**Замечания и предложения Общественного фонда "Центр аналитических исследований ЛАРК"**

**К проекту Закона Кыргызской Республики** **«О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»**

Проектом закона предлагается часть 1 статьи 18 Закона КР «О местном самоуправлении» дополнить новым вопросом местного значения следующего содержания:

*«23) обеспечение условий для реализации программ здравоохранения».*

Изучив законопроект, считаем включение указанного вопроса в перечень вопросов местного значения противоречащим законодательству и нецелесообразным по следующим основаниям:

### **Данное предложение в Закон "О местном самоуправлении" противоречит Конституции КР, так как в статье 47 Конституции КР четко указано, что "государство создает условия для медицинского обслуживания" и четко устанавливает основополагающие фундаментальные принципы определяет регулирование системы здравоохранения и Закону КР "Об охране здоровья граждан КР".**

* 1. **Конституцией Кыргызской Республики** (статья 47) определено, что «каждый имеет право на охрану здоровья. Государство создает условия для медицинского обслуживания каждого и принимает меры **по развитию государственного, муниципального и частного секторов здравоохранения**. Бесплатное медицинское обслуживание, а также медицинское обслуживание на льготных условиях осуществляется в пределах государственных гарантий, предусмотренных законом. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет установленную законом ответственность». Тем самым основным законом заложены фундаментальные правовые основы системы здравоохранения.
  2. Закон «Об охране здоровья граждан в КР»[[1]](#footnote-1) определяет, что «на территории Кыргызской Республики функционирует комплексная интегрированная система здравоохранения, состоящая из государственного и частного секторов здравоохранения, основанная на принципах преемственности деятельность по реализации государственной политики в области охраны здоровья граждан». Данный закон определяет наличие только двух секторов в системе здравоохранения: государственный и частный.

**Схема 1. Система здравоохранения в соответствии с Законом КР «Об охране здоровья граждан в КР»**



* 1. **Закон «Об организациях здравоохранения КР»** определяет, что «на территории Кыргызской Республики функционирует комплексная интегрированная система здравоохранения, состоящая из **государственного, муниципального и частного секторов здравоохранения».** Закон уточняет систему здравоохранения как состоящую из трех секторов: **государственного, муниципального и частного**, что совпадает с нормами Конституции КР.

**Схема 2. Система здравоохранения в соответствии с Законом «Об организациях здравоохранения в КР»**



**Таблица 1. Сопоставление норм вышеуказанных законодательных актов**



**Выводы:**

1. Не может быть и речи о включении в Закон КР "О местном самоуправлении" в статью 18 "Вопросы местного значения" – "обеспечение условий для реализации программ здравоохранения", так как Конституция КР, Законы КР "Об охране здоровья граждан в КР» «Об организациях здравоохранения в КР» предусматривают классификации секторов в системе здравоохранения, и органы местного самоуправления вправе развивать только муниципальное здравоохранение в рамках принятых самостоятельно муниципальных программ в рамках статей 17 и 18 Закона КР "О местном самоуправлении", но ни в коем случае "создавать условия для обеспечение условий для реализации всех программ здравоохранения» (в том числе "и государственных), которое является обязательством государства, но ни в коем случае – местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе решать только в случаях, когда создана система муниципального здравоохранения, исходя из своих возможностей (финансовых, кадровых и др.) и определения приоритетов в своих программах социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг.

Тем более, государство не создав финансовые и экономические основы, необходимые для решения вопроса местного значения, определять и включать в Вопросы местного значения- «23) обеспечение условий для реализации программ здравоохранения».

***Извлечения из Закона КР "о местном самоуправлении":***

**Статья 17. Порядок установления и решения вопросов местного значения**

1. Вопросы местного значения устанавливаются, изменяются и прекращаются настоящим Законом и уставом местного сообщества.

**2. Государство передает органам местного самоуправления из государственной собственности в муниципальную собственность имущество, необходимое для решения вопросов местного значения.**

3. Порядок взаимоотношений органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения устанавливается законом, иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, а также уставом местного сообщества.

4. Органы местного самоуправления по результатам решения вопросов местного значения подотчетны местному сообществу соответствующей территории.

Статья 18. Вопросы местного значения (пункт 2 данной статьи)

1.Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, **социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг** к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения (*Комментарии*: в настоящее время данная статья содержит 25 вопросов местного значения).

2. Перечисленные в части 1 настоящей статьи полномочия не являются исчерпывающими и не ограничивают местные сообщества и их органы в осуществлении иных полномочий, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.

### **Данное предложение противоречит конституционному принципу "Разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ"**

* 1. Конституцией Кыргызской Республики (статьи 3, 113) четко разграничены функции и полномочия государственного управления и местного самоуправления (Таблица 2.)

**Таблица 2.** Нормы Конституции по разграничению функций и полномочий госорганов и органов МСУ

|  |  |
| --- | --- |
| Статья 3 | Государственная власть в КР основывается на принципах:  1) верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом;  2) разделения государственной власти;  3) открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;  4) разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. |
| Статья 113 Части 1, 2. | **Госорганы не вправе вмешиваться** в предусмотренные законом **полномочия органов МСУ**. Органам МСУ могут быть **делегированы** государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления |

* 1. **Закон КР «О местном самоуправлении»** также определяет разграничение функций и полномочий органов государственной власти от органов местного самоуправления. (Таблица 3.)

**Таблица 3.** Извлечения из Закона «О местном самоуправлении»:

|  |  |
| --- | --- |
| Статья 3 | Местное самоуправление осуществляется на принципах:   * разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; * открытости и ответственности органов местного самоуправления перед местным сообществом и осуществления ими своих функций в интересах местного сообщества; * законности и социальной справедливости и др. |
| Статья 10 | К полномочиям **органов государственной власти** в области **местного самоуправления** относятся: **обеспечение здравоохранения** в соответствии с государственными стандартами |
| Статья 20 | Органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями.  **Делегирование государственных полномочий** допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий п**редусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники финансирования,** необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий.  К основным государственным полномочиям, которые **могут быть делегированы органам МСУ,** относится **обеспечение зданиями и иными объектами** для предоставления услуг в сфере здравоохранения |

**Разъяснение:**

1. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями (ст. 20 Закона «О местном самоуправлении»).
2. **Делегированные государственные полномочия (ДГП)** - отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ (ст.2 Закона «О местном самоуправлении»)
3. ДГП производится с целью эффективного их осуществления и качественного предоставления услуг местному сообществу с учетом возможности и реальности их осуществления органами МСУ (п.3.ст.2.Закона «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий»)
4. ДГП допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с ДГП предусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или определяет иные источники финансирования, необходимые для осуществления ДГП ((ст.20 Закона «О местном самоуправлении»)

**ДГП применимо только к взаимодействию между государственными органами и органами МСУ. ДГП не применимо между государственными органами.**

**Схема 3.** Система государственного власти: конституционный принцип разграничения функций и полномочий государственного управления и местного самоуправления



* 1. **Закон «Об охране здоровья граждан в КР»** определяет полномочия для МГА и органов МСУ по вопросам охраны здоровья граждан, не разграничивая функции и полномочия между МГА и органами МСУ.

|  |  |
| --- | --- |
| Статья 9 | «К полномочиям местных государственных администраций, органов местного самоуправления в рамках делегированных государственных полномочий в области охраны здоровья граждан относятся:»  *(Перечень полномочий показан в приложении 1. статья 9 Закона КР «Об охране здоровья граждан в КР»* |

* 1. **Закон «О местной государственной администрации»** не предусматривает функции и полномочия МГА в области охраны здоровья граждан.

**Разъяснение:**

**функция** - сфера деятельности органов государственной власти и (или) органов МСУ, связанная с предоставлением услуг населению;

**компетенция** - совокупность юридически установленных прав и обязанностей государственного органа или органа МСУ;

**полномочия** - предусмотренное законодательством КР право органов государственной власти или органов МСУ осуществлять определенную деятельность, направленную на исполнение ими возложенных на них функций;

**Выводы:**

1. Законодательство определяет:

* государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия органов местного самоуправления;
* взаимодействие государственных органов с органами МСУ возможно в рамках делегированных государственных полномочий в отношении обеспечения зданиями и иными объектами для предоставления услуг.

1. В предлагаемом проекте НПА «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» законодательстве имеется место **смешение понятий «государственное управление» и «местное самоуправление»:**

В предлагаемого проекте НПА «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и Законе «Об охране здоровья граждан в КР» **не учтен конституционный принцип** разграничения функций и полномочий **МГА и органов МСУ**: на них возложены одни и те же полномочия в области охраны здоровья граждан *(Приложение 1. статья 9 Закона КР «Об охране здоровья граждан в КР»).*

**Схема 4.** **Противоречие предлагаемого проекта НПА «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и Противоречие Закона «Об охране здоровья граждан в КР» конституционному принципу разграничения функций и полномочий МГА и МСУ**



1. МГА, входят в систему государственного управления и **соответственно их функции и полномочия должны быть разграничены** **с государственными полномочиями** которые могут быть **делегированы органам МСУ.**

**Общий вывод:**

1. Предлагаемый проекте НПА «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» противоречит нормам Конституции КР, Закону КР "О местном самоуправлении", Закону КР «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий», Закону КР "О местной государственной администрации" и отраслевому законодательству: Закон «Об охране здоровья граждан в КР» и «Об организациях здравоохранения в КР».

26 февраля 2019 гожа

**Директор**

**ОФ "Центра аналитических исследований": Венера Болтобаева**

1. *В редакции Закона от 2 августа 2017 года № 167* [↑](#footnote-ref-1)