

ПРОГРАММА развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы

Введение

Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы (далее - Программа) разработана с целью определения основных направлений устойчивого и эффективного местного самоуправления (МСУ), создания условий для реализации конституционных прав граждан на местное самоуправление и повышения ответственности органов МСУ перед гражданами.

Программа разработана в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики "О местном самоуправлении", другими нормативными правовыми актами и направлена на реализацию Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11, а также учитывает ключевые меры Правительства Кыргызской Республики по ее реализации.

Программа ставит реализуемые цели и задачи в сфере МСУ, предлагает комплекс мер, исходя из утверждения, что в центре системы МСУ стоят интересы местных сообществ. Поэтому основным результатом реализации Программы будет эффективное муниципальное управление, обеспечивающее гражданам доступные и качественные муниципальные услуги, вызывающее доверие и уважение местной власти.

Особое внимание в Программе уделено государственной политике совершенствования организации МСУ (оптимизация функций, форм и структур управления). В основе подхода решения этих проблем лежит ответственность органов МСУ только за те полномочия, которые осуществимы и подкреплены собственными возможностями и выделенными ресурсами.

В Программе важное внимание уделено прозрачности и подотчетности органов МСУ в управлении ресурсами, открытости инициативам членов местных сообществ.

Программа основана на результатах аналитических исследований, Национального доклада о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 года.

Главным результатом реализации Программы будет эффективное и подотчетное местное самоуправление, создание условий для устойчивого развития городов и сел, повышения жизненного уровня граждан.

I. Современное состояние местного самоуправления, основные проблемы и направления дальнейшего развития

Реализация Национальной стратегии "Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года", утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381, позволила сформировать систему МСУ Кыргызской Республики, основанную на разграничении функций и полномочий государственных органов и органов МСУ. Были заложены основы нормативной и правовой базы органов МСУ, направленные на формирование собственной бюджетной политики, создание муниципальной собственности и организации муниципальной службы. На принципах МСУ

действуют все первичные административно-территориальные единицы республики - 31 город и 453 айылных аймака.

Намеченные в Национальной стратегии "Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года" не все меры были скорректированы и реализованы на практике с учетом анализа текущей ситуации.

Не в полной мере решены задачи создания эффективной государственной поддержки органов МСУ в проведении четкого разграничения функций государственной власти и МСУ, создания устойчивой экономической базы и эффективного управления муниципальной собственностью, консолидации местных сообществ их участия в решении местных проблем. Предстоит решать проблемы развития механизмов подотчетности органов МСУ и их должностных лиц местным сообществам, усиления роли местных кенешей, эффективного использования ресурсов территории, межмуниципального сотрудничества, укрепление связей с институтами гражданского общества.

Необходимо решение не только накопившихся противоречий и недоработок в системе органов МСУ, их взаимодействия с государственными органами, а прежде всего реальное воплощение в жизнь принципов самоуправления, в центре которых стоят интересы конкретных граждан и местных сообществ.

К наиболее значимым проблемам, требующим выработки соответствующей государственной политики, относятся следующие:

Оптимизация управления ориентированная на потребности граждан. Меры, предпринимаемые Правительством Кыргызской Республики по созданию стабильности и устойчивости государственного управления, ответственности за результаты работы, требуют проведения оптимизации муниципального управления, с учетом общегосударственных интересов. Проводимая административно-территориальная реформа будет рассматриваться не как территориальное переустройство, а как процесс оптимизации управления, через тщательный анализ функций, полномочий и ресурсов органов власти всех уровней. В этом контексте требует нового содержания организация и деятельность органов государственного управления на уровне районов в решении вопросов социального и экономического развития, реализации региональных программ и взаимодействия с органами МСУ.

Качество и доступность муниципальных услуг. Большинство услуг, предоставляемых сегодня органами МСУ населению, неудовлетворительное. Этому способствует отсутствие единой системы правил и процедур муниципальных услуг, необоснованная платность отдельных услуг, отсутствие установленных единых требований. Недостаточно используются современные технологии, обеспечивающие получение различных услуг в одном месте и путем однократного обращения.

Повышение роли и ответственности органов МСУ. Необходимо уделить внимание реализации принципов ответственности за решение местных проблем, выработать механизм выражения недоверия местными сообществами в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, минимизировать влияние политических процессов на процесс деятельности и формирования органов местного самоуправления.

Участие граждан в процессах принятия решений. Органы МСУ не всегда решают общественные проблемы открыто, на основе партнерства, подотчетным и равноправным образом учитывая интересы и инициативы различных групп местного сообщества. Особенно в вопросах распределения и использования муниципальных ресурсов: пастбищ, земли, поливной воды, собственности, местного бюджета. Недостаточна роль и ответственность местных сообществ в эффективном функционировании МСУ, недостаточно знаний о МСУ.

Бюджетная политика на местном уровне. Бюджетная политика на местах должна быть ориентирована на развитие и на уменьшение дотационных территорий. Необходимо сфокусировать усилия не только на перераспределении общегосударственных ресурсов, но и на поиск, наращивание и эффективное использование имеющихся внутренних резервов, которое будет направлено на местное развитие, ответственное отношение к средствам бюджета, сокращение необоснованных расходов.

Следует выстроить рациональную трансфертную политику, продумать совершенные механизмы бюджетного, налогового и иного стимулирования развития территорий, учитывающей местные особенности.

Управление ресурсами местных сообществ. Важной составляющей ресурсной базы МСУ является муниципальная собственность в виде объектов недвижимости, земли, местных природных ресурсов. Однако не все органы МСУ и их должностные лица осознают необходимость рационального использования имеющегося ресурсного потенциала и привлечения инвестиций в развитие своей территории.

Местное экономическое развитие. Экономическая деятельность органов МСУ в основном связана с обеспечением функционирования жилищно-коммунального хозяйства и других систем жизнеобеспечения территории. Органы МСУ, как главные субъекты управления, недостаточно уделяют внимание привлечению инвестиций в местную экономику, использованию новых инструментов местного экономического развития. Принимаемые программы местного развития должны иметь целевые индикаторы воздействия, ориентированы на конечный результат, снижение уровня безработицы и бедности, создание благоприятного климата для роста среднего класса. Они также должны быть тесно связаны с программами регионального и отраслевого развития.

Межмуниципальное сотрудничество и распространение лучшей практики. Органы МСУ малоэффективно взаимодействуют между собой для решения общих проблем, решают общие проблемы, объединяя свои ресурсы, обмениваясь опытом и лучшей практикой. Не распространена практика создания межмуниципальных предприятий и учреждений по оказанию услуг населению, тиражирования положительного опыта участия граждан в выработке и реализации решений. Необходимо также повысить роль и значимость Союза МСУ, поощрять создание региональных ассоциаций МСУ.

Формирование стабильной нормативной правовой базы, учитывающей общегосударственные и местные интересы. Анализ действующего законодательства в сфере МСУ показывает наличие существующих пробелов и коллизий. Внесение изменений в законодательство должно быть глубоко продуманным действием, не нарушающим целостность и стабильность отношений на местах.

Муниципальная служба и кадровая политика. Особая роль в повышении эффективности местного самоуправления должна быть отведена подбору кадров, их продвижению и постоянному профессиональному совершенствованию сотрудников органов МСУ, особенно среднего звена, усилению работы по формированию и выдвиганию резерва кадров, а также созданию механизмов взаимной ротации кадров государственной и муниципальной службы. В настоящее время уровень знаний и навыков кадров в органах МСУ требует улучшения. МСУ нуждается в профессиональных кадрах, приверженных принципам добросовестного управления и служебной этики.

Информатизация муниципального управления. Сегодня масштабы использования информационно-коммуникационных технологий в МСУ недостаточны, они серьезно отстают от современных требований и практики зарубежных стран. Применение ИКТ в автоматизации деловых процессов органов МСУ и предоставлении муниципальных услуг в электронном формате должны решаться в рамках государственной программы по созданию электронного правительства (электронный муниципалитет, электронный айыл окмоту).

Мониторинг и оценка деятельности органов МСУ. Пока еще не налажен регулярный мониторинг эффективности работы органов МСУ на основе сбалансированного набора критериев. Это не позволяет реально оценивать государственным органам деятельность органов МСУ по делегированным полномочиям, а гражданам и общественным организациям - решение вопросов местного значения, в том числе качество и доступность муниципальных услуг.

Изложенные проблемы определяют следующие приоритетные направления развития МСУ на период 2013-2017 годов.

1. Повышение ответственности и оптимизация органов МСУ ориентированных на потребности граждан.

2. Укрепление финансовой устойчивости, расширение ресурсной базы и местное экономическое развитие.

3. Совершенствование организационной и правовой результативности деятельности органов МСУ.

Для решения выделенных проблем имеется национальный опыт в сфере развития МСУ, политическая воля видеть систему МСУ качественной и ответственной, сочетающей общегосударственные и местные интересы, а также прозрачной и подотчетной обществу.

II. Стратегические цели и задачи

В условиях выбора страны на устойчивость и стабильность, при реализации целевых приоритетов Программы, важным индикатором их реализации и оценки влияния выступают принципы стабильности, subsidiarity, организационно-территориальной оптимальности, ресурсной обеспеченности и взаимодействие с государственными органами.

Главная цель Программы - создание эффективного и ответственного органа местного самоуправления, подотчетного местным сообществам.

Для достижения этой цели необходимо решить комплекс задач в приоритетных направлениях.

Направление 1. Повышение ответственности и оптимизация органов МСУ, ориентированных на потребности граждан

Задача 1.1. Развитие подотчетности органов МСУ за результаты деятельности перед местным сообществом. Использовать институт курултая местного сообщества, для консолидации местного сообщества, учета и согласования интересов граждан при принятии важных общественно значимых решений.

Усилить роль устава местных сообществ в формировании единых норм и правил проживания, предоставления дополнительных услуг, востребованных гражданами, отдельных вопросов формирования органов МСУ, в том числе механизм отзыва депутатов местных кенешей и руководителей органов МСУ, утративших доверие членов местного сообщества.

Разработать механизмы вовлечения граждан в процесс личного участия в самоуправлении, принятия общественно значимых решений, реализации права на местную нормотворческую инициативу. Предстоит на деле формировать у руководителей органов МСУ высокий уровень профессионализма, этических норм, открытости, доступности, авторитета и деловой репутации со стороны членов сообщества.

Задача 1.2. Повышение роли и ответственности органов МСУ и муниципальных служащих.

Предстоит внедрить механизмы восстановления доверия граждан к органам МСУ путем усиления квалификационных требований для кандидатов в депутаты местных кенешей и упрощения отзыва депутатов местных кенешей, утративших доверие своих избирателей. Продумать способы официального опубликования решений, учитывающих возможности и ресурсы органов МСУ, обеспечив доступ граждан к информированию на территории местных сообществ и своевременную их регистрацию в государственном реестре НПА.

Процесс формирования органов МСУ должен предусматривать возможность расширения субъектов выдвижения, обеспечить равные условия в выборном процессе, право сообщества на выбор формы избрания главы исполнительного органа МСУ.

Необходимо изучить возможность предоставления полномочий представительным органам МСУ по механизмам стимулирования деятельности муниципальным служащим.

В рамках административно-территориальной реформы, в части укрупнения айылных аймаков, рассмотреть вопросы оптимальной численности депутатского корпуса местных кенешей, самостоятельного штата представительного органа МСУ.

Обеспечить передачу органам МСУ полномочий по рассмотрению административных правонарушений.

Оптимизировать функции и полномочия государственных органов в вопросах аттестации, поступления на службу, резерва и обучения муниципальных служащих.

Задача 1.3. Улучшение качества и доступности муниципальных услуг.

Проведение функциональной оптимизации МСУ позволит разграничить ответственность за предоставление государственных и муниципальных услуг, стандартизировать их с целью доступности и качества. Оптимизация предоставления муниципальных услуг, исключение необоснованности взимания платы с граждан за услуги гарантированных Конституцией и законами Кыргызской Республики.

На практике реализовать перевод предоставления услуг по принципу "одного окна" и в электронном формате.

Создать равноправные условия для предоставления муниципальных услуг частным сектором, внедрить социальный заказ. Разработать систему мониторинга и оценки удовлетворенности граждан предоставляемыми услугами.

Задача 1.4. Территориальная и административная оптимизация управления.

Укрупнение айылных аймаков должно обеспечить повышение ресурсного потенциала, эффективность управления и стимулирование экономического развития. При этом следует учесть необходимость обоснованной модели, пилотного этапа и проведения широкой разъяснительной работы среди населения и объективные трудности географического, экономического, инфраструктурного и социально-культурного характера.

Рассмотреть повышение статуса и расширение полномочий айыл башчысы в рамках укрупнения айылных аймаков.

Задача 1.5. Внедрение технологий электронного управления.

Повсеместно в работу органов МСУ внедрить информационно-коммуникационные технологии. Возможности ИКТ будут направлены на улучшение управленческих технологий, повышение уровня прозрачности, информационного обмена, качества предоставления услуг.

В рамках проводимой единой государственной политики создания электронного правительства произойдет координация организационных и проектных работ по использованию ИКТ в МСУ.

Задача 1.6. Повышение роли Союза МСУ и муниципальных ассоциаций.

Поднять роль Союза МСУ Кыргызской Республики, как национальной организации, представляющей и отстаивающей интересы МСУ, равноправного партнера государственных органов.

Повышение потенциала Союза МСУ Кыргызской Республики направить на предоставление консультационно-правовой, информационно-методической поддержки органам МСУ, обучение и распространение опыта в сфере МСУ.

Направление 2. Укрепление финансовой устойчивости, расширение ресурсной базы и местное экономическое развитие

Задача 2.1. Совершенствование бюджетной и налоговой политики на местном уровне.

Бюджетная политика на местах должна быть ориентирована на развитие, с поэтапным сокращением дотационных территорий. Предусмотреть возможность поиска внутренних финансовых ресурсов МСУ, с механизмами бюджетного, налогового и иного стимулирования.

Выстроить рациональную трансфертную политику, усовершенствовать систему выравнивающих грантов, обеспечить прозрачность механизма распределения стимулирующих грантов.

Выработать механизмы сокращения необоснованных расходов органов местного самоуправления, способствовать их эффективному и целевому использованию.

Органам МСУ построить систему взаимоотношений с Государственной налоговой службой при Правительстве Кыргызской Республики в прогнозировании доходной части местного бюджета, администрирования отдельных видов налогов.

Расширить виды местных налогов и сборов, с правом выбора и введения на территориях местных сообществ.

Задача 2.2. Создание условий и повышение эффективности управления ресурсами местных сообществ.

Завершить инвентаризацию объектов муниципальной собственности, внедрить эффективные методы управления. Обеспечить передачу органам местного самоуправления в долгосрочное владение и пользование местных месторождений полезных ископаемых. Использовать объекты муниципальной собственности, местные месторождения полезных ископаемых в качестве залога для привлечения инвестиций и в долевом участии при создании совместных предприятий и акционерных обществ.

Выработать механизмы, позволяющие выстраивать органам МСУ взаимовыгодные отношения с горнодобывающими компаниями и учитывающие интересы местных сообществ.

Задача 2.3. Обеспечение развития местной экономики.

Программы местного экономического развития должны быть ориентированы на конечный результат, снижение уровня безработицы и бедности, создание благоприятного климата для становления и развития местной бизнес-среды. Программы местного экономического развития должны быть тесно увязаны с программами регионального и отраслевого развития.

Внедрять механизмы распространения практики муниципально-частного партнерства, муниципального и социального заказа и распространение прогрессивного опыта развития местной экономики (бизнес-инкубаторы, одно село - один продукт, местные фонды развития).

Задача 2.4. Развитие межмуниципального сотрудничества и распространение лучшей практики.

Необходимо создать организационно-правовые условия для развития межмуниципального сотрудничества для совместного решения социальных и хозяйственных проблем. Предстоит поддержка создания региональных сетей и площадок межмуниципального взаимодействия для распространения и обмена опытом, передачи знаний по принципу "равный - равному".

Направление 3. Совершенствование организационной и правовой результативности деятельности органов местного самоуправления.

Задача 3.1. Обеспечение стабильности нормативной и правовой базы МСУ.

Обеспечить стабильность законодательства в сфере МСУ, исключив практику разработки законопроектов, внесенных изменений и дополнений в нормативно-правовые акты без предварительного согласования и обсуждения с уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления, органами МСУ и их ассоциациями. Для этого разработать и предложить действенный механизм обязательного обсуждения законопроектов с Союзом МСУ. Совершенствование нормативно-правовой базы МСУ должно исключить противоречия и дублирование. Для снижения уровня противоречащих законодательству решений проработать проведение предварительной правовой экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых органами МСУ.

Задача 3.2. Разграничение функций органов государственной власти и местного самоуправления.

Провести ревизию собственных функций и полномочий на предмет их эффективного исполнения и ресурсного обеспечения, исключив из компетенции органов МСУ функции и полномочия, которые им несвойственны и невыполнимы. Оптимизировать функции через разделение вопросов местного значения на обязательные и дополнительные, где обязательные функции исполняются и финансируются в первоочередном порядке.

Передача государственных полномочий органам МСУ должна обеспечить четкие границы описания передаваемой функции, избегать ее расширения и множественности, осуществить передачу функций, реализуемых органами МСУ.

Детально прописать процедуры государственного административного контроля за исполнением законодательства и делегированных государственных функций, с исключением вмешательства в собственные полномочия органов МСУ.

Задача 3.3. Мониторинг и оценка деятельности органов МСУ.

Должно быть усилено внимание разработке целостной системы мониторинга и оценки эффективности деятельности органов МСУ на основе сбалансированного набора критериев и показателей, а также простых процедур, предполагающее участие институтов гражданского общества.

Процедуры общественного мониторинга и оценки работы органов МСУ будут закреплены в местных нормативных правовых актах и повышен потенциал местных институтов гражданского общества в проведении такой работы.

III. Реализация Программы

3.1. Этапы, участники и формы реализации Программы

Достижение стратегических целей и решение задач будет проходить поэтапно и основываться на следующих подходах:

- единство целей, направлений, задач и намеченных мер;
- взаимодействие и сотрудничество государственных органов и органов МСУ;
- согласованность с отраслевыми и региональными программами развития;
- поддержка гражданского общества и международных донорских организаций;
- мониторинг хода реализации со стороны государственных органов и организаций гражданского общества.

Реализация Программы будет проходить в два этапа.

На первом этапе (2013-2015 годы) упор будет сделан на достижение стабильности законодательства в сфере МСУ и четкого разграничения функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления.

Второй этап (2016-2017 годы) позволит повысить экономической потенциал МСУ и обеспечит улучшение качества предоставляемых услуг.

В процесс решения задач и достижение целей Программы будет вовлечен широкий круг участников - органы государственной власти, министерства и административные ведомства, их территориальные подразделения, местные государственные администрации, органы МСУ, Союз МСУ Кыргызской Республики, организации гражданского общества, международные донорские организации.

Государственный уполномоченный орган по делам местного самоуправления координирует реализацию Программы, инициирует партнерство и участие, организует мониторинг и оценку, мобилизует внутренние и внешние ресурсы.

Формы реализации Программы - разработка и принятие нормативных правовых актов, проектов и программ, организационные мероприятия.

Процесс реализации Программы сопровождается проведением информационной кампанией на центральном и местном уровнях.

3.2. Ресурсы реализации Программы

Финансирование мероприятий Программы будет осуществляться за счет:

- средств республиканского бюджета - бюджетов государственных органов, а также средств, выделяемых на реализацию национальных и государственных программ и проектов;
- средств местных бюджетов;
- грантов донорских и международных организаций.

3.3. Ожидаемые результаты

Успешная реализация намеченных мер Программы выведет МСУ Кыргызстана на новый качественный уровень, который позволит обеспечить:

- ответственное и подотчетное МСУ;
- рост местной экономики и экономическая самостоятельность;

- реальное участие граждан в делах местных сообществ.

3.4. Риски и угрозы реализации Программы

Процесс реализации Программы может сопровождаться различными рисками и угрозами (политические, экономические, социальные, управленческие, организационные и т.д.), которые требуют выработки соответствующих превентивных действий.

Своевременному выявлению рисков и угроз реализации намеченных мер Программы, принятию необходимых мер будет способствовать система мониторинга и оценки.

IV. Мониторинг и оценка процесса реализации

Объекты мониторинга Программы составят цели, задачи и результаты в приоритетных направлениях развития МСУ.

Система мониторинга и оценки строится на следующих принципах:

- партнерство и участие;
- регулярность отчетности;
- открытость для общественности;
- набор сбалансированных и реалистичных индикаторов.

Уполномоченный государственный орган в сфере МСУ будет координировать деятельность по мониторингу и оценке, совместно с Союзом МСУ ежегодно готовить и опубликовать соответствующий отчет о состоянии МСУ в Кыргызской Республике.