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Устранение пробелов в Кодексе о нарушениях КР в части наделения полномочий государственных органов по рассмотрению дел о нарушениях.</li> <li>• Разграничение функций и полномочий между государственными органами, а также государственными органами и органами МСУ при рассмотрении дел о нарушениях.</li> </ul>	

## Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Органы МСУ реализуют свои права по защите окружающей среды и соблюдению порядка с помощью государственного органа.</li> <li>• Органы МСУ не обладают такими же властными полномочиями, какими обладают правоохранительные или контролирурующие органы. Вследствие чего, их требования нередко игнорировались гражданами. Участие государственного органа поможет решить эту проблему.</li> <li>• Появились дополнительные источники поступления средств в местный бюджет.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Появились организационные сложности при параллельном ведении дел.</li> <li>• На местах работа комиссий осложнена влиянием родственных и соседских отношений.</li> <li>• Местные кенешы часто становятся на сторону нарушителя и конфликтуют с комиссией.</li> <li>• Муниципальным служащим не хватает юридической квалификации для рассмотрения дел о правонарушениях.</li> </ul>

### Описание воздействия

Указанные изменения также оцениваются представителями органов МСУ позитивно, несмотря на отмечаемые ими организационные проблемы.

#### МНЕНИЕ

*«В Кодексе много недочетов. Например, органы МСУ обязаны устанавливать личные данные нарушителей, а люди просто отказываются предоставлять документы, и комиссия ничего не может сделать. Сотрудники МВД не помогают в таких случаях, потому что при этом не нарушается общественный порядок. При этом члены комиссии должны работать на общественных началах и люди не хотят участвовать в работе комиссии, в частности, потому, что не хотят вступать в конфликт с нарушителями-родственниками. Никто не хочет ругаться на базарах. А депутаты местного кенеша, проявляя заботу об избирателях, часто становятся на сторону нарушителя и конфликтуют с комиссией».*

*Глава АО*

#### МНЕНИЕ

*«Иногда сложно разобраться, какое ведомство является указанным в законе «уполномоченным органом». Например, при нарушении требований карантина было непонятно, какой орган налагает за это штраф».*

*Глава АО*

Представители органов МСУ жалуются на недостаток квалификации, которая необходима для эффективной работы комиссий. Для рассмотрения дел о правонарушениях муниципальные служащие должны иметь соответствующие навыки и квалификацию, но возникает вопрос: обязаны ли они их иметь? Сотрудники органов МСУ просто не могут быть специалистами в таком широком спектре вопросов, который адресован им текущим законодательством.

#### МНЕНИЕ

*«Для органа МСУ исполнять закон очень тяжело, Нужно всем иметь юридическое образование, а у нас таких нет. Рассмотрением дел по нарушениям должны заниматься государственные органы».*

*Глава АО*



### МНЕНИЕ

«Работать, согласно Кодексу о нарушениях, очень тяжело, лучше бы этим занимались соответствующие государственные органы. Органы МСУ не могут все знать. И лучше было бы разграничить рассмотрение административных дел с органами по контролю и надзору за экологической и технической безопасностью».

Глава АО

Параллельное ведение административных дел также создает сложности. Стало непонятно, кто должен налагать штраф в том или ином случае. Представители органов МСУ отмечают, что законодательство не предлагает четкого разграничения прав в этом вопросе.

В отношении пополнения доходной части бюджета в 2020 г. недостаточно данных для описания доходной части местных бюджетов, формируемой за счет штрафов или тенденций роста или снижения количества рассматриваемых административных дел.

#### Предложения:

- При параллельном ведении дел о нарушениях необходимо более четкое разграничение в правах наложения штрафных санкций.

#### 2.1.6. Воздействие законов, внесенных Комитетом по экономической и фискальной политике

##### 21. Закон КР «О гарантийных фондах в КР» от 12 апреля 2019 г. № 45

#### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уставный капитал гарантийного фонда может формироваться за счет средств местного бюджета, добровольных взносов и других источников, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.</li> <li>• Раньше гарантийные фонды можно было создавать в форме акционерных обществ, ОсОО, кооперативов, учреждений и фондов. Теперь только в форме акционерных обществ. Это обязывает региональные (муниципальные) гарантийные фонды в Кара-Балте, Караколе, Оше, Джалал-Абаде, Канте и Сарай айыл окмоту Ошской области преобразовать свою организационно-правовую форму.</li> <li>• Надзор отдан НБКР.</li> </ul>	<p>85 Позитивная оценка</p> <p>15 Негативная оценка</p>
<p><b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Повышение доступности финансирования субъектов малого и среднего бизнеса и определение уполномоченного органа по регулированию деятельности гарантийных фондов.</li> <li>• Обеспечение открытости деятельности гарантийных фондов и организаций в качестве организационно-правовой формы акционерных обществ, с применением требования проведения обязательного внешнего аудита.</li> </ul>	

#### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Повышение доступности финансирования субъектов малого и среднего бизнеса.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Может возникнуть дополнительная нагрузка на бюджет, что нежелательно для дотационных АО.</li> <li>• В КР создано слишком малое количество гарантийных фондов, чтобы оценить их масштабное воздействие на органы МСУ.</li> </ul>

### Описание воздействия

Органы МСУ, в особенности дотационные, пока настороженно отнеслись к закону, хотя общая оценка – позитивная. Некоторым представителям органов МСУ не ясна пока его практическая польза, некоторые воспринимают его как дополнительную рабочую нагрузку. Но общее резюме таково, что с момента принятия закона прошло еще недостаточно времени, чтобы говорить о связанных с ним выгодах или недостатках.

#### МНЕНИЕ

*«Создание гарантийных фондов носит «добровольно-принудительный» характер. Мы пока не понимаем их пользы и не очень хотим их создавать, тем более, что приходится уговаривать потенциальных участников. Пока для нас это только дополнительная рабочая нагрузка».*

*Начальник финансово-экономического отдела АО*

### Предложения:

- Рассмотреть воздействие данного закона более подробно при составлении Доклада в следующем году.

## 22. Закон КР «О внесении изменений в Закон КР “О рекламе”» от 25 января 2020 г. № 15

### Оценка воздействия

Важные для органов МСУ изменения	Оценка влияния органами МСУ, в %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вводится обязанность органов МСУ по согласованию с уполномоченным органом в области транспорта, а также с территориальным подразделением, участвовать в обеспечении безопасности дорожного движения в полосе отвода автомобильных дорог.</li> <li>• Размещение рекламы на остановках общественного транспорта допускается на основании договора с органами МСУ, на территории которых находятся остановки общественного транспорта.</li> </ul>	<p>88 12</p> <p>Позитивная оценка      Негативная оценка</p>
<b>Ожидаемый эффект (согласно справке-обоснованию)</b>	
Исключение противоречий в Законе КР «О рекламе», путем внесения редакционных поправок и в целях приведения в соответствие с Законом «О лицензионно-разрешительной системе в КР».	

### Мнения органов МСУ

Сильные стороны закона	Проблемы, выявленные в процессе реализации закона
<ul style="list-style-type: none"> <li>• У органов МСУ появился инструмент для наблюдения за порядком в размещении рекламы на их территории.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Введение дополнительных бюрократических процедур осложняет работу органов МСУ.</li> </ul>

### Описание воздействия

Закон получил в целом позитивную оценку со стороны органов МСУ, но некоторые органы МСУ неоднозначно оценивают воздействие различных норм закона. Многие органы МСУ считают правильным то, что размещение рекламы на остановках должно осуществляться на основании договора с ними.

**МНЕНИЕ**

*«Очень полезное изменение. Теперь легче это регулировать. Раньше приходилось сложно – ГАИ требовало у нас убирать рекламные щиты магазинов с трассы, а владельцы магазинов и кафе отказывались нас слушать».*

*Глава АО*

**МНЕНИЕ**

*«Считаю, что это правильно. Органы МСУ должны контролировать и отвечать за свою территорию, включая рекламные щиты и т.д»..*

*Ответственный секретарь АО*

Относительно нормы о необходимости согласования с различными органами, органы МСУ считают ее неудобной, с точки зрения добавления бюрократических процедур, которые отнимают время, необходимое для решения вопросов местного значения.

**МНЕНИЕ**

*«Органам МСУ необходимо исполнять 25 вопросов местного значения, а нам только и приходится, что все согласовывать. На это очень много времени уходит, поэтому я считаю, что это неправильно».*

*Глава АО*

**МНЕНИЕ**

*«До этого мы работали, согласовывая с ГАИ. Думаем этого достаточно. Зачем добавлять еще один государственный орган?».*

*Ответственный секретарь АО*

**Предложения:**

- Провести анализ необходимости введения дополнительных бюрократических процедур.

## 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 перекалывании 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 10 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 двух случаях из десяти 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 пересмотрены межбюджетные отношения). Справки-обоснования к остальным 80% инициатив 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 десятки новых вопросов местного значения, денег не хватит на финансирование уже существующих – местных дорог, водоснабжения, канализации, управления твердыми бытовыми отходами, содержания школ и детских садов, развития местных культуры и спорта и так далее. 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 получат лишнее бюрократическое обязательство и неподъемную финансовую нагрузку; граждане, проблема которых решена не будет.

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. 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 и Правительство КР при разработке и рассмотрении проектов законов и иных НПА строго соблюдать требования статьи 49 Бюджетного кодекса КР. Согласно данной норме, в Кыргызской Республике устанавливается структура распределения расходных обязательств, которые делятся на расходные обязательства Правительства и расходные обязательства органов МСУ. Вместе с этим Бюджетный кодекс КР запрещает принятие государственными органами решений по осуществлению мероприятий, которые заведомо повлекут за собой увеличение расходов местных бюджетов, без обеспечения соответствующей компенсации.



## ПРИЛОЖЕНИЯ

### ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Перечень законов, принятых в период 2016-2019 гг., которые оказали существенное воздействие на состояние и развитие органов МСУ и местных сообществ

№	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 некоторые законодательные акты по вопросам деятельности органов местного самоуправления» (ЗКР О МСУ, О НПА, «О Регламенте ЖК КР», «О статусе столицы», «О статусе города Ош», «О статусе депутатов местных кенешей») № 115 от 08.08.2019 г.	51	48	3	94%	6%
2	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в законы КР «О местном самоуправлении», «О статусе депутатов местных кенешей», «О статусе столицы», «О статусе города Ош»)» № 118 от 08.08. 2019 г.	50	44	6	88%	12%
3	Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей»» № 117 от 08.08.2019 г.	50	40	10	80%	20%
4	Закон КР «О внесении изменения в Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР»» № 140 от 21.12.2019 г.	58	44	14	79%	21%
5	Закон КР «О внесении изменений в Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»» № 48 от 12.04.2019 г.	60	53	7	88%	12%
6	Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» № 32 от 31.03. 2016 г.	60	53	7	88%	12%
7	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»)» № 196 от 12.12.2016 г.	60	32	28	53%	47%
8	Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»» № 16 от 27.01.2018 г	57	49	8	86%	14%
9	Закон КР «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках»» № 76 от 26.06.2019 г.	58	47	11	81%	19%

№	Наименование закона	Всего мнений	Позитивное влияние	Негативное влияние	Позитивное влияние, в %, к общему числу опрошенных	Негативное влияние, в %, к общему числу опрошенных
10	Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах № 90 от 10.08.2018 г.	58	54	4	93%	7%
11	Закон КР «О внесении изменений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики» № 9 от 23.01.2019 г.	57	52	5	91%	9%
12	Закон КР «О государственной дотации в семеноводстве» № 22 от 02.02.2019 г.	57	38	19	67%	33%
13	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам землепользования» №107 от 30.07.2019 г.	60	50	10	83%	17%
14	Закон КР «О внесении изменений в Закон КР “О защите населения от туберкулеза”» № 31 от 26.02.2019 г.	56	47	9	84%	16%
15	Закон КР «Об организации питания учащихся в общеобразовательных организациях» №135 от 04.12.2019 г.	58	47	11	81%	19%
16	Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» № 63 от 27.04.2017 г.	58	29	29	50%	50%
17	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» № 64 от 27.04.2017 г.	58	30	28	51%	49%
18	Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» № 163 от 28.07.2017 г. (в редакции законов КР от 28 декабря 2017 года № 222 (27), 30 марта 2018 года № 33, 24 января 2019 года № 18)	57	40	17	70%	30%
19	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам внедрения института пробаации» №56 от 24.04.2019 г.	59	35	24	59%	41%
20	Закон КР «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях» №25 от 15.02.2019 г.	59	44	15	75%	25%
21	Закон КР «О гарантийных фондах в КР» № 45 от 12.04.2019 г.	59	50	9	85%	15%
22	Закон КР «О внесении изменений в Закон КР “О рекламе”» № 15 от 25.01.2020 г.	57	50	7	88%	12%

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: «содействии в реализации государственной политики в сфере туризма»	Предлагаемый проект НПА в настоящий период не требует дополнительного финансирования из государственных бюджетных средств	Правительство КР (Министерство культуры, информации и туризма КР)
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). В процессе рассмотрения на заседании ЖК КР данный вопрос был перенесен в ст.20 Закона о МСУ и включен в перечень делегируемых государственных полномочий
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

№	Наименование проекта НПА	Предлагаемые дополнения к перечню вопросов местного значения	Информация о финансировании из справки-обоснования к проекту закона	Автор, инициатор
4	<p>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»)</p>	<p>Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополняется новыми вопросами 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»*</p>	<p>Реализация законопроекта не влечет дополнительных финансовых затрат из республиканского бюджета</p>	<p>Депутат ЖК КР Э. Ж. Байбакаев</p>
5	<p>Проект Закона КР «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики о детях»</p>	<p>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</p>	<p>Принятие данного законопроекта дополнительных финансовых затрат из государственного бюджета не потребует</p>	<p>Депутат ЖК КР М. Э. Мавлянова</p>
6	<p>Проект Закона КР «Об организации питания учащихся в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики»</p>	<p>Проектом закона на местные государственные администрации и органы МСУ возлагаются широкие обязательства по организации питания учащихся 1-4 классов</p>	<p>В пределах ассигнований, предусмотренных республиканским бюджетом Кыргызской Республики Министерству образования и науки КР</p>	<p>Вынесен на общественное обсуждение Правительством КР</p>

\* Сохранен текст законопроекта.

№	Наименование проекта НПА	Предлагаемые дополнения к перечню вопросов местного значения	Информация о финансировании из справки-обоснования к проекту закона	Автор, инициатор
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 30 октября 2019 г. путем размещения на официальном сайте ЖК КР Д. Бекешовым
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

Календарь размещен на сайте ИПР по адресу <http://dpi.kg/ru/library/full/325.html>

### 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.



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 аймака и 31 город. Вся информация о деятельности на сайте: [www.soyuzmsu.kg](http://www.soyuzmsu.kg)



Миссия Общественного объединения «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](http://www.dpi.kg), [www.municipalitet.kg](http://www.municipalitet.kg)

#### **Доклад**

#### **Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законодательства, принятого в период 2016-2019 гг., на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике**

Добрецова Надежда Николаевна  
Семеняк Максим Анатольевич  
Орозбаев Бектурган Ибраимович

Обложка (фотография): Н. Джаманкуловой  
Корректор: О. Марченко  
Дизайн: Н. Андриановой, М. Медетова

Формат А4. Объем 132 стр.  
Бумага мелованная. Печать офсетная.  
Тираж 300 экз.  
Отпечатано в типографии AG5P.  
Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Малдыбаева, 73  
E-mail: [office@adver.kg](mailto:office@adver.kg)