

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ на 2023-2027 годы

Введение

Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на период 2023-2027 годы разработана в рамках реализации основных направлений Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2021 года УП № 435 «О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года».

Программа разработана с учетом опыта реализации предыдущей программы развития местного самоуправления, определяет цели, задачи и основные направления развития местного самоуправления.

I. Текущая ситуация и достижения в развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике

Местное самоуправление является первичным и важным звеном публичной власти, формой участия граждан в управлении государством. Конституционные принципы новой системы государственного управления стали основой политических, административных и иных преобразований в рамках реализации Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года. Согласно Национальной программе, новая модель административно-территориального устройства Кыргызской Республики должна включать две составляющие: (1) обновленную систему государственного управления, которая позволит выстроить эффективную вертикаль власти, и (2) новое административно-территориальное деление, которое позволит реализовать реформу системы управления. При этом управленческая реформа является главной задачей по отношению к новым границам административных образований.

Местное самоуправление в системе государственного устройства признано самостоятельной формой осуществления народом своей власти, управленческим институтом, в основе которого лежит принцип разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляющих государственное управление на соответствующей территории в пределах полномочий, установленных Конституцией и законами.

В стране накоплена собственная практика функционирования местного самоуправления и выполнения органами местного самоуправления функций органа власти на местах. Органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью, функционирует двухуровневая система финансирования. Местными сообществами приняты уставы, определяющие правила коллективной жизнедеятельности. В местное самоуправление внедряются новые технологии, действует положение об автоматизированной информационной системе «Санарип аймак». Интересы органов местного самоуправления представляет их ассоциация – Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики.

Законодательно изменился порядок формирования исполнительных органов местного самоуправления: глав айыл окмоту и мэров городов назначают. Назначение глав исполнительных органов местного самоуправления сопровождается обсуждениями о возможности перехода к избранию глав исполнительных органов местного самоуправления путем прямых выборов.

Система муниципальных услуг устроена по аналогии с системой государственных услуг. Базовый реестр муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, содержит 11 наименований услуг, вытекающих из административных

полномочий. При этом многие важные муниципальные услуги, включая услуги жизнеобеспечения территорий, социально-культурные и другие фактически предоставляемые гражданам услуги не входят в реестр и регулируются иными отраслевыми законами.

Отмечается незначительный прогресс по вопросу делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий на основе договора о передаче государственных полномочий. Институт делегирования государственных полномочий не заработал в полной мере, требования законодательства в данной сфере не исполняются надлежащим образом.

В сфере профессионального развития муниципальных служащих, занимающих административные должности, имеется соответствующая нормативная правовая база. Решены вопросы финансирования такого обучения. Ежегодно реализуется государственный заказ, финансируемый из республиканского бюджета. Положение о порядке обучения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики распространяется также на лиц, занимающих политические муниципальные должности.

Принимаются отдельные меры по цифровизации процесса управления муниципальными объектами недвижимости. Разработаны ряд нормативных правовых актов, обеспечивающих правовые возможности осуществления торгов в электронном формате (электронная торговая площадка). На сайте Государственного учреждения «Кадастр» при Службе земельных ресурсов при Министерстве сельского хозяйства Кыргызской Республики обнародуется информация о сделках с муниципальным недвижимым имуществом. В рамках цифровизации, разрабатывается модуль «Единый реестр учета объектов муниципального имущества» (ЕРМИ), а также модуль «Выдачи земель под индивидуальное жилищное строительство» (ИЖС) в АИС «Санарип аймак».

Основу доходного потенциала местных бюджетов составляют отчисления от подоходного налога; налогов, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов (патент, единый налог, упрощенная система налогообложения); налогов и сборов за пользование недрами (в среднем около 60%) [Оценка по данным Национального статистического комитета КР]. Оставшиеся 40% доходного потенциала составляют имущественные налоги, неналоговые доходы и официальные трансферты. Местные сообщества в ограниченной степени влияют на возможности поступления доходов из налоговых и неналоговых источников. Делегированием отдельных государственных полномочий, касающихся сбора налога на имущество и налога на основании патента (в частности, администрирование налога и рейдовый налоговый контроль), на основе типового договора охвачено 60% органов местного самоуправления, пока без должного законодательного обеспечения и отсутствием ресурсов на исполнение переданных полномочий.

С целью создания условий для решения вопросов местного значения за счет объединения политических, организационных, материальных и иных ресурсов внедрен механизм финансирования межмуниципального сотрудничества в виде целевых трансфертов и бюджетных ссуд, передаваемых из одного местного бюджета в другой местный бюджет. Это позволяет муниципалитетам эффективнее решать вопросы организации услуг жизнеобеспечения, увеличивать объем предоставляемых услуг при снижении затрат.

Ведется работа по реализации государственной программы комплексного социально-экономического развития регионов, основанной на прогрессивных принципах специализации районов и формирования крупных опорных центров развития с применением современных методов территориально-пространственного планирования и новых механизмов стимулирования инвестиционной активности. В управление местным экономическим развитием внедряются инклюзивные методы, способствующие вовлечению всех членов сообществ в экономическую деятельность, ресурсному и

партнерскому участию бизнеса в развитии территорий, создании региональных кластеров и цепочек добавленной стоимости, росте занятости всех слоев населения, включая уязвимые группы.

II. Основные проблемы в развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике

2.1. Проблемы в сфере участия местного сообщества в местном самоуправлении

Не приняты нормы в законодательстве и не разработаны практические механизмы участия местных сообществ в отношении народной нормотворческой инициативы, местных референдумов. Недостаточно используются цифровые формы участия граждан при проведении местных выборов, референдумов, опросов населения, подачи петиций, общественных обсуждений в онлайн-формате, онлайн-голосований. В законодательстве не определен порядок передачи территориальным общественным самоуправлениям отдельных вопросов местного значения на договорной основе.

Отсутствуют правовые нормы и организационные решения в отношении отзыва гражданами депутата местного кенеша в случае, когда избранный депутат не оправдал их доверия. К кандидатам в депутаты местных кенешей предъявляются недостаточно высокие квалификационные требования, в том числе, в отношении образования, знания законодательства по государственному устройству. Государственная система повышения квалификации и обучения депутатов местных кенешей, в целом политических должностных лиц, нуждается в системном обновлении и поддержке.

Слабо развиты формы поддержки финансирования инициатив местных сообществ из бюджетных источников. Органы местного самоуправления имеют правовую возможность осуществлять финансирование местной инициативы, но ограничены в отношении наличия финансовых средств. Это требует разработки новых механизмов финансирования инициатив местных сообществ из бюджетных источников, в том числе, государственного бюджета.

2.2. Проблемы в сфере повышения эффективности и подотчетности деятельности органов местного самоуправления местному сообществу

Формы открытости и подотчетности органов местного самоуправления применяются, преимущественно, для выявления мнения населения и не предусматривают обязательств органов местного самоуправления по учету этого мнения. Местные жители часто не имеют доступа к информации о решениях, принимаемых органами местного самоуправления. Слабая информированность членов местного сообщества о ресурсах, возможностях и работе органов местного самоуправления приводит к формированию завышенных ожиданий, что потенциально несет риски социального недовольства населения действиями органов местного самоуправления и власти в целом. За приверженность принципам открытости, прозрачности и подотчетности в отношении органов управления в целом и муниципальных служащих персонально не предусмотрены меры стимулирования, за нарушения этих принципов не предусмотрены меры ответственности. Нет форматов и процедур отчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом, а имеющаяся практика оценки деятельности органов местного самоуправления со стороны сообщества субъективна, не опирается на ясные критерии и конкретные показатели, что создает потенциальный риск манипулирования общественным мнением. Местный кенеш лишен возможности прямого реагирования на действия или бездействие главы исполнительного органа местного самоуправления.

Законодательно не описаны содержание, понятие, количественные и качественные параметры вопросов местного значения, что затрудняет решение этих вопросов.

Структура Программа социально-экономического развития территорий и местных бюджетов не совпадают с функциями органов местного самоуправления, в бюджетной классификации не предусматриваются соответствующие статьи расходов. Типовой устав местного сообщества частично дублирует положения законодательства и не раскрывает порядка установления и решения вопросов местного значения. В результате продолжается включение в обязанности органов местного самоуправления вопросов, не отнесенных ни к вопросам местного значения, ни к делегированным государственным полномочиям; а некоторые вопросы местного значения, уже включенные в законодательство, не свойственны местному самоуправлению; отсутствие разработанных количественных и качественных показателей для каждого вопроса местного значения не позволяет нормировать, стандартизировать и проводить оценку конечных результатов решения этих вопросов органами местного самоуправления.

Система регулирования муниципальных услуг ограничена действиями только органов местного самоуправления и их учреждениями и не в полной мере отвечает на жизненные потребности населения. Предоставление муниципальных услуг законодательно закреплено только как выдача административных актов и документов, и не регулирует потребности населения в материальных и социально-культурных услугах. Участие граждан также ограничивается ролью заявителя. Процесс формирования услуг основан на принципе предложения со стороны государственных органов и органов местного самоуправления, а не на основе спроса – потребностей и интересов населения.

В законодательстве не учитывается принцип subsidiarity при передаче функций и полномочий уровень органов местного самоуправления. За счет расширения вопросов местного значения органам МСУ передаются несвойственные местному самоуправлению функции, а некоторые функции, традиционно считавшиеся вопросами местного значения, в силу роста своего масштаба выходят за границы воздействия органов местного самоуправления и местных сообществ. Так, вопросы экологической безопасности, утилизации и переработки твердых бытовых отходов должны решаться на другом уровне управления с государственной поддержкой. К таким вопросам можно смело отнести и вопросы строительства дорог, градостроительства и архитектуры, питьевого водоснабжения, теплоснабжения, ирригации и ряд других вопросов. С другой стороны, при передаче местному самоуправлению отдельных государственных полномочий, решение которых более эффективно на местном уровне, наблюдается не соблюдение процедур делегирования: 1) делегирование государственными органами рассматривается как отъем власти (полномочий) и средств в пользу органов местного самоуправления; 2) отсутствует механизм оценки результатов деятельности государственных органов; 3) методика расчета объема трансфертов, предназначенных для финансирования отдельных государственных полномочий, не совершенна, не позволяет государственным органам самостоятельно провести расчеты объема средств, необходимых для передачи органам местного самоуправления для финансирования передаваемых им государственных полномочий; 4) ограничены административные полномочия органов местного самоуправления по определению структуры и штатной численности, найму необходимого штата для выполнения делегированных государственных функций.

Уровень знаний и квалификации лиц, занимающих политические муниципальные должности (депутаты местных кеңешей, мэры городов и главы айыл окмоту), часто недостаточен для осуществления ими своих полномочий. Лица, занимающие политические муниципальные должности, должны обладать знаниями по системе государственного управления и местного самоуправления. В настоящее время требований в отношении сроков проведения обучения данных лиц не имеется, обучение проводится без учета к срокам их полномочий. Небольшое количество указанных лиц проходят обучение в рамках государственного заказа, но, этого недостаточно для того, чтобы они исполняли свои полномочия на должном уровне. В законодательстве отсутствуют нормы,

регулирующие вопросы финансирования обучения лиц, занимающих политические муниципальные должности.

Несмотря на то, что с 2004 года, Конституция Кыргызской Республики и законодательство Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления были приняты в новой редакции несколько раз, на сегодняшний день сотрудники органов местного самоуправления, в своей деятельности применяют Типовые должностные инструкции работников органов местного самоуправления айлов и поселков Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 февраля 2004 года № 91.

В связи с чем, возникает необходимость пересмотра действующего нормативного правового акта и разработки новых Типовых должностных инструкций сотрудников органов местного самоуправления Кыргызской Республики, с учетом проводимой административно-территориальной реформы в пилотных айылных аймаках Нарынской области и Тюпского района.

Муниципальное имущество, в том числе, муниципальные земли и земли, переданные органам местного самоуправления в пользование, содержатся и используются нерационально и неэффективно. Не все муниципальное имущество прошло процедуру государственной регистрации, по ним право муниципальной собственности за органами местного самоуправления не закреплено. Муниципальное имущество не в полной мере используется для внедрения современных методов хозяйствования, таких как государственно-частное партнерство, социальный заказ, аутсорсинг отдельных функций и услуг. Основной формой использования муниципального имущества остается предоставление его в аренду. Затраты на содержание муниципального имущества иногда превышают доходы от его использования, не выстроена система планирования и прогнозирования доходов, фактически отсутствуют амортизационные фонды как инструмент обновления основных фондов; в сельском хозяйстве земли подвержены трансформациям из более плодородных в менее востребованные, пастбища постепенно деградируют. Не всеми местными кенешами приняты нормативные правовые акты, регулирующие порядок пользования и распоряжения муниципальной собственностью; программы приватизации объектов муниципальной собственности; не осуществляется контроль за использованием муниципальной собственности.

В бюджетной сфере по итогам 2022 года более 70% айылных аймаков являлись дотационными, хотя в совокупности выравнивающие трансферты покрывают около 30% расходов местных бюджетов. Это свидетельствует о наличии двух взаимосвязанных проблем: 1) проблемы дотационности местных бюджетов и 2) проблемы наращивания доходного потенциала местных бюджетов. Не в полном объеме органам местного самоуправления предоставлены отдельные государственные полномочия по сбору налога на имущество и налога на основе патента, которые положениями статьи 62 Налогового кодекса Кыргызской Республики предусмотрены для делегирования органам местного самоуправления. Не достигнута основная цель выравнивающих трансфертов – предоставить органам местного самоуправления возможность обеспечить для своих жителей доступ к стандартному объему бюджетных услуг при уровне налоговых усилий не ниже среднего.

Имеются сложности в практической организации межмуниципального сотрудничества. В законодательстве Кыргызской Республики не определено понятие межмуниципального сотрудничества, не полностью расписаны процедуры создания межмуниципальных организаций, их финансирования, регулирования деятельности.

Административно-территориальное устройство республики требует оптимизации.

В настоящее время более 100 населенных пунктов республики не отнесены к категории айыла (села), что создает трудности для населения в решении вопросов прописки, оформлении документов, а также в решении социально-экономических вопросов данного населенного пункта. Отдельным административно-территориальным и

территориальным единицам, имеющих неблагозвучное название требуется переименование.

2.3. Проблемы в сфере социально-экономического и пространственного планирования

Не предпринимаются меры по созданию основанных на данных системы и иерархии планов – национального, региональных и местных, которые позволят обеспечить сочетание социально-экономического и пространственного планирования и прогнозирования. Наличие генеральных планов не означает их автоматического сочетания с экономическими, социальными и экологическими перспективами развития населенного пункта. Неразвита практика правового зонирования и стратегического управления земельными ресурсами, не принимаются меры эффективного землепользования в границах населенных пунктов, такие, как, меры стимулирования вертикальной застройки. Программы социально-экономического развития не затрагивают потребности человека: не выделяют группы потребностей и группы интересов. Вырос, но не удовлетворяется запрос в отношении качества жизни и возможностей для развития человека: устройства очистных сооружений и сельской канализации; организации местных культурных, спортивных и социальных услуг для личного развития; содействия в расширении экономических возможностей путем доступа к финансовым, технологическим и информационным ресурсам. Органы местного самоуправления уделяют мало внимания разработке программ социально-экономического развития, поскольку программы на практике никак не связаны с финансированием работы местного самоуправления из бюджетных и внебюджетных источников.

В органах местного самоуправления установлены и функционируют несколько цифровых систем: «Санарип аймак» («Социальный паспорт», «ЕРМИ», «ИЖС»), «E-kyzmat», Система электронного документооборота «Infodocs». Эти системы уже сейчас позволяют и требуют существенно повысить качество планирования и ввести в практику элементы прогнозирования на основе данных.

Устойчивость к последствиям изменения климата и экологическая безопасность требуют новых методов и практик управления. Новые вызовы, ограниченность горизонтов планирования, слабая осведомленность органов местного самоуправления о климатических и экологических рисках не позволяют должным образом реагировать на изменения окружающей среды. Наблюдается разрыв между целевыми задачами стратегических документов национального уровня и их реализацией на уровне местных сообществ. Необходимость активных действий в сфере адаптации к изменению климата, развитие торгового и экономического потенциала территорий также требуют сочетания планирования на уровне местного самоуправления, национальном и региональном уровне государственного управления.

III. Цель программы развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2023-2027 гг.

Цель настоящей Программы – усиление роли местных сообществ в решении вопросов местного значения, подотчетности и ответственности органов местного самоуправления перед сообществами для обеспечения комфортных условий проживания граждан в городах и айылных аймаках.

IV. Приоритетные направления и задачи программы развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2023-2027 гг.

Направление 1. Ответственное местное сообщество – источник эффективного местного самоуправления.

Направление 2. Эффективные и подотчетные местному сообществу органы местного самоуправления

Направление 3. Социально-экономическое и пространственное планирование как фактор управления устойчивым развитием

1. Ответственное местное сообщество – источник эффективного местного самоуправления

Задача 1.1. Развитие механизмов для реализации прав граждан на местное самоуправление

Должны быть улучшены правовые и технические условия реализации конституционного права граждан на местное самоуправление. Для этого задача предусматривает ряд мер, направленных на развитие существующих и внедрение новых форм взаимодействия граждан с органами местного самоуправления. Будет разработан и внедрен в практику работы органов местного самоуправления типовой план вовлечения местного сообщества в решение вопросов местного значения (общественно-коммуникационная стратегия) айылного аймака или города. Для усиления роли местных сообществ в развитии будет разработан механизм финансирования инициатив местных сообществ из государственного бюджета. Предстоит создать новые цифровые формы участия граждан в местном самоуправлении, в частности, на пилотной основе будет разработан Интернет-портал «Активное местное сообщество» для реализации местных инициатив, выражения и учета мнения по важным вопросам развития местных сообществ, цифрового волеизъявления граждан (выбор инициатив местного сообщества для финансирования из государственного бюджета, опросы, онлайн-голосование, онлайн-общественные слушания и др.).

Задача 1.2. Усиление подотчетности и открытости органов местного самоуправления перед местным сообществом

Органы местного самоуправления станут более ответственными за внедрение механизмов и исполнение процедур подотчетности перед местным сообществом. Процедуры отчетности будут включать критерии и принципы открытости органов местного самоуправления не только в отношении информирования граждан и предоставления им возможности принятия решений, но и в отношении учета мнений и предложений граждан. Учет мнений и предложений граждан будут носить обязательный для органов местного самоуправления характер.

Для усиления открытости органов местного самоуправления и улучшения доступа граждан к информации о деятельности местного самоуправления будут пересмотрены правовые условия обеспечения граждан доступом к информации, определенные в типовом уставе местного сообщества. Для оценки результативности работы органов местного самоуправления будут внедрены показатели роста активности участия местного сообщества в решении вопросов местного значения; разработаны методические материалы по развитию существующих и внедрению новых форм коммуникаций и участия, включая цифровые. Будет разработан проект решения и методическое руководство «Типовая инструкция по распределению функциональных обязанностей сотрудников ОМСУ».

Задача 1.3. Совершенствование порядка формирования органов МСУ

Следует усилить роль местных сообществ при формировании органов местного самоуправления, в частности, требуется усовершенствовать законодательство, регулирующее право местных сообществ на выдвижение кандидатов в депутаты местных кенешей, право отзыва депутатов местных кенешей, право оценки результатов деятельности органов местного самоуправления, право выбора и выдвижения руководителей исполнительных органов местного самоуправления. Для этого необходимо совершенствовать законодательство, определяющее порядок формирования органов местного самоуправления в части: повышения эффективности подбора компетентных кадров в соответствии с утверждёнными квалификационными требованиями; создания правовых и организационных основ отзыва депутата местного кенеша избирателями в случае, когда избранный депутат не оправдал их доверия; пересмотра квалификационных требований к кандидатам в депутаты местных кенешей в отношении уровня образования и знания основ законодательства о государственном устройстве и в сфере местного самоуправления.

2. Эффективные и подотчетные местному сообществу органы местного самоуправления

Задача 2.1. Повышение эффективности решения вопросов местного значения и предоставления услуг на местном уровне

Система управления вопросами местного значения, социально-экономического развития и предоставления услуг населению должна оперативно решать текущие вопросы, планировать и прогнозировать развитие, должна быть обеспечена ресурсами и финансами, включать оценку показателей результативности и эффективности, в том числе, оценку со стороны сообщества путем участия граждан в общественном мониторинге. В законодательстве необходимо установить принципы отнесения вопросов управления к вопросам местного значения, находящихся в ведении органов местного самоуправления. В программах социально-экономического развития территорий будет предусмотрен отдельный раздел по организации оказания услуг, востребованных населением, который будет включать прогнозный объем услуг, их ключевые параметры, а также меры по развитию инфраструктуры, необходимой для организации услуг. Предстоит отразить и нормативно закрепить вопросы местного значения и услуги в бюджетной классификации, чтобы обеспечить исполнение расходных обязательств по решению вопросов местного значения и организации предоставления услуг.

Конечный результат работы органов местного самоуправления по организации предоставления услуг населению будет ориентирован на удовлетворение законных прав, интересов и потребностей членов местного сообщества. Предстоит сформировать перечень обязательных услуг, вытекающих из полномочий органов местного самоуправления, на основе которых конкретные органы местного самоуправления будут формировать собственные услуги (обязательные и дополнительные) и вводить их в реестр услуг на местном уровне. Данный реестр будет включать список дополнительных услуг, которые могут быть инициированы местным сообществом и утверждаться решением местного кенеша. Стандарты местных услуг, за исключением некоторых, также будут утверждаться местным кенешем.

Будет расширяться применение цифровых форм оказания услуг на местном уровне, включая подключение местных услуг к «личному кабинету» на Портале государственных услуг; размещение реестра муниципальных услуг на одной платформе, создание мобильных приложений для управления услугами жизнеобеспечения, цифровизацию административных муниципальных услуг с использованием информационных систем

«Санарип аймак», «E-kyzmat» (автоматизированная система учета кадров), СЭД «Infodocs» (система электронного документооборота), («Социальный паспорт», «ЕРМИ», «ИЖС»).

Меры политики будут поддерживать креативные подходы и новейшие методы предоставления услуг, иницилируемые и внедряемые органами местного самоуправления на местах.

Задача 2.2. Разграничение функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления

Будет продолжена работа по разграничению функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления с соблюдением принципа subsidiarity. Будет разработан и принят Кодекс Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», в котором будут установлены критерии отнесения функций управления к вопросам местного значения и четко определены функции органов местного самоуправления.

Для выполнения органами местного самоуправления отдельных делегированных государственных полномочий в полном соответствии с законодательством предстоит совершенствовать методику расчета объема трансфертов, предоставляемых местным бюджетам для финансирования делегированных государственных полномочий;—внести изменения в типовую структуру и штатную численность органов местного самоуправления с учетом выполнения делегированных государственных полномочий; обеспечить возможность включения в состав заработной платы муниципального служащего доплат за их исполнение.

Предстоит провести анализ сбалансированности распределения функций между уровнями управлений (областной, районный и айылный аймак/город) с учетом проводимой административно-территориальной реформы; изучить и рассмотреть возможность передачи функции утилизации и переработки отходов, отнесенной ныне к вопросам местного значения, на региональный уровень. Для этого будет разработан и реализован пилотный региональный план по управлению твердыми бытовыми отходами, включающий механизмы межмуниципального сотрудничества и при непосредственной поддержке государственных органов, целевом финансировании из республиканского бюджета.

Задача 2.3. Развитие кадрового потенциала органов МСУ

Повышение кадрового потенциала для осуществления полномочий в полном объеме охватит лиц, занимающих политические муниципальные должности (депутатов местных кенешей, мэров городов и глав айыл окмоту) в органах местного самоуправления. Будет продолжено проведение обучения лиц, занимающих политические муниципальные должности в рамках государственного заказа. Необходимо обеспечить дальнейшее развитие обучения лиц, занимающих политические муниципальные должности через ведомственное направление обучения. Необходимо усилить нормативное закрепление необходимости и обязательств обучения данных лиц как через государственный заказ, так и в рамках ведомственного направления обучения.

Обучение станет обязательным для лиц, занимающих политические муниципальные должности. Будут приняты меры по законодательно закреплению финансирования обучения лиц, занимающих политические муниципальные должности.

Задача 2.4. Укрепление ресурсной базы местного самоуправления

Будет продолжена цифровизация процесса и учета результатов управления муниципальной собственностью путем разработки и реализации Государственной программы создания единой информационной системы учета объектов, находящихся в муниципальной собственности, в сочетании с реестром и кадастром государственной регистрации прав на недвижимое имущество; дальнейшего внедрения электронного формата передачи прав (электронная торговая площадка) в отношении муниципального имущества (собственность, аренда, пользование); цифровизации процесса работы комиссий по предоставлению объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Развитие системы межбюджетных отношений должно происходить в тесной связи с уточнением состава вопросов местного значения и оценкой соответствующего объема расходов. Основная цель выравнивающих трансфертов – предоставить органам МСУ возможность обеспечить гражданам доступ к стандартному объему услуг, финансируемых из средств местного бюджета, при уровне налоговых усилий не ниже среднего. Для этого требуется: 1) прямое стимулирование органов местного самоуправления с помощью трансфертов или грантов, предоставляемых по результатам перевыполнения планов по поступлениям отдельных видов налогов или при росте ключевых экономических показателей; 2) расширение полномочий органов местного самоуправления в части администрирования налогов, включая распространение полномочий, предусмотренных статьей 62 Налогового кодекса Кыргызской Республики, на иные налоги; 3) создание стимулирующего эффекта межбюджетного регулирования путем использования дифференцированных нормативов отчислений от налогов для полной или частичной замены рассчитанных объемов выравнивающих трансфертов. Учитывая, что при распределении выравнивающих трансфертов органы местного самоуправления не должны нести потери, целесообразно сохранить предусмотренный в бюджетном законодательстве механизм не уменьшения объема трансферта в течение последующих трех лет.

Будет продолжено конструктивное взаимодействие органов местного самоуправления с налоговыми органами в вопросах информационного обмена, легализации налоговой базы; оценки эффективности администрирования налоговых и неналоговых доходов.

В целях усиления потенциала регионов и повышение благосостояния населения необходимо проведение административно-территориальной реформы, с учетом укрупнения административно-территориальных единиц, доступности оказываемых государственных и муниципальных услуг населению, финансового обеспечения новых административно-территориальных единиц.

Необходимо провести соответствующую работу с органами местного самоуправления, местными государственными администрациями районов, Аппаратами полномочных представителей Президента КР по отнесению населенных пунктов республики к категории айыла айыла (села) и по наименованию и переименованию административно-территориальных и территориальных единиц, имеющих неблагозвучные названия.

3. Социально-экономическое и пространственное планирование как фактор устойчивого управления развитием

Задача 3.1. Совершенствование системы социально-экономического и пространственного планирования, прогнозирования и мониторинга развития на уровне МСУ с использованием данных

Совместными усилиями уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления процесс планирования, прогнозирования и мониторинга

развития будет усовершенствован в направлениях: сочетания пространственного и социально-экономического аспектов, обеспечения создания условий для развития человека; ответственного управления природными ресурсами, защиты окружающей среды, рационального использования земли в вопросах размещения, организации и развития населенных пунктов, инфраструктуры; создания экономических стимулов для региональной специализации и развития цепочек добавленной стоимости; внедрения инклюзивных методов развития, трансформирующих уязвимые группы в производительный ресурс; повышения эффективности сельского хозяйства в условиях изменения климата, сохранение пастбищных угодий.

Совершенствование системы планирования, прогнозирования и мониторинга развития на уровне местного самоуправления будет основано на расширении использования фактических и прогнозных показателей (данных), с использованием пространственных данных, алгоритмических решений и цифровых инструментов прогнозирования. Для этого система «Санарип аймак» продолжит трансформацию от портала данных в сторону многофункционального ресурса для планирования, прогнозирования и мониторинга, в том числе, путем разработки новых модулей для органов управления. Для придания комплексного характера процессу планирования, прогнозирования и мониторинга будут решены вопросы подключения к системе «Санарип аймак» базовых и иных пространственных данных. Для обеспечения более точного и полного исполнения расходных обязательств, вытекающих из программ социально-экономического и пространственного развития, модули и подмодули планирования и прогнозирования социально-экономического развития территорий системы «Санарип Аймак» будут интегрированы с автоматизированной системой управления местными бюджетами.

Задача 3.2. Содействие местным сообществам в адаптации к изменению климата

Органам местного самоуправления предстоит научиться оценивать риски и осуществлять системные меры по повышению жизнестойкости местных сообществ в условиях изменения климата и обеспечению экологической безопасности населения.

В программы социально-экономического развития на уровне местного самоуправления будут включены меры по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; информированию населения о последствиях изменения климата и их смягчению. Муниципальные служащие, депутаты местных кенешей и руководители органов местного самоуправления пройдут обучение методам смягчения последствий изменения климата на их территории.

В тесном сотрудничестве с уполномоченными государственными органами, неправительственными организациями будет разработана концепция онлайн-приложения или иного цифрового механизма (платформы) для межсекторального взаимодействия для смягчения последствий изменения климата.

V. Мониторинг и оценка

Управление процессом реализации программы предусматривает систематический анализ и оценку актуальности приоритетных направлений, мониторинг результатов принятых мер и мероприятий, выявления отклонений от заявленных целей, анализ причин их возникновения, внесение необходимых корректив. Мониторинг и оценка реализации программы организуются Государственным агентством по делам государственной службы и местному самоуправлению при Кабинете министров Кыргызской Республики.

Мониторинг носит совместный характер и проводится силами созданной для этих целей совместной группой мониторинга, которая включает различные заинтересованные стороны и участников реализации программы, в том числе, органы местного

самоуправления в лице их объединения – Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики, независимые институты гражданского общества, экспертное сообщество, партнеров по развитию. Совместная группа мониторинга разработает и выполнит план мониторинга, в котором будут сформулированы задачи и объекты мониторинга, выстроена система индикаторов по всем направлениям реализации программы. Индикаторы должны быть объективно проверяемы и измерять прогресс в выполнении задачи или достижении цели программы в виде конкретной и измеримой формулировки.

Оценка организуется уполномоченным органом не реже одного раза в год с привлечением независимых экспертов и организаций. Оценка проводится для определения степени достижения заявленных программой целей, в том числе промежуточных, а также определения степени удовлетворенности населения достигнутыми результатами.

Открытость результатов мониторинга и оценки будет обеспечена путем размещения результатов на официальных сайтах уполномоченного органа, Союза местных самоуправлений и других Интернет-ресурсах.

VI. Управление рисками

Потенциальные риски реализации Программы:

1. Политико-программный риск – изменение государственной политики в отношении местного самоуправления может привести к изменению программных целей и задач.
2. Отсутствие баланса с реформами по другим направлениям как фискально-экономическим, так и политико-управленческим.
3. Программные цели и задачи столкнутся со слабой системой управления и потенциалом кадров.
4. Недостаточность средств на реализацию программы могут стать причиной неисполнения.

Эти и другие риски будут проанализированы детально и расширены.

Управление рисками реализации Программы будет включать меры:

- формирование мониторинговой группы по отслеживанию и оценке рисков реализации Программы;
- разработка и реализация плана управления рисками реализации Программы силами мониторинговой группы;
- проведение анализа страновых и отраслевых программ на предмет их влияния на возможности и эффективность местного самоуправления, внесение корректив в случае их возникновения
- регулярное рассмотрение результатов исполнения плана по управлению рисками уполномоченным государственным органом.
- эффективно проводить работу по использованию имеющихся ресурсов и расширению источников развития территорий;

Задача 1.3. Совершенствование порядка формирования органов МСУ

Следует усилить роль местных сообществ при формировании органов местного самоуправления, в частности, требуется усовершенствовать законодательство, регулирующее право местных сообществ на выдвижение кандидатов в депутаты местных кенешей, право отзыва депутатов местных кенешей, право оценки результатов деятельности органов местного самоуправления, право выбора и выдвижения руководителей исполнительных органов местного самоуправления. Для этого необходимо усовершенствовать законодательство, определяющее порядок формирования органов местного самоуправления в части: повысить эффективность подбора компетентных кадров в соответствии с утвержденными квалификационными требованиями к должностям; создания правовых и организационных основ отзыва депутата местного кенеша избирателями в

случае, когда избранный депутат не оправдал их доверия; пересмотра квалификационных требований к кандидатам в депутаты местных кеңешей в отношении уровня образования и знания основ законодательства о государственном устройстве и в сфере местного самоуправления.