

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ОКТЯБРЬ 2019 | выпуск № 10 (96)

Муниципалитет - это триединство территории, живущего на ней населения и органов местного самоуправления

## В НОМЕРЕ:

### От редактора

Этот выпуск журнала «Муниципалитет» вам не понравится..... 2

### Горячая тема

ФОРУМ ДОНОРОВ:  
Развития регионов не произойдет только за счет инвестиций в инфраструктуру. Нужна система планирования и управления развитием..... 3

ФОРУМ ДОНОРОВ:  
Основные направления развития регионов – перспективы поддержки партнеров по развитию..... 7

Существующие вызовы в области регионального развития..... 7

Приоритетные программные направления регионального развития, нуждающиеся в поддержке..... 10

Союз МСУ и ИПР подготовили Доклад Жогорку Кенешу КР о воздействии законодательства на развитие МСУ в Кыргызской Республике..... 14

Для чего нужен Доклад?..... 14

Краткое содержание Доклада..... 16

Рекомендации Жогорку Кенешу Кыргызской Республики..... 23

Рекомендации Правительству Кыргызской Республики..... 24

Рекомендации Государственной кадровой службе Кыргызской Республики..... 25

Расширение перечня вопросов местного значения без подкрепления ресурсами..... 25

Перечень законов, которые оказали существенное воздействие на состояние и развитие органов МСУ и местных сообществ в 2016-2018 гг. .... 27

Учредитель и издатель  
**Институт политики развития (ИПР)**

Главный редактор,  
председатель правления ИПР  
**Надежда Добрецова**

Исполнительный редактор  
**Нургуль Джаманкулова**

Редактор кыргызской версии  
**Нургуль Джаманкулова**

Верстка и дизайн  
**Адил Абдраимов**

Перевод на кыргызский язык  
**Зейнеп Алтымышова**

Журнал принимает для публикации авторские статьи и размещает адресованные муниципалитетам бесплатные объявления.

**Журнал распространяется бесплатно,** но оставляет за собой право организации платной подписки.

Материалы журнала необязательно отражают точку зрения издателя и партнеров издателя. Ответственность за содержание материалов несут авторы.

**По всем вопросам обращаться по адресам: почтовый – 720001,** Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Уметалиева, д. 108, Институт политики развития; **электронные – office@dpi.kg,**

NDobretsova@dpi.kg  
**Телефоны:** (0312) 97-65-30 (31, 32, 33, 34)  
**Факс:** (0312) 97-65-29  
Использованы фотографии, сделанные сотрудниками Института политики развития, из Интернета.  
Регистрационный номер Свидетельства о регистрации средства массовой информации 1785.  
**ISBN 1694-7053**

# ЭТОТ ВЫПУСК ЖУРНАЛА «МУНИЦИПАЛИТЕТ» ВАМ НЕ ПОНРАВИТСЯ

Это необычный выпуск журнала. Здесь не найти историй успеха из жизни местных сообществ и органов МСУ, новостей законодательства в сфере МСУ и других обычных рубрик. Номер полностью посвящен одной «горячей» теме, попытке ответить на вопрос – а что представляет собой местное самоуправление Кыргызской Республики к концу второго года развития регионов, объявленных Президентом КР?

В публичном пространстве развитие регионов ассоциируется с инвестициями в бизнес, строительством километров дорог, количеством водоснабженных сел и другими физическими параметрами, измеряющими материальные улучшения. И это важно, это правильно. Действительно, почти всю историю независимости регионы Кыргызской Республики развивались отдельно от ее столицы. Некоторые города превращались в призраки, а водопровод в сельском доме оставался несбыточной мечтой. Причем бытие во многом влияло и на сознание. Заброшенные и забытые властью регионы варились в собственном соку, теряли жителей, теряли веру в будущее. Вот что редактору журнала «Муниципалитет» довелось написать в 2007 году: «Мы имеем сегодня страшный ментальный разрыв между двумя частями нашего общества. Часть граждан нашей страны живет в XXI веке: летает на самолетах, общается через электронную почту и видеонет, владеет несколькими языками и катается на горных лыжах, инвестирует свои сбережения в корпоративные акции и облигации. Другая же часть осталась в XX веке, если не в XIX: меряет достаток головами скота и сотками земли, говорит лишь на языке своей национальной группы, продает собственную хибару, чтобы зарезать поминального коня и отправиться жить на свалку. Отпрыски первой группы выбирают между лондонским колледжем и американским университетом, для детей второй – достаточным кажется научиться читать и выполнять лишь простые арифметические действия (обратите внимание, на базарах юные торговцы не знают таблицы умножения)»<sup>1</sup>.

Воля Президента С. ЖЭЭНБЕКОВА заставила политическую элиту развернуться в сторону

городов и сел Кыргызской Республики, и за два года действительно удалось многое изменить, по крайней мере, в физическом отношении, а также возродить надежды сотен тысяч наших граждан на то, что жизнь в регионах перестанет определяться ментальным и не ментальным разрывом со столицей.

Фактические – километражные, денежные, литровые – результаты двух прошедших лет будут измеряться другими. Задача этого выпуска журнала – обратить внимание всех заинтересованных граждан на то, что мы должны сделать, чтобы результаты развития регионов не исчезли, не разрушились и растворились, если политическая воля вдруг изменится. Для Института политики развития ответ лежит на поверхности – мы должны добиться изменения системы управления, в первую очередь укрепив институты и кадры местного самоуправления, – ближайшей к людям и местам их жительства части системы управления.

Способны ли сегодня органы МСУ взять на себя ответственность за устойчивость результатов развития регионов? Есть ли у них достаточные для этого полномочия, нормативная среда, кадры, финансы, инструменты управления? Но чтобы ответить на этот вопрос, придется освоить существенный объем информации, так как простого и единственного ответа на данный вопрос не существует – каждый сам должен найти ответ на него, в соответствии со своей компетенцией, родом деятельности, уровнем понимания. А это требует времени и умственного усилия. Понятно, что большинству граждан нет необходимости делать это усилие – у них полно своих забот, остро стоящих проблем. Им этот выпуск будет неинтересен, поскольку им интересны результаты деятельности власти, а не институциональные условия, в которых эта власть работает или будет работать. Но должна быть группа людей, особенно тех, от кого зависит ответ на поставленный вопрос, кому этот выпуск журнала необходимо прочитать от первого до последнего слова.

Остается только надеяться, что они найдут в себе силы, время и желание сделать это.

**Надежда ДОБРЕЦОВА,**  
председатель правления ИПР,  
главный редактор журнала «Муниципалитет»

<sup>1</sup> Отрывок из статьи «Ментальный разрыв, или Новая миссия кыргызстанской журналистики», Н. Добрецова, «Слово Кыргызстана», 2007 г.

# ФОРУМ ДОНОРОВ: развития регионов не произойдет только за счет инвестиций в инфраструктуру. Нужна система планирования и управления развитием



Форум развития высокого уровня «Ускорение реформ для устойчивого развития» состоялся 19 ноября 2019 года в Государственной резиденции «Ала-Арча». В форуме приняли участие Президент Кыргызской Республики Сооронбай ЖЭЭНБЕКОВ, большинство руководителей государственных органов, высокопоставленные представители донорских агентств, банков развития и международных проектов. Программа форума была посвящена обсуждению пяти важных для Кыргызской Республики направлений развития: региональному развитию и улучшению инвестиционного климата; цифровизации; развитию человеческого капитала; управлению водными ресурсами, изменению климата и сокращению стихийных бедствий.

Модераторами первой тематической панели, посвященной региональному развитию и улучшению инвестиционного климата, выступил Первый вице-премьер-министр КР К. А. БОРОНОВ и постоянный представитель Азиатского банка развития в КР Кендис МАКДЕЙГАН. Это была единственная тематическая панель, которую от начала до конца из зала слушал Президент КР.

Обсуждение началось с презентации вице-премьер-министра КР З. М. АСКАРОВА «Региональное развитие и улучшение инвестиционного климата», который назвал следующие предлагаемые рекомендации и меры в отношении развития регионов:

- проведение реформы АТР;
- совершенствование межбюджетных отношений;
- внедрение кластерного принципа развития регионов;
- развитие социальной инфраструктуры в соответствии с реальными потребностями;
- повышение потенциала кадров в регионах; эффективное управление услугами и земельными ресурсами;
- механизмы диалога между бизнесом и местными органами власти.



Продолжил обсуждение региональный директор Европейского банка реконструкции и развития по Центральной Азии Нил МАККЕЙН, который предложил Кыргызстану сосредоточиться на создании условий для внутренних инвестиций, не ожидая массового прихода инвесторов иностранных, прихода, которого, скорее всего, не произойдет. Затем старший эксперт GIZ по экономическому развитию в Центральной Азии Асель УЗАГАЛИЕВА и Полномочный представитель Правительства КР в Нарынской области Эмилбек АЛЫМКУЛОВ привели примеры мобилизации ресурсов и привлечения внутренних инвестиций в регионах КР. Исполнительный директор Международного делового совета КР Аскар СЫДЫКОВ перечислил основные предложения инвестиционного сообщества к правительству, подчеркнув, что у внутренних и иностранных инвесторов ожидания одинаковы. Также спикер предложил посмотреть подходы к децентрализации, сетуя на отсутствие четкого понимания у инвесторов того, с какими частями управления им необходимо работать на местах – с государственными органами или органами местного самоуправления.

Еще одним спикером панели стала председатель правления Института политики развития, главный редактор журнала «Муниципалитет» Надежда ДОБРЕЦОВА, которая единственная из участников обратила внимание аудитории на системные проблемы управления, препятствующие развитию регионов. Далее публикуются ответы Н. ДОБРЕЦОВОЙ на вопросы, заданные ей модератором дискуссии Кэндис МАКДЭЙГАН.

## **Как национальные и местные органы власти готовят свои планы местного и регионального развития и как они координируют и согласуют их с Национальной стратегией развития?**

Этот вопрос дает мне возможность обратить внимание присутствующих, что фундаментальной проблемой в региональном развитии является слабость институтов публичной власти. Эта слабость выражается в ряде недостатков, главный из которых, на мой взгляд, отсутствие системы планирования.

Десятки государственных программ и 484 местные программы развития представляют собой полный хаос в системе планирования. Фактически система планирования как таковая отсутствует. С начала строительства независимого государства мы отказались от структуры, подобной советскому Госплану, но не создали ничего взамен, полагая, что рыночная экономика сама все за всех



спланирует, оперируя своей «невидимой рукой»<sup>1</sup>. Время, однако, показало, что это не так, никакого самопроизвольного комплексного планирования не произошло, и сейчас уже очевидно, что отсутствие организованной системы планирования представляет собой структурную, корневую проблему. Прежде всего, на это указывает отсутствие механизмов взаимодействия по вертикали – между государственными органами и органами МСУ, и по горизонтали – между самими органами МСУ и между регионами. Кроме того, отсутствует пространственное планирование – в Кыргызстане даже национальная стратегия развития не имеет картографического выражения, не говоря уже о других планах и программах. Иными словами, мы не можем представить свое собственное будущее – ни через систему планирования, ни визуально, с помощью карт и схем.

Что делать? Ответ напрашивается – создать систему комплексного планирования, объединяющую социально-экономическое и пространственное планирование, устанавливающую иерархию взаимосвязанных планов и взаимодействие органов управления между собой.

В отношении социально-экономического планирования в настоящее время возникла уникальная возможность в рамках национальной политики цифровизации построить систему сбора и анализа данных, начиная с уровня местного самоуправления. Национальный статистический комитет и ГАМСУМО в рамках Проекта «Санарип

<sup>1</sup> Невидимая рука — это метафора Адама Смита, шотландского философа конца XVIII-начала XIX века, обозначающая принцип, при котором благотворный общественный порядок возникает как непреднамеренное следствие поступков индивидов. С конца XIX века образ «невидимой руки» стал использоваться для обозначения тенденции рыночного механизма к достижению равенства между спросом и предложением, к обеспечению оптимального распределения ресурсов. Этому способствовало активное противопоставление рыночного либерализма и плановой экономики. Выражение «невидимая рука рынка» было крайне популярно в 90 гг. XX века, когда новые постсоветские государства активно разрушали свою плановую экономику при поддержке иностранных консультантов. Тогда политики обещали обществу, что «невидимая рука рынка» заменит плановую экономику и приведет всех к процветанию.

аймак» уже приступили к созданию базы данных по муниципалитетам. Они преобразуют так называемую хозяйственную книгу (или книгу учета данных о домохозяйствах) в комплекс цифровых данных, описывающих общее социально-экономическое состояние муниципалитета как совокупности населения, территории, на которой проживает это население, и органа управления, который решает вопросы местного значения для данного населения данной территории. Но это только первый шаг. Далее нужно создать аналитическую модель, которая на основе этих данных позволяет управлять развитием, вводить переменные, строить различные сценарии будущего. При поддержке Всемирного банка (через АРИС) разрабатывается такая математическая аналитическая модель планирования, которая позволяет вводить данные на уровне МСУ, например, об инвестициях, и видеть, что получается на выходе. Например, если в 2020 году на территории Кок-Жарского айылного аймака инвестировать в ирригацию 100 млн сомов, то через 5 лет производство вырастет на 15 миллионов сомов в год, доходы населения – на 7 млн сомов в год, будет создано 40 рабочих мест и построены 20 новых домов. Вот такую оценку результативности и эффективности инвестиций позволяет сделать комплексное планирование, основанное на данных и опирающееся на математические прогнозы.

Чтобы связать уровни управления, преодолеть разрывы между государственной политикой и местным уровнем, нужна жесткая иерархия планов, в которой планы национального уровня будут ставить для нижестоящих планов стратегические задачи и ограничения, связанные, например, с изменением климата, управлением водным балансом, управлением мусором и природными ресурсами. Иерархия установит двусторонний обмен базовыми данными, необходимыми для формирования планов каждого уровня. В направлении «снизу вверх» местные планы должны передавать в планы секторных министерств потребности территорий в услугах и инвестициях. В направлении «сверху вниз» государственные планы должны объединять потребности с мест.

Как это должно работать, можно рассмотреть на примере организации предоставления социальных услуг. В первоочередных шагах среднесрочного этапа реализации (2018-2023 годы) Национальной стратегии развития Кыргызской Республики, утвержденной Указом Президента



Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года, № 221, а также Указом Президента Кыргызской Республики «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов и цифровизации страны», предложено делегировать органам МСУ полномочия по организации предоставления в регионах социальных услуг, альтернативных интернатным учреждениям, в том числе путем создания центров оказания социальной помощи семьям и детям в трудной жизненной ситуации, ответственного родительства, дневного пребывания для пожилых, ЛОВЗ, детей с ОВЗ. Однако мера реализуется очень медленно, преодолевая инерционное сопротивление со стороны органов управления. Более того, вносятся предложения вернуться назад, к строительству неких государственных центров оказания социальных услуг, то есть, государственный орган по-прежнему мыслит только категориями создания инфраструктуры, игнорируя пробелы в системе управления, в то время как одной из основных причин пробуксовки является отсутствие достаточной связи между планами и данными, которыми оперирует уполномоченный государственный орган и органы МСУ. Конечно, есть и другие причины – страх потерять прямые рычаги воздействия, полномочия и ресурсы. Но этот страх возникает, в том числе, из отсутствия полных данных и видения четко спланированного будущего. Фактически же правительство не сможет построить центры по оказанию социальных услуг в каждом селе, и именно органы МСУ в своих планах должны сформулировать потребность в социальных услугах и транслировать ее в план государственного уполномоченного органа, который, в свою очередь, должен организовать оказание этих услуг руками органов МСУ, делегировав им соответствующие полномочия и ресурсы.

В отношении пространственного планирования необходимо осознать, что изменения не могут и не должны быть описаны словами, как мы привыкли это делать в бесчисленных планах и стратегиях развития. Мы должны визуализировать фактическое положение вещей и желаемые результаты

с помощью карт и схем, демонстрирующих будущий результат изменений, показывающих страну такой, какой мы хотим ее видеть. Единственные пространственные планы, которыми мы оперируем, – это генеральные планы населенных пунктов, но и они есть далеко не у каждого города и лишь у отдельных сельских муниципалитетов. Создание системы пространственного планирования надо начинать с национальной пространственной схемы расселения и размещения производительных сил, вводить региональный и местные уровни пространственного планирования.

Необходимо также изменить объекты планирования. Исторически доставшееся нам административное деление на районы и области, а также возникшее в эйфории самостоятельности множество мелких муниципалитетов, должны быть преобразованы в совокупность областей планирования различного уровня. Но это не означает немедленную реформу административных границ. Для начала нужно определить области планирования регионального и местного значения, опираясь на фактический потенциал развития, существующие и будущие внутрирегиональные и внешние связи. Области планирования можно ввести решением правительства без перекройки административных границ. Создание системы планирования подготовит почву для административно-территориальной реформы. Только на основе реальных данных, модели планирования и пространственных схем, мы и увидим, какими должны быть будущие административные границы. А пока мы только абстрактно говорим о необходимости укрупнения, не понимая, кого и для чего укрупнять.

## **Как правительство может обеспечить справедливое распределение национальных ресурсов для содействия региональному развитию в более бедных регионах?**

Чтобы справедливо распределять ресурсы между регионами и следовать принципу развития, согласно которому никто не должен остаться позади, мы должны хорошо понимать потребности этих регионов. Решить этот вопрос позволит опять же иерархия планов местного, регионального и национального уровня.

Должна быть пересмотрена практика распределения бюджетных ресурсов и государственных инвестиций. Так, планирование капитальных вложений тоже должно быть привязано к системе комплексного планирования, к ее пространственной части, должно опираться на ком-

плексное понимание того, как будет развиваться инфраструктура в соответствии с будущими запланированными потребностями общества и бизнеса.

Должна быть пересмотрена формула выравнивания – об этом много говорится, но никто не смог пока набраться смелости и пересмотреть систему выравнивания бюджетной обеспеченности. Результат – огромная разница в финансировании публичных услуг и инфраструктуры, даже в пределах одной области. Например, в Аламединском районе айылные аймаки финансируют ЖКХ на сумму 1216 сомов на человека, а в Панфиловском – только на 109 сомов или в 11 раз меньше. Финансирование соцзащиты в аймаках Ак-Талинского района составляет 221 сом на человека, в Кадамджайском и Манасском районах – только 10 сомов на человека или в 22 раза меньше. Не намного лучше ситуация складывается и в отношении городов-точек роста.

Более осознанно необходимо подойти к вопросу расщепления налогов между республиканским и местным бюджетами, в этом направлении есть прогресс, так, недавно в местные бюджеты было передано 100% подоходного налога. Однако на финансовом положении местных бюджетов множества территорий, преимущественно, самых бедных, это никак не отразится, так как там не с чего брать подоходный налог. Также подоходный налог не компенсировал потери регионов от отмены налога с продаж. В целом, темпы роста местных бюджетов отсутствуют. Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете также не увеличивается.

Чтобы обеспечить сбалансированное региональное развитие, межбюджетные отношения должны стать предметом процесса согласования между муниципалитетами и правительством. Предметом этого согласования должны стать вопросы эффекта системы выравнивания, распределение капитальных вложений, расщепление налогов.

Нужно признать, что система планирования и распределение ресурсов между регионами – это задачи государства, частный сектор этого не сделает. Мы можем много делать в направлении увеличения инвестиций, формирования и развития кластеров, но если институты публичной власти не справятся со своими системными задачами, все уйдет в песок, все изменения будут неустойчивыми. Надо открыто признать, что значительная часть донорских инвестиций в инфраструктуру была просто «закопана в землю» именно потому, что не были выстроены институты, не была отлажена система управления. А управление начинается с планирования. Нет системы комплексного планирования – нет управления, нет управления – нет развития регионов.

# ФОРУМ ДОНОРОВ: основные направления развития регионов – перспективы поддержки партнеров по развитию

*На Форуме развития высокого уровня «Ускорение реформ в целях развития», который состоялся 19 ноября 2019 года с участием Президента КР С. ЖЭЭНБЕКОВА, был представлен Совместный рамочный документ, подготовленный Правительством Кыргызской Республики, Координационным советом партнеров по развитию и членами совместных рабочих групп, созданных для разработки секторальных документов<sup>1</sup>.*

*Журнал «Муниципалитет» в целом отмечает высокое качество данного документа, обоснованность вызовов и сбалансированность рекомендаций. Однако отмечает, что выбранное в качестве приоритетного направления развитие кластеров может рассматриваться лишь как одна из среднесрочных мер государственной политики в сфере экономики, в то время как меры по укреплению институтов и совершенствованию финансирования носят более системное воздействие, а потому должны иметь более высокий приоритет как для государства, так и для партнеров по развитию (доноров).*

*Далее журнал «Муниципалитет» публикует отрывок из данного документа, посвященный региональному развитию.*

## Существующие вызовы в области регионального развития<sup>2</sup>

Региональное развитие предполагает наличие многосекторальных, многоуровневых и многоцелевых (социальных, экономических, экологических) стратегий. Основные вызовы регионального развития Кыргызстана связаны с ограниченностью развития экономики и частного сектора в регионах, слабой местной и региональной систем управления, а также отсутствием системных механизмов финансирования для стимулирования и поддержки регионального развития.

Для решения этих задач в Концепции региональной политики Кыргызской Республики на 2018-

2022 годы были определены 20 городов-точек роста, они выступают в качестве двигателя социально-экономического развития региона. Осуществление этой политики по-прежнему сопряжено с рядом проблем. Например, точки роста должны стать основой для создания различных экономических производственных кластеров. На данный момент интегрированные производственные кластеры, охватывающие всю цепочку стоимости – от добычи сырья до переработки, маркетинга и сбыта, сформированы лишь вокруг Бишкека и Чуйской области. Кроме того, для точек роста и экономических кластеров необходимы благоприятные условия для развития при наличии качественных государственных услуг на уровне муниципалитетов, городов, областей и центральных органов власти. Это связано с вопросами координации и сотрудничества различных муниципалитетов в точках роста и кластерных областях, а также об ответственности, потенциале и финансировании различных уровней власти для предоставления эффективных услуг в целях обеспечения благоприятной деловой среды и инвестиционного климата. На страновом уровне дополнительные вопросы, касающиеся доходов, неравенства и дисбаланса в распределении производственных активов, государственных и частных инвестиций и благосостояния между различными регионами и муниципалитетами, могут также быть решены при дальнейшем анализе и принятии необходимых мер.

Исходя из вышеизложенного, в следующих разделах будет представлен анализ ситуации, касающейся развития экономических кластеров в регионах, институциональных механизмов регионального развития и механизмов финансирования регионального развития.

## Развитие кластеров в регионах

### Сотрудничество между государством и частным сектором может быть улучшено

Эта проблема охватывает весь спектр субъектов, от мелких фермеров и индивидуальных предпринимателей, малых и средних предприятий до крупных компаний, и может препятствовать стратегическому развитию точек роста и экономических кластеров. Меры, предпринятые Правительством Кыргызской Республики в сфере развития бизнеса и инвестиций в региональные платформы

<sup>1</sup> Форум и его материалы были подготовлены при финансовой поддержке Азиатского банка развития, Европейского союза, посольства Швейцарской Конфедерации в Кыргызской Республике, системы ООН в Кыргызской Республике и Федеративной Республики Германия через GIZ.

<sup>2</sup> Страницы 18-21 Совместного рамочного документа.

и центры бизнес-услуг, отвечают не всем потребностям бизнеса на местах. Кроме того, сложные бюрократические процедуры и коррупционные риски приводят к тому, что некоторые предприниматели имеют негативное отношение к государственным институтам, не желая формализовать какое-либо сотрудничество с государством.

### **Есть возможности для повышения качества и доступности существующих услуг по мере развития производственно-бытовых цепочек в регионах**

Чтобы в полной мере использовать инновационные технологии производства и переработки, основные высококачественные профессиональные консультативные услуги для частного сектора нуждаются в дальнейшем развитии, включая такие услуги, как ветеринарная поддержка, переработка, логистика, техническое консультирование, тестирование и сертификация, кредитование, маркетинг и другие. Это сказывается на сбыте продукции, ее переработке, сортировке и упаковке, не позволяя частным компаниям выходить на новые рынки. Часто торговая и перерабатывающая инфраструктура (скотобойни, овощехранилища, торговые и логистические центры и т.д.) не развивается на основе всеобъемлющего анализа производственно-бытовых цепочек, которые необходимо проводить в партнерстве с частным бизнесом вокруг существующих или развивающихся производственных и кластерных центров в регионах.

### **Сохраняющиеся инфраструктурные ограничения в отношении дорог, ирригации, энергоснабжения и водоснабжения, ограниченный доступ к соответствующей информации (например, законодательство, субсидии, экспортные возможности) ограничивают рост бизнеса**

Имеющаяся в наличии производственная и социальная инфраструктура не всегда используется эффективно и иногда с нарушением действующих правил зонирования и землеустройства. При наличии условий для развития в промышленных зонах городов может наблюдаться нехватка энергетических мощностей. В то же время из-за концентрации бизнеса, как в столице республики, так и в областных центрах, растет стоимость факторов производства и нехватка земельных участков.

### **При разработке национальных стратегий и программ не всегда в достаточной степени учитываются потребности частного сектора и местные производственные реалии**

Существующие стратегии и программы уже описывают подходы и меры по содействию экономическому развитию регионов. Они часто

разрабатываются «сверху вниз», иногда с ограниченным учетом фактических потребностей частного сектора и местных производственных факторов, хотя в национальных стратегических документах подчеркивается важность частного сектора в социально-экономическом развитии страны. Так, необходимо оказывать более значительную поддержку органическому росту производственных кластеров, и они должны отражать потребности и приоритеты местных сообществ и/или уязвимых групп населения. Кроме того, некоторые программы еще недостаточно учитывают постоянно меняющиеся требования, возможности и ограничения тех рынков, где экономика страны обладает конкурентными преимуществами. Необходима дополнительная государственная поддержка для поднятия вопросов справедливости и равноправия мелких землевладельцев и фермеров. Политика в отношении функций/сфер ответственности и взаимодействия вовлеченных органов управления может быть более четкой.

Передовая практика показывает, что продвижение регионального экономического развития должно основываться на стратегиях, отражающих потребности частного сектора, предлагающих гибкие решения для приспособления к сложным и меняющимся рыночным условиям, создающих возможности для выхода субъектов как государственного, так и частного секторов на новые рынки, а также повышающих конкурентоспособность и увеличивающих перспективы развития экономических кластеров.

### **Институциональные механизмы**

#### **Институциональные механизмы и структуры государственного управления еще недостаточно сильны для поддержки усилий в области регионального развития**

В целях обеспечения эффективного и устойчивого регионального развития, помимо его экономических аспектов, важно хорошо спланировать и определить взаимодействие и согласование систем местного самоуправления с районными, областными и центральными администрациями. Для этого важно создать эффективные системы внутриправительственных отношений и обеспечить компетентное местное самоуправление.

#### **Необходимо дальнейшее прояснение ролей и обязанностей**

Существует несколько государственных органов, отвечающих за различные области, связанные с региональным развитием, однако координация между ними могла бы быть улучшена. Отсутствует четкое разграничение задач и функций государственных и муниципальных органов

власти, что может приводить к информационным пробелам, дублированию усилий, а также ограниченному выполнению необходимых задач в связи с несовершенством законодательства.

### **Приведение государственного планирования в соответствие с местным остается сложной задачей**

Процессы согласования государственного планирования с местным планированием крайне сложны и зависят от четкой координации. Программы, разрабатываемые государственными органами на национальном уровне, не всегда согласуются с местными программами социально-экономического развития, разрабатываемыми МСУ. Кроме того, муниципалитетам также сложно отразить цели централизованных отраслевых и региональных программ в местных планах социально-экономического развития, поскольку на местном уровне отсутствуют отдельные механизмы реализации этих программ и целевые или доступные для их реализации средства. Местные органы власти зачастую не обладают необходимыми знаниями для применения современных методов социально-экономического и территориального планирования на основе данных, и даже на национальном уровне до сих пор нет модели для планирования и прогнозирования, основанного на данных. Кроме того, планирование на всех уровнях в основном сосредоточено на реализации инфраструктурных проектов «сверху вниз», часто без тщательного анализа местных потребностей и приоритетов. В настоящее время нет системной платформы для осуществления диалога и механизмов взаимодействия между сотнями МСУ и правительством для облегчения и координации бюджетного и стратегического планирования на местном и региональном уровнях.

### **Подотчетность местных представительных органов власти**

В соответствии с законодательством, взаимоотношения между местными органами власти и населением должны основываться на прозрачности и подотчетности. На практике же зачастую местные органы власти действуют без обеспечения гражданского контроля. Депутаты местных кеңешей часто не осознают важности подотчетности перед своим электоратом, что, в свою очередь, снижает их ответственность за выполнение своих обязательств. Граждане в целом, в особенности женщины, внутренние мигранты, этнические меньшинства и другие уязвимые группы, часто не имеют возможности привлекать местных лидеров к решению важных вопросов и принятию решений в жизни сообщества.

### **Существующая система межбюджетных отношений могла бы быть улучшена для развития регионов и местного управления**

Существующая система выравнивания не стимулирует местные органы власти к увеличению доходов, так как любое увеличение автоматически приведет к сокращению выравнивающего гранта, получаемого ими из республиканского бюджета. Таким образом, увеличение налоговых поступлений не обязательно приводит к реальному увеличению расходов местного бюджета на решение приоритетных задач регионального развития, улучшение качества услуг на местах или решение приоритетных задач сообществ. Кроме того, есть некоторые трудности с прозрачностью формулы выравнивания. Ни органы местного самоуправления, ни общественность не имеют доступа к детальной информации о том, как формируется выравнивающий грант, что может увеличить риск коррупции и затруднить качественное формулирование органами местного самоуправления своего бюджета. Более того, МСУ расходуют человеческие и финансовые ресурсы на выполнение функций, делегированных им государственными структурами, зачастую без надлежащего финансирования из республиканского бюджета, что может негативно отразиться на их способности выполнять свои основные обязательные функции. Кроме того, перечень вопросов местного значения постоянно расширяется, а схемы их финансирования не корректируются для обеспечения этих дополнительных задач.

### **Оказание услуг и развитие частного сектора на местном уровне должны быть более эффективны для поддержки регионального развития**

Существующее разграничение функций между государственными органами и МСУ приводит к разнице в понимании ответственности между уровнями и структурами управления в части регионального развития. Проблемой для эффективного регионального развития также является существующая административно-территориальная структура с 453 айыл окмоту и 31 городом различного размера и потенциала. Кроме того, низкий потенциал и высокая текучесть кадров создают трудности для МСУ в продвижении стратегического и комплексного развития регионов. Столь высокой текучести кадров способствуют низкий уровень оплаты труда и качество жизни в регионах. Наконец, МСУ часто не хватает опыта или механизмов поддержки и эффективного взаимодействия с частным сектором. Муниципальные предприятия, такие, как структуры снабжения питьевой водой, часто сталкиваются с ограничениями эффективности и с трудом приносят прибыль.

## Механизмы финансирования

**Существующие механизмы финансирования не позволяют осуществлять в стране стратегические инвестиции в целях содействия региональному развитию**

Региональное развитие зависит от инициативы частного сектора, однако поддержка со стороны правительства необходима для устранения серьезных препятствий на пути развития и роста. К числу таких препятствий относится отсутствие местной инфраструктуры, рыночных объектов, услуг поддержки бизнеса, доступа к финансированию и благоприятной политической среды. Необходимо развивать и финансировать эффективные инвестиционные программы для смягчения влияния этих факторов на развитие частного сектора.

**Между существующими региональными фондами развития наблюдается значительный дисбаланс**

Существующая система финансирования регионального развития в Кыргызской Республике основывается на семи областных и 36 районных Фондах развития регионов (ФРР). Эти фонды развития преимущественно финансируются добывающими отраслями и распределяются Министерством финансов Кыргызской Республики, однако региональная диспропорция в освоении природных ресурсов привела к значительным различиям в объеме ресурсов, выделяемых на приоритеты регионального развития в различных регионах.

**Существующая зависимость от финансирования международных партнеров по развитию в деле осуществления инфраструктурных проектов ведет к неустойчивости их результатов**

Большинство государственных органов и органов местного самоуправления не имеют достаточных средств для ремонта и реабилитации инфраструктуры, не говоря уже о финансировании нового капитального строительства. Трансферты из республиканского бюджета органам местного самоуправления недостаточны для финансирования приоритетных проектов регионального развития, таких, как водоснабжение/очистка сточных вод, энергетика, дороги, образование и здравоохранение, общественные здания и сооружения. Кроме того, местные органы власти не обладают потенциалом для определения того, какие проекты наиболее необходимы для развития местных территорий и обеспечения подотчетности в вопросах рационального использования средств.

**Процедуры выделения государственных средств на поддержку регионального развития могли бы быть более эффективны**

С 2018 года одним из главных приоритетов правительства стало региональное развитие. Кроме этого, в 2019 году средства в размере 512 млн сомов фондов развития регионов направлены на поддержку проектов развития местных органов власти и местных сообществ. Также из республиканского бюджета было выделено 2 млрд сомов на содействие развитию малого и среднего предпринимательства в регионах, однако для освоения данных средств требуется значительное время. Кроме этого, на уровне регионов имеется дефицит обоснованных проектов, которые реально обеспечивают развитие.

**Приоритетные программные направления регионального развития, нуждающиеся в поддержке<sup>1</sup>**

Для решения ключевых задач регионального развития Кыргызстана необходимы дополнительные адресные и стратегические усилия национальных, региональных и местных заинтересованных сторон, а также национального и международного бизнес-сообщества и международных партнеров по развитию. Важно, чтобы эти усилия были сосредоточены на ключевых приоритетах реформы и изменений и были хорошо скоординированы между всеми заинтересованными сторонами. Поэтому Правительство Кыргызстана и международные партнеры по развитию обязуются активизировать свои усилия и сотрудничество для содействия региональному развитию, а именно: а) развитию экономических кластеров в регионах; б) институциональным механизмам регионального развития и в) механизмам финансирования регионального развития. В нижеследующих пунктах излагаются намеченные направления реформы, подлежащие рассмотрению в рамках последующей деятельности по итогам Форума развития.

### Экономические кластеры

**Правительство и партнеры по развитию совместно с частным сектором и гражданским сектором осознают необходимость в разработке рамочной основы для реализации экономических кластеров, являющихся движущей силой регионального экономического развития**

Правительству совместно с партнерами по развитию, гражданским обществом и частным секто-

<sup>1</sup> Страницы 22-25 Совместного рамочного документа.

ром следует разработать такую рамочную основу с учетом следующих ключевых принципов.

**Развитие рыночного экономического кластера.** Следует определить и картировать рынки с конкурентными преимуществами для Кыргызстана, следует оценить возможности и требования этих рынков, а последующие действия и мероприятия должны быть разработаны с учетом этих требований. Это необходимо для того, чтобы заинтересованные стороны частного сектора имели доступ к реальным возможностям для ведения бизнеса, позволяющим им создавать рабочие места и увеличивать доходы.

**Развитие экономического кластера при ведущей роли частного сектора.** Деловые интересы и рыночные возможности заинтересованных сторон частного сектора должны быть ключевой движущей силой развития данного кластера. Это обеспечит устойчивый импульс для развития, который осуществляется частным сектором и не зависит (или ограничивается) от государственного финансирования или изменения политических приоритетов. На самом деле кластер должен обеспечивать устойчивый рост региональной экономики за счет обеспечения эффективного сочетания многочисленных цепочек стоимости, выступающих в роли катализаторов.

**Создание благоприятной деловой среды, ориентированной на частный сектор.** Правительственным учреждениям следует дальше сосредоточить внимание на потребностях и возможностях частного сектора в качестве отправной точки и стремиться к созданию необходимой нормативно-правовой базы, необходимых услуг с уделением особого внимания уязвимым группам населения, включая мелких фермеров, в том, что касается социальной и экологической устойчивости в целях содействия развитию.

**Постепенное развитие экономического кластера «снизу вверх».** Принимая во внимание сложные и постоянно изменяющиеся рыночные требования, заинтересованным сторонам из частного сектора (при поддержке государства) следует избегать планирования «с конца», а вместо этого начинать с малого и развиваться по масштабу и сложности с учетом полученных уроков и выявленных потребностей. Это также способствует постепенному росту доверия между заинтересованными сторонами кластера, обеспечивая тем самым время и возможности для увеличения социального капитала в направлении расширения делового сотрудничества и взаимного обучения.

**Расширение сотрудничества и конкуренции между заинтересованными сторонами экономических кластеров.** Хотя сотрудничество между заинтересованными сторонами из частного сектора имеет решающее значение для обеспечения, в частности, количества, качества

и времени, необходимых для соответствия требованиям развитых рынков (например, крупных розничных торговцев ЕАЭС), компонент конкуренции – между производителями, переработчиками и поставщиками услуг – необходимо поддерживать для обеспечения внутренней мотивации всех, работать в меру своих возможностей. Особое внимание следует уделять потребностям малых предприятий, в то время как нынешняя политика в основном ориентирована на крупные структуры.

### Институциональные механизмы

Правительство и партнеры по развитию осознают необходимость создания комплексного консультационного механизма по вопросам совершенствования институционального устройства поддержки регионального развития, который должен включать гражданский и частный сектор. Механизм консультаций должен выступить в роли платформы для диалога по оценке и рассмотрению вызовов и ограничений, связанных с институциональными механизмами, включая как горизонтальные, так и вертикальные вопросы в рамках четкого разграничения обязанностей и ответственности по секторам на различных уровнях управления, в целях регионального развития, что является важной предпосылкой для разработки и осуществления запланированной административно-территориальной реформы как одного из ключевых инструментов регионального развития.

Исходя из определенных приоритетов и необходимости принятия мер, партнеры по развитию могли бы по просьбе правительства оказать техническую помощь, в целях содействия пересмотру неэффективных институциональных механизмов и подготовки почвы для проведения административно-территориальной реформы.

Основные вопросы, требующие обсуждения и рассмотрения в рамках механизма консультаций, включают, в частности, следующее.

**Назначение и подтверждение четкой ответственности за региональное развитие в рамках соответствующих и вовлеченных государственных органов.** Концепция «регион» и соответствующие функции и ответственность за региональное развитие должны быть транслированы в существующих административно-территориальных структурах Кыргызской Республики (муниципальные, районные, областные, республиканские).

**Гармонизация государственного планирования с местным планированием, а также с местным социально-экономическим планированием и территориальным планированием на основе интересов и потребностей местного населения.** Социально-экономическое планирование должно основываться на

национальной модели пространственного планирования и управления, которая увязывает различные уровни управления. Она должна гарантировать как реализацию национальных программ и интересов, так и учет интересов и потребностей местных сообществ. Механизмы диалога/взаимодействия между местными органами власти и национальным уровнем (в том числе через ассоциации муниципалитетов) должны получить поддержку. Это также очень актуально с точки зрения мониторинга достижения ЦУР. Для обеспечения устойчивости результатов при стратегическом планировании и местном развитии следует учитывать фактор изменения климата. Изменение климата в первую очередь затронет водные ресурсы, которые крайне важны для продовольствия, энергетической безопасности и экономического роста. Таким образом, необходимо обеспечить координацию между водохозяйственным ведомством, бассейновыми управлениями и другими национальными заинтересованными лицами и вовлечение затрагиваемых общин и муниципалитетов в процессы планирования комплексного управления водными ресурсами (для более глубокого анализа см. также специальную главу по водным ресурсам). Осуществление Повестки-2030 в Кыргызстане основывается на приверженности и руководстве со стороны национального правительства и гражданского общества, а привлечение региональных и местных заинтересованных сторон будет иметь решающее значение, поскольку многие из усилий потребуются на региональном уровне.

**Улучшение подотчетности местных органов власти.** Необходимо создать благоприятную политическую среду для усиления подотчетности перед гражданами. Передовая практика взаимодействия местных органов власти с местным населением должна быть распространена; механизмы для такой деятельности правительству следует развивать и укреплять при поддержке партнеров по развитию и гражданского общества. Необходимо также и далее развивать и продвигать механизмы и практику общественного мониторинга и оценки работы МСУ. Потенциал и компетентность членов местных советов следует укреплять путем введения обязательной системы обучения их функциям и полномочиям.

**Совершенствование системы выравнивания бюджетной обеспеченности.** Есть необходимость поддержки от партнеров по развитию в сфере совершенствования формулы расчета выравнивающего гранта, которая позволит сформировать новую бюджетную политику на местном уровне. Она будет подразумевать наличие во всех айылных аймаках Кыргызской Республики бюджетов развития с отдельно выделенными источниками доходов. Министерству финансов и

МСУ следует поощрять, а партнерам по развитию поддерживать гендерно-чувствительное и социально инклюзивное бюджетирование.

**Совершенствование управленческих структур для эффективного предоставления услуг и развития частного сектора на местном уровне.** Правительству при необходимости при поддержке партнеров по развитию следует стремиться к оптимизации структуры управления и четкому разграничению функций между государственными органами и МСУ, а также уточнить перечень вопросов местного значения (в том числе путем разработки Кодекса о МСУ). Партнеры по развитию должны оказывать поддержку правительству в оценке потенциала регионов в области управления региональным развитием (например, посредством межмуниципального сотрудничества, консолидации территорий, оценки функциональных областей<sup>1</sup> для информационного обеспечения административной и территориальной реформы). Некоторые функции оказания услуг должны быть переданы на региональный уровень, например, утилизация отходов и охрана окружающей среды. Ключевыми заинтересованными сторонами (МСУ, гражданское общество, государственные органы) должны быть созданы механизмы для повышения потенциала и мотивации работников органов местного самоуправления через горизонтальное взаимодействие и обмен знаниями, в том числе через профсоюзы и ассоциации. Для оценки достижения индикаторов развития необходимо ввести комплексную оценку эффективности деятельности государственных органов, в том числе структур местного самоуправления. Следует создавать конкретные форматы и платформы для государственно-частного диалога.

**Поддержка в развитии 20 городов-точек роста в рамках реализации Концепции регионального развития.** Важно продолжить работу по разработке и реализации Программ социально-экономического развития городов-точек роста в рамках Концепции региональной политики. Со стороны партнеров по развитию помощь может быть оказана в части реформирования муниципального управления, а также прямого инвестирования важнейших объектов, которые дадут толчок к развитию городов-точек роста.

### Механизмы финансирования

Правительство и партнеры по развитию признают необходимость создания программной

<sup>1</sup> Термин «функциональная область» касается понимания пространства, чем бы оно ни было (муниципалитеты, регионы и т.п.) из-за того, как в этом пространстве происходят различные формы взаимодействия: как оно используется жителями, или основано на сотрудничестве, которое происходит между различными государственными или экономическими субъектами. Определение функциональных областей на основе интересов граждан могло бы стать хорошей основой для консолидации территорий в процессе АТР.

системы финансирования эксплуатации и обслуживания активов страны и обеспечить эффективное инвестирование в регионы с участием гражданского сектора и общественного контроля. Правительству необходимо продолжить усилия по созданию программной системы со специальными источниками финансирования для полного обеспечения эксплуатации и обслуживания инфраструктуры страны и эффективного распределения средств на необходимые для поддержки регионального развития инвестиционные проекты. Программный подход к финансированию регионального развития позволил бы выделять отраслевые доходы, достаточные для обеспечения устойчивости, не зависящие от ежегодных бюджетных ассигнований, не отличающихся определенностью. Текущие бюджетные ассигнования и доходы местного сектора основаны на платежах, сборах с пользователей, налогах и тарифах на коммунальные услуги и коммуникации. Существующая система часто не обеспечивает возврат издержек и затрудняет обеспечение устойчивости в большинстве секторов, особенно касательно технического обслуживания, восстановления и новых инвестиций в инфраструктуру. Шаги, необходимые для разработки полностью профинансированной отраслевой программы, состоят в следующем.

**Определение доходов сектора.** В качестве первого шага к рационализации и стабилизации финансирования на региональное развитие существующие доходы секторов, таких, как сельское хозяйство, туризм и транспорт, должны быть полностью защищены, в целях содействия стабилизации финансирования сектора и четкого выявления дефицита средств в каждом ключевом секторе.

**Создание механизма программирования проектов регионального развития, являющегося частью национальной системы комплексного планирования.** Государственное финансирование регионального развития должно осуществляться через прозрачные и гарантирующие подотчетность отраслевые и региональные программы. Для этой цели могут быть адаптированы существующие фонды регионального развития, или же может быть создана новая региональная программа развития. В любом случае программы регионального развития должны быть согласованы с Национальной стратегией развития Кыргызской Республики до 2040 года и стратегиями регионального развития и скоординированы с другими текущими инвестициями. Каким бы ни был этот механизм, правительству необходимо создать прозрачную и подотчетную систему планирования, определения приоритетов и отбора региональных проектов развития на основе достоверного экономического анализа. Важнейшим этапом станет полное внедрение

запланированной технической помощи на программное бюджетирование Министерством финансов при поддержке партнеров по развитию. Следует и далее поощрять усилия по переводу процессов финансового управления и планирования в цифровой формат в качестве основных позволяющих улучшить комплексное планирование инструментов.

**Увеличение внутреннего финансирования для обеспечения устойчивости и финансирования региональных проектов развития.** После произведения оценки потребностей в части эксплуатации и технического обслуживания существующей инфраструктуры и определения наиболее приоритетных инвестиций на поддержку регионального развития, необходимо будет разработать государственную стратегию для обеспечения баланса между потребностями в финансировании и поступлениями от него. Первоначальная программа может включать финансирование партнерами по развитию новых инвестиций, но для обеспечения устойчивости внутренние ресурсы должны обеспечивать эксплуатационные нужды и потребности в обслуживании каждого сектора. Секторам, которые нуждаются в постоянных субсидиях для обеспечения устойчивости, таким, как энергетика, транспорт и водоснабжение, необходимо будет определить надежные внутренние источники финансирования.

**Формирование доли местного финансирования местных проектов, которые могут варьироваться в зависимости от области, в целях предоставления более значительных субсидий малообеспеченным регионам и снижения национальных трансфертов для более обеспеченных.** Вклад и участие местных органов власти повышают чувство сопричастности и подотчетности за региональное развитие на местном уровне. Однако для более эффективного использования роялти на добычу полезных ископаемых, в целях содействия развитию регионов, средства фондов или других инициатив регионального развития должны быть объединены на национальном уровне и распределяться стратегически, в соответствии со стратегиями развития и исходя из потребностей, вместо их сосредоточения в области, где производится добыча полезных ископаемых. Отход от финансирования инвестиций партнерами по развитию является долгосрочным предложением. Однако создание системы обеспечения устойчивости существующих инвестиций обеспечит структуру, способную масштабироваться и расти вместе с экономикой Кыргызской Республики для того, чтобы взять на себя растущую долю будущих инвестиционных потребностей.

# Союз МСУ и ИПР подготовили Доклад Жогорку Кенешу КР о воздействии законодательства на развитие МСУ в Кыргызской Республике

## Для чего нужен Доклад?

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 слабо учитывается при отчете Правительства КР перед парламентом. Поэтому ЖК КР оценивает ситуацию в МСУ и результаты своей законотворческой работы для МСУ либо со слов исполнительной власти, либо на основании личных наблюдений отдельных депутатов, либо по информации из публикаций средств массовой информации (далее – СМИ). Все эти источники информации не могут быть признаны достаточными для того, чтобы дать объективную оценку воздействия законов, принимаемых ЖК КР, на МСУ и работу правительства по исполнению этих законов.

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

Более 60% органов МСУ обращаются в ЖК КР и Правительство КР по поводу проблем, возникающих при реализации норм действующего законодательства (редко – 55,2%, часто – 5,8%<sup>1</sup>). Более половины органов МСУ (51,2%) заявляют о том, что ЖК КР и Правительство КР не предоставляют информацию в ответ на их обращения. Большое число таких обращений и индивидуальное общение с каждым органом МСУ 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, искажать прогнозные последствия некоторых решений для МСУ в глазах депутатов ЖК КР. Так было, например, когда на органы МСУ была возложена часть обязательств по выплате заработной платы учителям, хотя образование является государственной функцией, а ЖК КР не имел информации о нарушении принципа разграничения бюджетов, функций и полномочий государственных органов и органов МСУ.

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

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

Союз МСУ в партнерстве с Институтом полити-

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

ки развития (далее – ИПР) разработал концепцию Доклада Жогорку Кенешу КР о воздействии законодательства, принятого в период 2006-2018 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 мониторинга контрольной функции ЖК КР, воздействия законов и других актов ЖК КР, обсуждения результатов этого мониторинга и корректирования решений по итогам обсуждения. Практика подобных докладов применяется в других секторах и странах, например, доклады Омбудсмена также используются как инструмент регулярного взаимодействия заинтересованных сторон, мониторинга и оценки качества принимаемых решений.

Методология Доклада была разработана с учетом практики предоставления подобных докладов по другим направлениям и представлена трем комитетам ЖК КР: Комитету по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР; Комитету по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию ЖК КР; Комитету по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению ЖК КР.

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

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

Ожидается, что в результате внедрения Доклада как регулярного инструмента коммуникации и мониторинга установится прямая связь ЖК КР с местными сообществами; интересы местных сообществ получают 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 2016-2018 гг.") представляет собой целостное описание состояния представительных и исполнительных органов МСУ, включая текущие тенденции и про-

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ МИССИЯ ДОКЛАДА

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

## ТЕХНИЧЕСКАЯ МИССИЯ ДОКЛАДА

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

## КОММУНИКАЦИОННАЯ МИССИЯ ДОКЛАДА

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

блемы развития. Здесь содержатся факты и выводы, представляющие интерес не только для всех уровней управления, но и для граждан. Не случайно эта часть Доклада начинается с результатов обзора уровня доверия граждан к органам МСУ. Органы МСУ считают, что суть МСУ заключается в участии и доверии граждан, на которых строится вся система власти.

Вторая часть Доклада ("Воздействие на местные сообщества и органы МСУ законов, принятых в 2016-2018 гг.") посвящена описанию влияния 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.



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



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

## Краткое содержание Доклада

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

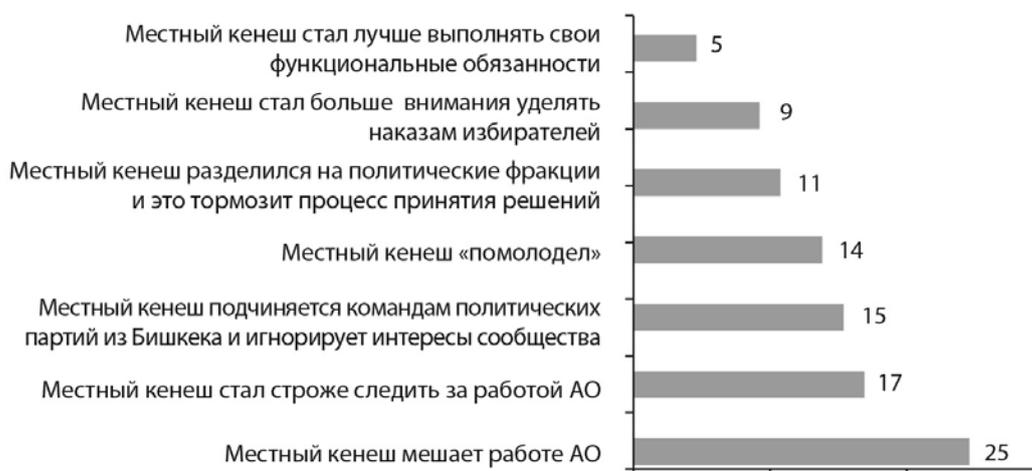
Доверие населения существенно растет к тем органам МСУ, где хорошо налажена информационная работа с гражданами, где с ними поддерживается постоянный диалог. Но жители многих сообществ недостаточно информированы о сво-

их правах и обязанностях в отношении МСУ и не являются его активными субъектами. Проблема заключается не только в ограниченности технического доступа к информации (затрудненный или дорогой доступ к Интернету, частое обновление НПА и нерегулярность получения материалов, помогающих правильно понимать и применять эти НПА) и отсутствии эффективных коммуникаций между МСУ и гражданами. Органы МСУ при планировании и осуществлении социального и экономического развития местного сообщества в большинстве случаев слабо учитывают реальные потребности населения. Неудивительно, что, несмотря на довольно высокий уровень доверия к МСУ, граждане стремятся к прямому взаимодействию, непосредственному контакту с органами МСУ, избегая при этом таких форм взаимодействия, которые построены на представительском принципе, – выборы депутатов местных кенешей и работа через НКО. Проще говоря, граждане верят только собственным глазам и ушам, избегая любых посредников (диаграмма 3<sup>1</sup>)

<sup>1</sup> Источники: ИПР: опрос общественного мнения в рамках реализации Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»; SIAR: Public Opinion Survey Residents of Kyrgyzstan // The survey was conducted



Диаграмма 3. Уровень доверия граждан Кыргызской Республики к различным институтам, в %



**Диаграмма 4.** Как изменилась работа местных кеңешей под влиянием политических партий, в %. Результаты опроса представителей органов МСУ, проведенного Союзом МСУ в 2019 г.

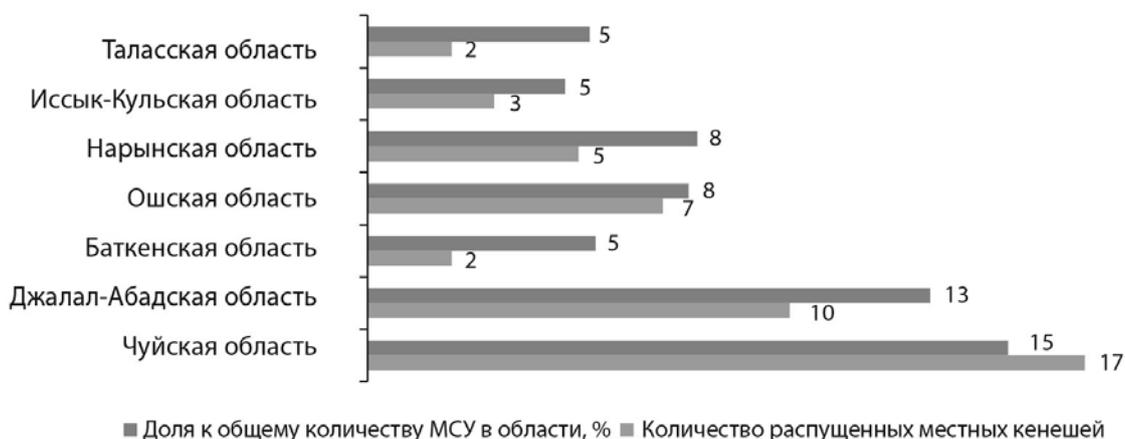
В отношении развития местных кеңешей единого мнения о воздействии политических партий на работу местных кеңешей не сложилось, и системе управления, аналитическим центрам еще предстоит изучить это воздействие, чтобы выработать обоснованные рекомендации. И все же подавляющее большинство (79%) представителей органов МСУ считают, что местные кеңеша не должны формироваться по партийному принципу. Большим достижением ЖК КР стало принятое в 2019 г. решение о введении 30-процентной представительской квоты для женщин в местных кеңешах. До этого низкий уровень представленности женщин в кеңешах отражал их уязвимое положение в процессе принятия решений, что подтверждается снижением на 3% доли женщин-депутатов в течение 2016-2019 гг. за счет движения манда-

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

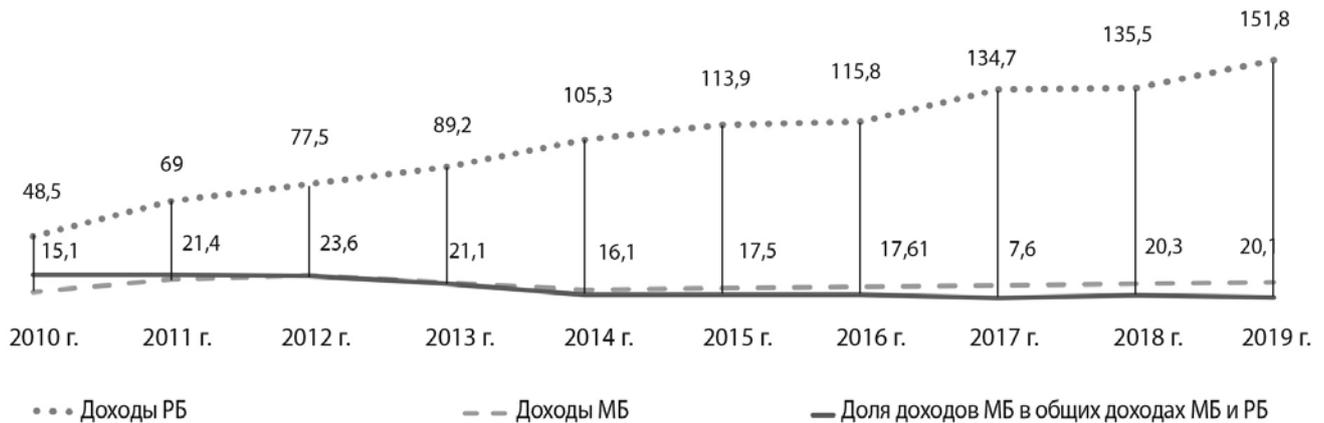
Уровень образования, влияние партийного фактора приводят к роспуску местных кеңешей. Всего за период с 2016 по 2019 год. было распущено 34 местных кеңеша, что позволяет назвать систему представительной демократии на местах относительно неустойчивой.

Муниципальная служба эволюционно развивается, и важным достижением необходимо считать принятие нового Закона КР «О государственной

by Dr. Rasa Alisauskienė 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 5.** Количество и доля распущенных местных кеңешей по отношению к общему количеству органов МСУ, в разрезе областей, в %

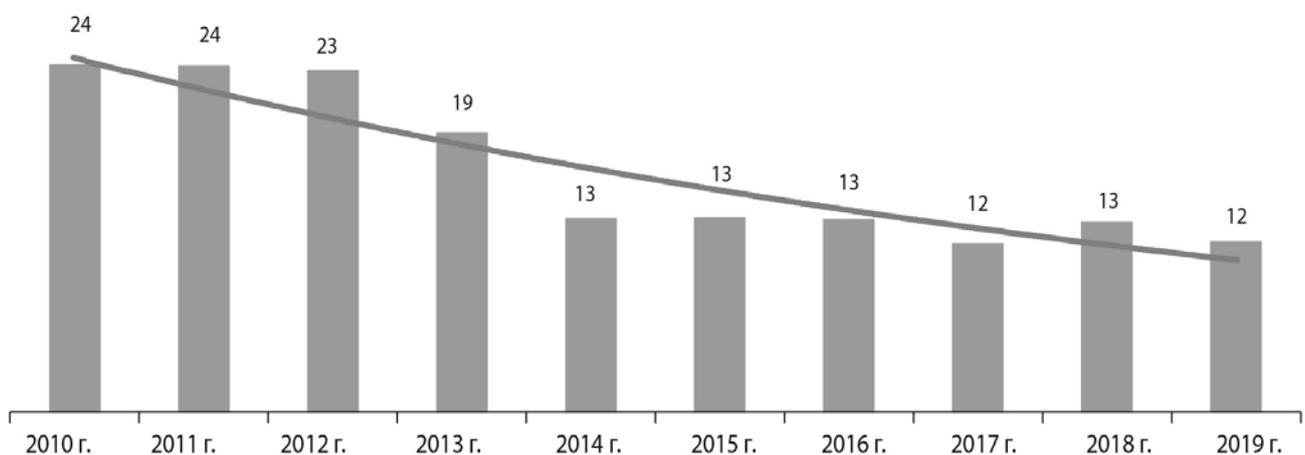


**Диаграмма 6.** Динамика доходов республиканского и местных бюджетов, млрд. сомов

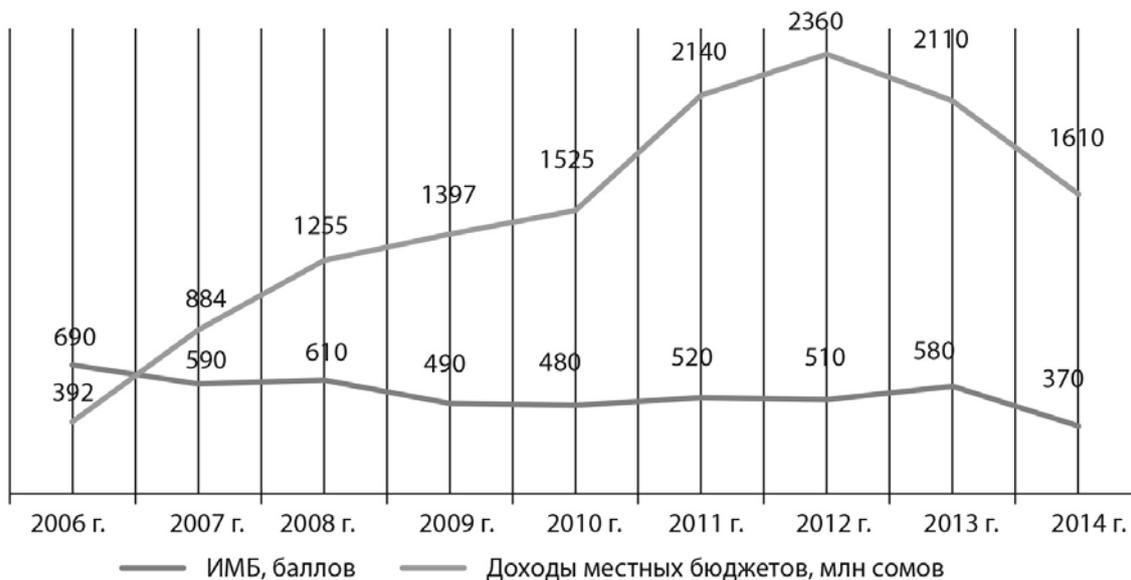
гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года, № 75. Но и здесь обнаружен ряд проблем. Так, снижается доля женщин на муниципальной службе, особенно на политических должностях. Национальный состав исполнительных органов МСУ незначительно изменился в сторону большего разнообразия, однако представленность национальных меньшинств в органах МСУ примерно в 3 раза ниже, чем доля этих меньшинств в населении страны. Муниципальная служба демонстрирует тенденцию старения состава: лица предпенсионного и пенсионного возраста в 2019 г. занимают почти 22% муниципальных должностей, что на 4% больше, чем в 2016 г. Позитивная динамика наблюдается в отношении уровня образования муниципальных служащих – доля служащих с высшим образованием по сравнению с 2016 г. выросла на 5%. Невыясненным однако остался факт исчезновения из статистики 716 человек, имеющих среднее образование, которые до 2016 года занимали различные муниципальные должности. Стабилизировался уровень текучести кадров, всплеск которой в 2016 г. был обусловлен сменой политических руководителей органов МСУ. Тем не менее сохраняется риск

нового всплеска в 2020-м и 2021 году, так как не принято мер противодействия практике замены команды после смены главы исполнительного органа МСУ, что наносит ущерб преемственности и качеству муниципальной службы. Органы МСУ поддерживают необходимость прохождения конкурса в Государственной кадровой службе КР (далее – ГКС) на замещение должностей муниципальных служащих, но замечают, что в условиях дефицита кадров это превращается в проблему, когда кандидаты на должности не могут пройти тест из-за сложных вопросов, и кадровый состав органов МСУ остается неукomплектованным.

С момента принятия Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года, № 127 прошло 6 лет. Уже второй созыв ЖК КР рассматривает причины, по которым закон не работает в полную силу в течение столь длительного времени. По общему мнению, основными причинами, препятствующими реализации закона, являются: отсутствие четкого разграничения полномочий и ответственности между государственными органами и органами МСУ; трудности в определении стоимости делегируе-



**Диаграмма 7.** Доля доходов МБ в общих доходах МБ и РБ, в % к итогу



**Диаграмма 8. Обратная зависимость ИМБ от объемов финансирования МБ**

мых полномочий; бюрократическое сопротивление аппаратов государственных органов. Также процесс делегирования не всегда приветствуется со стороны органов МСУ, особенно дотационных, для которых поступления межбюджетных трансфертов на исполнение делегированных полномочий означает автоматическое снижение суммы выравнивающего гранта. Однако прогресс в реализации механизма все же наблюдается. Так, в отношении примерно 40 % полномочий, отнесенных Законом КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 к основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам МСУ, Правительством КР ведется активная работа.

Ясно обозначенная Президентом КР в последние два года политика развития регионов должна была найти свое отражение в ситуации, касающейся местных бюджетов, из которых финансируется создание условий жизни для граждан. Однако данные показывают, что распределение доходов между местными и республиканскими бюджетами слабо учитывает приоритеты страны в отношении регионального развития. В результате, большинству органов МСУ не хватает ресурсов для качественного исполнения собственных функций и делегированных государством полномочий. В сравнении с темпами роста доходов республиканского бюджета, доходы местных бюджетов практически не растут. Всплеск наблюдался только 2011-2012 гг., а затем в течение трех лет наблюдалось снижение общего объема доходов местных бюджетов, тогда как доходы республиканского бюджета растут устойчивыми темпами. Начиная с 2014 года, динамика объемов местных бюджетов практически отсутствует, что в условиях инфляции и растущих обязательств означает фактическое снижение объемов финансирования. При этом

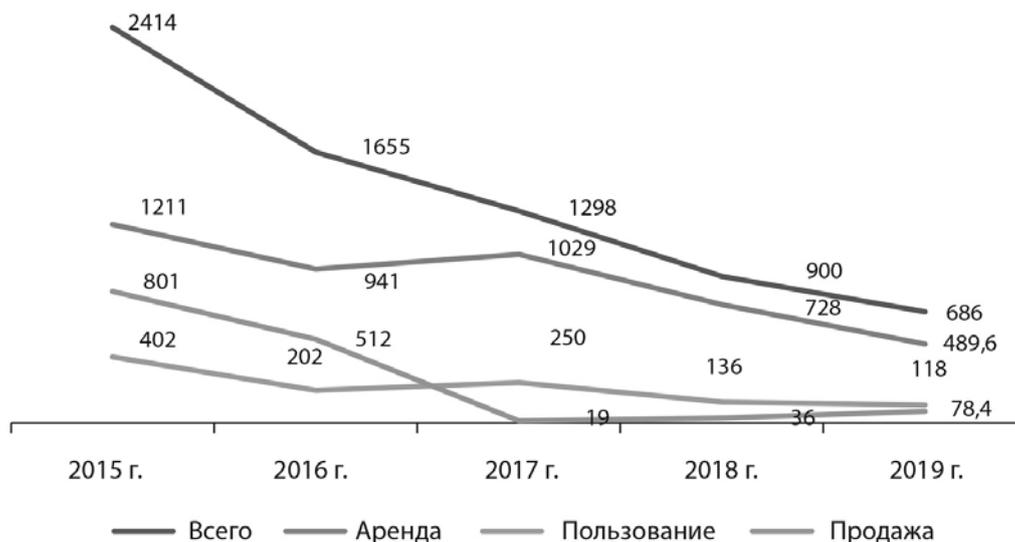
доля доходов местных бюджетов в совокупном объеме доходов республиканского и местных бюджетов устойчиво снижается. Все это говорит о том, что вопросы местного значения, включая тяжелые финансовые обязательства по инфраструктуре, остаются недофинансированными.

Замечено, что рост финансирования вопросов местного значения и органов МСУ напрямую влияет на снижение многомерной бедности и улучшение условий жизни граждан. Это одно из лучших политических доказательств необходимости увеличения финансирования МСУ<sup>1</sup>.

В качестве приоритетных направлений совершенствования политики межбюджетных отношений органы МСУ называют следующие: финансирование делегированных полномочий; политику выравнивания бюджетной обеспеченности; политику распределения регулируемых доходов; выделение стимулирующих (долевых) грантов; планирование доходов местных бюджетов; распределение внутренних инвестиционных проектов капитальных вложений. Поэтому особая задача для всех уровней управления, включая ЖК КР, закрепленная в Национальной стратегии развития на период 2018-2040 гг. и не решенная до настоящего момента, – это необходимость процесса согласования межбюджетных отношений между Правительством КР и органами МСУ.

Тревогу вызывает и качество управления муниципальной собственностью, которая представ-

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



**Диаграмма 9.** Динамика сделок с муниципальной недвижимостью и землей (по видам сделок), количество сделок

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

Данными о правонарушениях, совершаемых органами МСУ, владеет Генеральная прокуратура КР. Однако формат представления этой информации постоянно меняется, и провести какой-либо анализ не представляется возможным. Важно отметить, что, несмотря на неоднократные обращения, Генеральная прокуратура КР продолжа-

ет в своей отчетности объединять органы МСУ и местные государственные администрации (далее – МГА) в одну категорию органов управления.

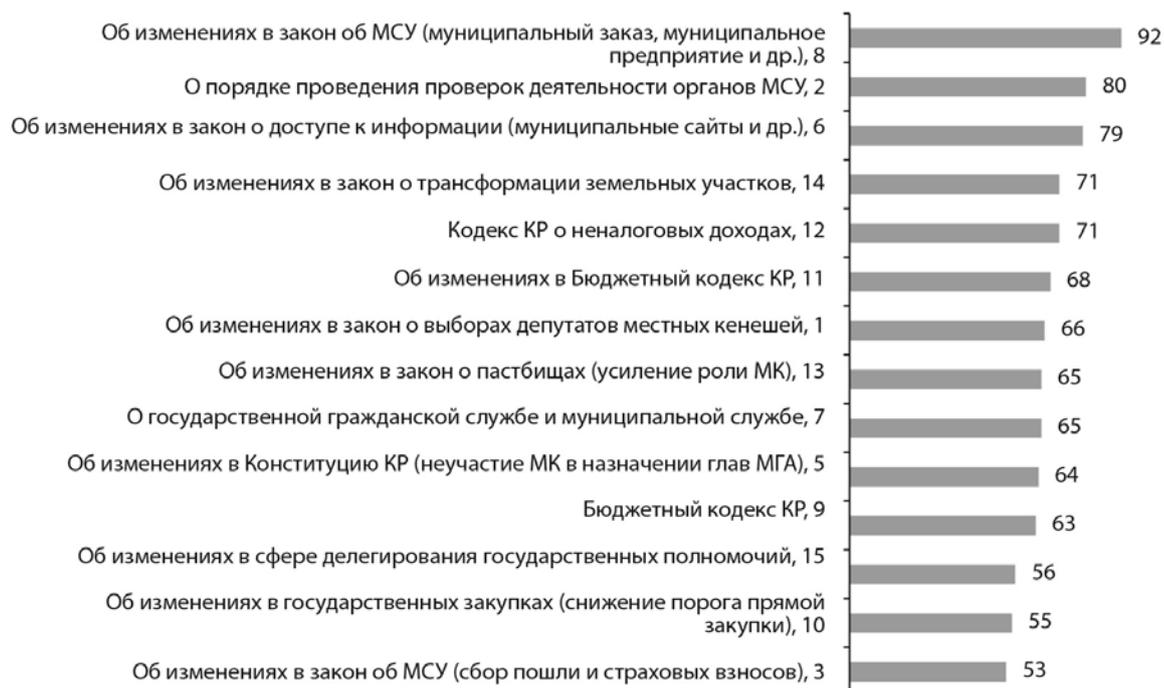
Согласно данным Генеральной прокуратуры КР, в 2018 г. из 2030 проверок, проведенных в рамках борьбы с коррупционными нарушениями, 746 (37,7%) проверок проведены в органах МСУ и МГА. Большинство выявляемых нарушений приходилось на действия должностных лиц органов МСУ, связанных с проведением государственных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

Согласно предварительным данным Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному устройству, судебному правопорядку и Регламенту ЖК КР<sup>1</sup>, проверяющего исполнение Закона КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года, № 32, нарушения закона выявлены как со стороны государственных органов, так и органов МСУ.

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

В числе мер, необходимых для совершенствования МСУ и условий его работы, ключевое место

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



**Диаграмма 10.** Рейтинг законов, которые получили позитивную оценку их воздействия на развитие местных сообществ и органов МСУ со стороны большинства участников фокус-групп, в %

занимает развитие национального законодательства. Поэтому оценка воздействия принятых законов на развитие МСУ приобретает особую актуальность.

## Законы, оказавшие наибольшее влияние на развитие местных сообществ и органов МСУ

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

- Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 27 января 2018 года, № 16, который позволил улучшить качество оказания услуг населению, повысил доверие к органам МСУ; разъяснил ситуацию с расходами местного бюджета на создание бизнес-предприятий, создал условия для его целевого использования, улучшил контроль над расходами в части муниципальных предприятий;
- Закон КР «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 года № 218, который принял во внимание предложения депутатов местных кенешей; исключил случаи «групповщины»,

сделал взаимоотношения между главой МГА и местными кенешами более прозрачными и здоровыми;

- Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года, № 32, который установил порядок проведения проверок органов МСУ и сократил количество незаконных и хаотичных проверок со стороны различных проверяющих и правоохранительных органов;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики») от 20 июля 2017 года, № 162, который позволил установить прозрачный порядок определения детей в сады и школы, обеспечить населению доступ к информации в режиме он-лайн; повысить информированность населения в целом;
- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий», «О переводе (трансформации) земельных участков») от 2 августа 2018 года, № 79, который позволил узаконить многие жилые

дома, построенные на землях сельскохозяйственного назначения, что решило проблемы большого количества семей; в будущем должен сократить число случаев самовольного распределения земли;

- Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах от 10 августа 2018 года, № 190, который создал условия для усиления контроля со стороны органов МСУ за процессом формирования доходной части местного бюджета.
- Работа над Докладом подтвердила гипотезу о том, что узкосекторный подход к решению ведомственных задач через изменение законодательства крайне негативно отражается на практических результатах, что отмечается органами МСУ. Так, воздействие четырех законов, полностью ориентированных на решение секторных задач, принятых без учета конструкции взаимоотношений государственных органов и органов МСУ и не принимающих во внимание особенности двухуровневой бюджетной системы, получило негативную оценку со стороны органов МСУ. Это:
- Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» и 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, которые практически не выполняются, так как у органов МСУ для их выполнения нет ресурсов для разработки и реализации программ и создания социальных служб, нет навыков и знаний для эффективной работы с жертвами насилия;
- 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»), который лишь формально выполняется органами МСУ в силу отсутствия штатной единицы юриста в органах МСУ, недостатка квалифицированных юристов на местах, неспособности действующих сотрудников органов МСУ предоставить правовые консультации гражданам;
- Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 28 июля 2017 года, № 163, который создал сложности в процессе сбора документов, определения степени нуждаемости; исключил органы МСУ из процесса выявления потребностей и вызвал рост негативного отношения к органам МСУ со стороны граждан, недовольных практикой назначения пособий, кото-

рые не желают разбираться, где кончается ответственность органов МСУ и начинается ответственность государства.

Отдельную тему для обсуждения представляет собой сложившаяся практика неконтролируемого расширения перечня вопросов местного значения без подкрепления этих функций необходимыми ресурсами. Так, только в течение 2018-2019 гг. было внесено 10 реализованных и нереализованных предложений, инициаторы которых предлагали расширить перечень вопросов местного значения. Больше всего угнетает и тревожит органы МСУ в этой ситуации то, что только в 2 из 9 предложенных инициатив был рассмотрен вопрос финансирования исполнения предлагаемых органам МСУ новых функций из республиканского бюджета. Справки-обоснования к остальным инициативам содержали стандартную формулировку о том, что проект НПА не требует дополнительного финансирования из государственных бюджетных средств. В результате органы МСУ делают вывод, 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. 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<sup>1</sup>.

Через Доклад органы МСУ представляют обширный перечень рекомендаций, адресованный различ-

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

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

## **Рекомендации Жогорку Кенешу Кыргызской Республики**

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

### **Комитету по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту ЖК КР:**

- для дальнейшего укрепления парламентаризма на местном уровне, достижения устойчивости представительной демократии на уровне МСУ необходимо повысить образовательный и профессиональный ценз для кандидатов в депутаты местных кенешей, установив, что депутатом местного кенеша может быть человек с высшим образованием;
- установить законодательные требования подотчетности депутатов перед населением, а также предусмотреть простой и эффективный механизм отзыва депутатов, не справляющихся со своими обязанностями;
- организовать систему профессиональной подготовки депутатов местных кенешей к выполнению ими своих депутатских обязанностей;
- осуществить контроль исполнения Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», обратив особое внимание на исполнение требования подотчетности депутатов местных кенешей перед населением, а также организовать качественное исследование влияния партийного фактора на качество работы местных кенешей, включая качество принимаемых ими НПА; соблюдение регламентов и сроков;
- внести изменения в законодательство, которые позволят усилить контроль за наложением взыскания на лиц, подающих необоснованные или заведомо ложные жалобы в проверяющие органы; внести изменения, которые исключат повторные проверки органов МСУ по уже проверенным жалобам или вопросам со стороны других проверяющих органов;

- полностью исключить услугу предоставления консультационно-правовой помощи населению из вопросов местного значения (законы КР «Об адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности» и «О местном самоуправлении») либо перевести ее в категорию полномочий, делегируемых государством органам МСУ в сопровождении кадрового и финансового обеспечения;
- внести в установленном порядке изменения в Трудовой кодекс КР и Закон КР «О гражданской государственной службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года, № 75, предусматривающих возможность увеличения объема работ муниципального служащего и доплаты ему в случае почасового делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ;
- ускорить разработку Кодекса о местном самоуправлении, что позволит устранить правовые коллизии и противоречия с отраслевыми законами; упорядочить и систематизировать вопросы местного значения и установить их исчерпывающий перечень; уточнить полномочия органов МСУ, государственных органов и др.;
- изучить действующее законодательство о муниципальной собственности на предмет соответствия требованиям времени и при необходимости внести изменения или принять новую редакцию.

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

- рассмотреть возможность внесения поправок в Трудовой кодекс КР, которые разрешили бы совмещение должностей для муниципальных служащих для обеспечения материального обеспечения способности муниципальных служащих исполнять делегированные государственные полномочия;
- предусмотреть в национальном законодательстве изменения, которые предоставляли бы органам МСУ право привлекать для исполнения делегированных полномочий специалистов по контракту;
- исключить вопрос осуществления комплекса мер по охране и защите от семейного насилия из списка вопросов местного значения и организовать предоставление этой услуги через делегирование соответствующих полномочий органам МСУ;
- пересмотреть круг полномочий органов МСУ в вопросах защиты от семейного насилия, сведя его к тем мерам, которые реально могут быть ими выполнены – мониторингу ситуации и раннего выявления возможных

случаев насилия; организацию же практической работы с конкретными семьями должно взять на себя государство;

- вернуться к порядку выявления потребностей в социальных пособиях через комиссии по социальным вопросам при органах МСУ, для чего делегировать им соответствующие полномочия.

#### **Комитету по бюджету и финансам ЖК КР:**

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

#### **Рекомендации Правительству Кыргызской Республики:**

- разработать эффективную методику расчета индекса доверия населения органам МСУ и включить расчет этого индекса в план работы Национального статического комитета КР (далее – НСК КР);
- применять показатель уровня доверия населения при оценке деятельности органов МСУ, включая конкурсы, проводимые Правительством КР;
- совершенствовать Временную методику расчета объема трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета для осуществления отдельных делегированных государственных полномочий, утвержденную постановлением Правительства КР от 19 декабря 2014 года, № 715, в том числе включить механизм расчета почасового делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ;
- соответствующим министерствам и ведомствам заключить договоры о делегировании государственных полномочий с органами МСУ или разработать и внести на рассмотрение

Правительства КР проекты законов о делегировании отдельных государственных полномочий;

- снять ограничение в части предоставления возможности органам МСУ выполнять делегируемые государственные полномочия за счет дополнительных штатных единиц, установленное постановлением Правительства КР «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики» от 5 августа 2011 года, № 451;
- обеспечить финансирование расходов на содержание дополнительно вводимых должностей муниципальных служащих (айыл окмоту (далее – АО), мэрий городов) за счет целевых трансфертов, передаваемых из республиканского бюджета в местный бюджет;
- завершить разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ посредством внесения изменений в соответствующие отраслевые НПА;
- провести функциональный анализ соответствия объема работы сотрудников исполнительного органа МСУ по вопросам местного значения и делегированным государственным полномочиям количеству установленных штатных единиц, разработать проект НПА, позволяющего органам МСУ самостоятельно определять штатную численность исполнительного органа МСУ;
- ускорить разработку Кодекса о местном самоуправлении, что позволит устранить правовые коллизии и противоречия с отраслевыми законами; упорядочить и систематизировать вопросы местного значения и установить их исчерпывающий перечень; уточнить полномочия органов МСУ, государственных органов и др.
- установить формат межбюджетного диалога между Правительством КР и органами МСУ и закрепить его в соответствующем НПА;
- при активном участии органов МСУ (через Союз МСУ) разработать и принять новую Концепцию межбюджетных отношений; провести анализ причин неисполнения предыдущей концепции, принятой постановлением Правительства КР от 10 марта 2016 года, № 116;
- отменить запрет увеличивать штатную численность исполнительного органа МСУ для выполнения делегированных государственных полномочий;
- ускорить создание технических условий для организации электронной торговой площадки для сделок с муниципальной землей и объектами недвижимости.

## Рекомендации Государственной кадровой службе Кыргызской Республики

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

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

### 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, судебному-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, судебному-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, судебному-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша КР<sup>1</sup>.

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.

### Расширение перечня вопросов местного значения без подкрепления ресурсами

Несмотря на общую позитивную оценку законодательской деятельности ЖК КР, органы МСУ обращают внимание на системную проблему в законодательстве, 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 под-

<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.

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

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

Получается, что можно бесконечно перекладывать на органы МСУ ответственность государственных органов, не тратя при этом средства государственного бюджета. Возникает вопрос – а за счет каких средств органы МСУ должны финансировать исполнение всего этого перечня добавленных функций? Если органы МСУ станут финансировать из местных бюджетов 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 отно-

шения, перераспределяя доходы между бюджетами. Поэтому здравый смысл и Конституция КР диктуют, что в справке-обосновании к таким инициативам должны указываться стоимость исполнения функции и источники ее финансирования, исключая местные бюджеты, которые рассчитаны на минимальное финансирование уже существующих вопросов местного значения, но не новых, дополнительных.

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

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

№	Наименование закона	Всего мнений	Позитивное влияние	Негативное влияние	Позитивное влияние, в % к общему числу опрошенных	Негативное влияние, в % к общему числу опрошенных
1	Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 21 января 2016 года, № 8	38	25	13	66	34
2	Закон КР «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» от 31 марта 2016 года, № 32	35	28	7	80	20
3	Закон КР «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 21 апреля 2016 года, № 48	38	20	18	53	47
4	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности», «О местном самоуправлении» от 12 декабря 2016 года, № 196	36	14	22	39	61
5	Закон КР «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 года, № 218	36	23	13	64	36
6	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики») от 20 июля 2017 года, № 130	34	27	7	79	21

№	Наименование закона	Всего мнений	Позитивное влияние	Негативное влияние	Позитивное влияние, в % к общему числу опрошенных	Негативное влияние, в % к общему числу опрошенных
7	Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года, № 75 (В редакции Закона КР от 28 июля 2017 года, № 162)	37	24	13	65	35
8	Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 27 января 2018 года, № 16	36	33	3	92	8
9	Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года, № 59	35	22	13	63	37
10	Закон КР «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках» от 30 мая 2017 года, № 93	38	21	17	55	45
11	Закон КР «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики» от 18 июля 2018 года, № 69	41	28	13	68	32
12	Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах от 10 августа 2018 года, № 90	34	24	10	71	29
13	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», «О пастбищах» от 7 мая 2016 года, № 56	37	24	13	65	35
14	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий», «О переводе (трансформации) земельных участков») от 2 августа 2018 года, № 79	35	25	10	71	29
15	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере делегирования государственных полномочий» от 6 июля 2016 года, № 99 (в редакции Закона КР от 27 апреля 2017 года, № 63)	34	19	15	56	44
16	Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года, № 63	32	14	18	44	56
17	Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны и защиты от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года, № 64	33	11	22	33	67
18	Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 28 июля 2017 года, № 163 (в редакции Законов КР от 28 декабря 2017 года, № 222 (27), 30 марта 2018 года, № 33, 24 января 2019 года, № 18)	26	11	15	42	58

**Доклад направлен депутатам ЖК КР, Правительству КР и другим государственным органам, а также органам МСУ (по списку).**

**Публикация Доклада стала возможной в рамках Проекта «Ежегодный доклад о воздействии законов на развитие местных сообществ и развитие парламентской демократии на местном уровне как инструмент мониторинга, оценки и улучшения качества законодательных решений Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», выполняемого ОЮЛ «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики» и Учреждением «Институт политики развития», при финансовой поддержке Проекта «Усиление парламентской демократии» (ПРООН/ SDC).**

**По вопросам получения печатной версии Доклада просьба обращаться в Союз МСУ по электронной почте: msukg@mail.ru**