



СЕРИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ В РАМКАХ ДИАЛОГОВОЙ
ПРОГРАММЫ «АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ»

Исследование № 6

ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ С СЕНТЯБРЯ 2023 ПО ЯНВАРЬ 2024 ГОДА?



Бишкек-2024

**ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ:
ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ
С СЕНТЯБРЯ 2023 ПО
ЯНВАРЬ 2024 ГОДА?**

УДК 351/354

ББК 67.400,7

П 69

Исследование проведено группой независимых экспертов в составе:

- государственный и общественный деятель, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики VI созыва, кандидат сельскохозяйственных наук, государственный советник государственной службы II класса **Карашев А.А.**, руководитель группы независимых исследователей;
- эксперт в сфере государственной и муниципальной службы, государственный советник государственной службы III класса, **Тарбинский О.С.**;
- эксперт в сфере государственного и муниципального управления, государственный советник государственной службы Кыргызской Республики III класса **Джунушалиев М.Т.**;
- эксперт в сфере государственного и муниципального управления, **Асанакунов Б.Дж.**;
- эксперт в сфере государственного и муниципального управления **Чекиров А.А.**;
- эксперт в сфере государственного и муниципального управления **Айтбаев Д.С.**

Консультанты:

Бекмурзаева Т.А., заведующая отделом Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Кыргызской Республики;

Маматов И.Б., начальник управления политики развития регионов Министерства экономики и коммерции Кыргызской Республики;

Нурунбетов С.Б., начальник управления межбюджетных отношений Министерства финансов Кыргызской Республики.

Практика развития местного управления в Кыргызской Республике: что изменилось с сентября 2023 по январь 2024 года? – Б.: 2024. – 102 с.

П 69 ISBN 978-9967-9533-0-7

ISBN 978-9967-9533-0-7

УДК 351/354

ББК 67.400,7

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	8
Цели исследования	10
Раздел I. Реформа системы территориального управления	12
Раздел II. Экономическое развитие территорий	19
Раздел III. Хозяйственные основы территорий	32
Раздел IV. Межбюджетные отношения	48
Раздел V. Практика формирования и использования фондов развития территорий	58
Раздел VI. Практика кадровых назначений в исследуемый период	62
Раздел VII. Подготовка кадров для органов управления	66
Раздел VIII. Услуги на местном уровне	68
Раздел IX. Деятельность местных кеңешей	75
Раздел X. Изменения с точки зрения на местах	89
Краткие выводы и рекомендации	99



Уважаемый читатель!

В 2021 году по инициативе и при поддержке Представительства Фонда Ханнса Зайделя в Центральной Азии была создана независимая экспертная рабочая группа по мониторингу изменений, происходящих на уровне районов, городов и айылных аймаков Кыргызской Республики.

В состав группы вошли аналитики, эксперты, теоретики и практики местного управления, которые профессионально владеют инструментарием в проведении исследований

по вопросам местного государственного управления и местного самоуправления.

Целью группы стало выявление прогресса и проблем в сфере местного управления, выработка соответствующих рекомендаций для государственных органов, органов местного самоуправления, учебных заведений, экспертов и общественности по дальнейшему улучшению управления на местном уровне.

Местное управление рассматривалась как платформа для реализации государственной политики в сфере управления, создания механизмов, обеспечивающих нормальные условия для жизнедеятельности населения.

Силами группы была проведена серия исследований, охватывающих разные временные периоды. В самом начале, в 2021 году, проведено комплексное исследование состояния и развития местного самоуправления.

Изучены вопросы организации и качества управления, все основные вопросы жизнеобеспечения: коммунальное хозяйство, экономика, инфраструктура, бюджетирование, публичные услуги, профессиональный уровень управления и др. Рекомендации рабочей группы были озвучены и предоставлены лицам, принимающим решения, а также всем заинтересованным участникам процессов реформирования.

Многие из выявленных «узких мест» послужили материалом для доработки законопроектов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. В частности, наиболее важные идеи были использованы в законах Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года, «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года.

Три предыдущих исследования охватили период с октября 2021 года по апрель 2022 года, с мая по октябрь 2022 года и с января по май 2023 года. В результате каждого из исследований были выработаны рекомендации для государственных органов, органов местного самоуправления, экспертов и общественности. Рекомендации публично обсуждались, и были направлены заинтересованным участникам для использования в работе.

Нынешнее исследование, охватившее период с сентября 2023 года по январь 2024 года, особенное, поскольку с декабря 2023 года началась реализация масштабной административно-территориальной реформы по всей республике в пилотном режиме. Всё это отражено в тексте исследования.

С точки зрения членов рабочей группы, серия исследований стала неплохим подспорьем в деле улучшения качества управления на местном уровне, и такой независимый мониторинг следует продолжать и в дальнейшем.

От имени рабочей группы выражаю благодарность руководителю представительства Фонда Ханса Зайделя в Центральной Азии доктору Максиму Георгу Майеру за поддержку в организации проведения исследования и ценные рекомендации.

Аалы Карашев

Руководитель экспертной группы исследования

Уважаемый читатель!

Как вы знаете, в октябре 2021 года был принят Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». С целью проведения анализа и выявления изменений в деятельности органов местного управления на уровне районов и муниципалитетов, при активном участии экспертной группы, мы проводим исследовательскую работу. Пользуясь случаем, хочу выразить благодарность авторам и консультантам за их активное участие и неоценимый труд.



В данном исследовании рассмотрена практика развития местного самоуправления в Кыргызской Республике за указанный период времени, а именно вопросы местного бюджета, кадровые вопросы, программы регионального развития, взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления, качество услуг, предоставляемых органами местного самоуправления и государственными органами. Добавим, что административно-территориальная реформа началась в Кыргызстане в прошлом году, дополнительная информация по ней также включена в исследование. Данная работа является 4-м этапом и осуществляется с 2021 года.

Мы надеемся, что материалы исследования будут использованы при подготовке образовательных программ и аналитических документов, посвященных вопросам государственного и муниципального управления в КР. Исследование предназначено для государственных и муниципальных служащих, а также лиц, участвующих в развитии государственного и муниципального управления. В дальнейшем, по результатам конкретной работы этой экспертной группы, будет легче и реалистичнее давать рекомендации по необходимым реформам в органах местного самоуправления.

Доктор Макс Георг Майер
Координатор проекта
Представительство Фонда Ханнса Зайделя в Центральной Азии

Список названий, аббревиатур и терминов

КР	Кыргызская Республика
Жогорку Кенеш	Парламент Кыргызской Республики, являющийся высшим представительным органом, осуществляющий законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.
Кабинет министров	Высший коллегиальный орган исполнительной власти, подчиненный и подотчетный президенту.
Область	Административно-территориальная единица, которая объединяет территории городов областного значения, а также районов, расположенных на территории данной области, в которой осуществляется государственное управление с учетом интересов местных сообществ и компетенции органов местного самоуправления.
Район	Административно-территориальная единица, объединяющая села, поселки и/или города районного значения, расположенные в установленных границах данного района, в которой осуществляется государственное управление с учетом интересов местных сообществ и компетенции органов местного самоуправления.
Местная государственная администрация	Подчиненный Президенту Кыргызской Республики и Кабинету министров Кыргызской Республики государственный орган исполнительной власти, обеспечивающий на соответствующей территории согласованную деятельность территориальных подразделений государственных органов исполнительной власти, их взаимодействие с органами местного самоуправления и осуществляющий государственный контроль за исполнением делегированных полномочий.
Районный кенеш	Представительный орган на районном уровне. <i>Данная норма утратила силу в соответствии с Законом КР от 16 января 2024 года N 17</i>
Городской кенеш	Представительные органы местного самоуправления, избираемые местными сообществами в городах, в порядке, установленном законодательством о выборах и о статусе депутатов местных кенешей.
Айылный кенеш	Представительные органы местного самоуправления, избираемые местными сообществами в айылных аймаках, в порядке, установленном законодательством о выборах и о статусе депутатов местных кенешей.

Город	Административно-территориальная единица в виде города республиканского, областного и районного значения, а также поселка городского типа, в которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление в порядке, установленном Конституцией и законами Кыргызской Республики.
Мэрия	Исполнительный орган местного самоуправления в городе.
Айылный аймак (АА)	Административно-территориальная единица, состоящая из одного или нескольких сел, в которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление в порядке, установленном Конституцией и законами Кыргызской Республики.
Айыл окмоту	Исполнительный орган местного самоуправления в айылном аймаке.
Поселок городского типа (поселок)	Населенный пункт, на территории которого расположены экономически важные объекты (промышленные предприятия, стройки, железнодорожные станции и т.д.), а также населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, если они достигли определенного уровня благоустройства, имеют численность населения не менее 2 тысяч человек.
МСУ	Местное самоуправление.
Союз МСУ	Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики».
АТР	Административно-территориальная реформа.
ТОС	Территориальное общественное самоуправление.
АВП	Объединение (ассоциация) водопользователей.
ВХИС	Внутрихозяйственные ирригационные сооружения.
СООППВ	Сельское общественное объединение пользователей питьевой воды.
РФУ	Районное финансовое управление.
ВТ	Выравнивающий трансферт.
ВВП	Внутренний валовой продукт.
МиО	Мониторинг и оценка.

Введение

В октябре 2021 года были приняты законы, регулирующие деятельность местных государственных администраций районов и органов местного самоуправления, а также вопросы организации государственной и муниципальной службы.

Основные законы, которые определяют организацию деятельности государственных администраций и органов местного самоуправления в районах, городах и айылных аймаках следующие:

- Конституционный Закон «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» от 11 октября 2021 года № 122;
- Закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123;
- Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125.

Для изучения произошедших на практике изменений независимой группой экспертов при поддержке Фонда Ханнса Зайделя были проведены исследования.

Исследования проводились в три временных этапа.

Первый этап охватил период с октября 2021 года по апрель 2022 года.

Второй этап – с мая по октябрь 2022 года.

Третий этап – с января по май 2023 года.

Нынешнее исследование затрагивает период с сентября 2023 года по январь 2024 года.

В результате исследований изменения практики управления на территориях¹ трёх временных периодов были сделаны следующие выводы.

Под действием названных законов и принятых в их реализацию подзаконных актов на местах происходят определённые изменения, но также сохраняются и старые проблемы.

По-прежнему имеются трудности с рациональным государственным финансовым регулированием. Передача отдельных земельных полномочий в ведение местных государственных администраций одновременно сопровождалась их изъятием из сферы компетенции органов местного самоуправления.

Не решён вопрос полноценного финансирования социально-экономического развития на уровне районов, поскольку так и не были воссозданы

¹ Здесь и далее в настоящем исследовании под территориями понимаются районы, города и айылные аймаки.

районные бюджеты, хотя происходит укрепление фондов развития регионов. Поскольку районные кенешы не были образованы, как того требуют нормы Закона «О местной государственной администрации», на уровне районов отсутствует система мониторинга освоения финансовых средств из фондов развития территорий в связке с полученными результатами.

В кадровых вопросах произошли определённые видимые сдвиги. «Заработали» резервы государственных органов и органов местного самоуправления. При этом возникли новые проблемы – повышения объективности при кадровых назначениях из числа лиц, состоящих в этих резервах. В отсутствие системы оценки деятельности государственных и муниципальных служащих сохраняется риск осуществления назначений, исходя из предпочтений руководителя государственного органа и органа местного самоуправления.

Так и не появилась система мониторинга кадровых назначений в аппаратах Кабинета министров и Жогорку Кенеша. В действующем статусе Государственное агентство по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете министров не уполномочено осуществлять должный контроль.

Нелишне отдельным разделом выделить проводимую административно-территориальную реформу в пилотных районах Иссык-Кульской и Нарынской областей. Этому вопросу было уделено внимание в исследованиях. Но результаты были промежуточными ввиду того, что преобразования на местах ещё не завершились.

Все эти и другие проблемы были выявлены в рамках трёх этапов исследований. Были сделаны соответствующие рекомендации по сферам управления:

- управление;
- кадры;
- финансы и экономика;
- коммунальное хозяйство;
- услуги и др.

Нынешнее исследование, четвертое по времени проведения, сфокусировано на реализацию рекомендаций и достижение дальнейшего прогресса.

Цели исследования

Настоящее исследование охватывает период с сентября 2023 года по январь 2024 года.

Целью его является изучение изменений, происходящих в практике управления территориями в данный период времени вследствие реформы, заданной новой редакцией Конституции Кыргызской Республики, принятой на референдуме 11 апреля 2021 года и введенной в действие Законом от 5 мая 2021 года, Конституционного Закона «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» от 11 октября 2021 года, законов «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года, «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года и вытекающих из этого подзаконных актов и практических действий.

Объектом трёх предыдущих исследований являлся весь спектр изменений.

Данное исследование фокусируется на дальнейших преобразованиях, реализации ранее сделанных рекомендаций, определению, насколько оправдались прогнозы на практике территориального управления и результатах для страны и граждан.

Исследование включает следующие разделы.

Раздел I. «Реформа системы территориального управления». Необходимость данного раздела заключается в том, что организационные преобразования продолжаются, хотя бы в пилотном режиме, и в настоящее время уже можно говорить о том, насколько устоявшейся является новая система укрупнённых айылных аймаков.

Раздел II. «Экономическое развитие территорий». Данный раздел является важным, поскольку одной из задач укрупнения территорий является повышение экономического потенциала айылных аймаков.

Раздел III. «Хозяйственные основы территорий» описывает базу, необходимую для функционирования органов управления для достижения задач жизнеобеспечения населения городов и айылных аймаков.

Раздел IV. «Межбюджетные отношения» представляет неизменный интерес, поскольку ранее, с принятием Закона «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» планировалось воссоздание с 1 января 2022 года районных бюджетов, но реформирование межбюджетных отношений осуществлялось другим путём – укрупнением фондов развития.

Раздел V. «Практика формирования и использования фондов развития

территорий». В этом разделе исследуется реализация намерений государства укреплять финансовую базу городов и районов.

Раздел VI. «Практика кадровых назначений в исследуемый период». Раздел является традиционным для исследования, поскольку вопрос обеспечения аппарата местных государственных администраций и органов местного самоуправления квалифицированными кадрами является ключевым во всех преобразованиях. Новая же система кадрового подбора и повышения потенциала работников имеет как ряд преимуществ, так и «узких мест», как это отмечалось в предыдущих исследованиях.

Раздел VII. «Подготовка кадров для органов управления» – является продолжением вопроса о кадровом потенциале органов управления на местах.

Раздел VIII. «Услуги на местном уровне» затрагивает важнейшую сферу деятельности органов управления, поскольку именно предоставление государственных и муниципальных услуг является ключевым индикатором рациональности устройства управления.

Раздел IX. «Деятельность местных кенешей» посвящён организационным изменениям в системе представительной власти на местах вследствие проведения административно-территориального устройства в пилотном режиме.

Раздел X. «Изменения с точки зрения на местах» описывает, каким образом на местах воспринимают изменения.

Традиционно исследование завершается обозначением проблем по секторам, краткими выводами и рекомендациями.

Раздел I. Реформа системы территориального управления

Как отмечалось на предыдущих этапах исследования, особый вектор в преобразованиях в районах и айылных округах задали указы Президента Кыргызской Республики «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 28 декабря 2022 года УП № 414 и «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 3 апреля 2023 года УП № 85.

Далее, 29 декабря 2023 года, был принят Указ Президента, согласно которому реформа распространилась на все айылные аймаки республики.

В начале реформы преобразования осуществлялись в два этапа: Тюпский район Иссык-Кульской области и районы Нарынской области.

Таблица 1

Изменение количества айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области в 2023 году в сравнении с 2022 годом

Район	Количество айылных аймаков	
	2022 год	2023 год
Тюпский	13	5
Иссык-Кульский	12	12
Тонский	9	9
Ак-Сууйский	14	14
Джети-Огузский	13	13
Итого:	61	53

Количество айылных аймаков в Тюпском районе уменьшилось на 8 административно-территориальных единиц за счет их укрупнения.

В районах Нарынской области количество айылных аймаков за счёт объединения уменьшилось на 36 административно-территориальных единиц.

**Изменение количества айылных аймаков
Нарынской области в 2023 году**

Район	Количество айылных аймаков	
	2022 год	2023 год
Ак-Талинский	13	4
Ат-Башинский	11	5
Джумгалский	13	6
Кочкорский	11	5
Нарынский	15	7
Итого:	63	27

В целом по республике в начале апреля 2023 года количество айылных аймаков уменьшилось с 452 до 408 административно-территориальных единиц или на 44.

Это составило на тот период времени почти 10 процентов от общего количества айылных аймаков.

Впервые с 1994 года, когда было заявлено о политике укрупнения айылных аймаков с целью повышения их экономико-хозяйственной устойчивости лишь в 2022-2023 годах были приняты практические действия. До этого момента, наоборот, происходило деление территорий сельских аймаков по требованию жителей и отдельных политиков, как правило, уроженцев отдельных айылов, о придании отдельным населённым пунктам статуса административно-территориальной единицы. Далее часть из сельских населённых пунктов и посёлков преобразовывалось в города. Если в 1996 году в республике насчитывалось 22 города², то к апрелю 2023 года их количество составило 32, а в конце декабря 2023 года – 33. За этим последовало образование соответствующих городских структур, происходят другие преобразования.

² Постановление Правительства Кыргызской Республики «О государственной концепции развития малых городов и поселков городского типа» от 31 декабря 2001 года № 843 (утратило силу в связи с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2008 года № 505.

Таблица 3

**Удельный вес крупных, средних и малых городов
Кыргызской Республики
(по количеству городов)**

Города Кыргызской Республики	количество городов	удельный вес, %
Крупные города	2	9,1
Средние города	8	36,3
Малые города	12	54,5
Всего:	22	100,0

В 2022 году количество административно-территориальных единиц первичного уровня (города, айылные аймаки) составляло в разрезе областей следующие значения.

Таблица 4

**Административно-территориальное деление
Кыргызской Республики в 2022 году**

Область, город республиканского значения	города республиканского и областного значения	города районного значения	айылные аймаки
Баткенская область	3	3	31
Джалал-Абадская область	4	5	67
Иссык-Кульская область	2	1	61
Нарынская область	1		63
Ошская область		3	88
Таласская область	1		37
Чуйская область	1	6	105
город Бишкек	1		
город Ош	1		
Всего:	14	18	452

В начале апреля 2023 года количество административно-территориальных единиц изменилось и составило следующие значения.

Таблица 5

**Административно-территориальное деление
Кыргызской Республики в апреле 2023 года**

Область, город республиканского значения	города республиканского и областного значения	города районного значения	айылные аймаки
Баткенская область	3	3	31
Джалал-Абадская область	4	5	67
Иссык-Кульская область	2	1	53
Нарынская область	1		27
Ошская область		3	88
Таласская область	1		37
Чуйская область	1	6	105
город Бишкек	1		
город Ош	1		
Всего:	14	18	408

Как отмечено выше, Указом Президента Кыргызской Республики от 29 декабря 2023 года административно-территориальная реформа распространилась и на остальные области Кыргызской Республики.

Согласно данному указу, количество айылных аймаков составляет 235, а количество городов – 33.

Также, согласно указу, 8 айылных аймаков Аламудунского и Сокулукского районов присоединяются к городу Бишкеку. Поселок Шамалды-Сай отделяется от города Таш-Кумыр и приобретает статус отдельного города. А города районного значения Кант и Кара-Балта получают статус городов областного значения.

В таблице ниже показано, сколько образуется либо сохраняется айылных аймаков в разрезе районов республики.

Таблица 6

**Административно-территориальное деление
Кыргызской Республики
в 2024 году**

Наименование района	Количество айылных аймаков	
	до реформы	в результате реформы
Баткенская область		
Кадамжайский	13	8
Лейлекский	9	9
Баткенский	9	9
Итого:	31	26
Джалал-Абадская область		
Ала-Букинский	8	4
Аксыйский	11	6
Базар-Коргонский	8	4
Ноокенский	8	4
Сузакский	13	8
Токтогульский	10	6
Тогуз-Тороский	5	3
Чаткальский	4	2
Итого:	67	37
Нарынская область		
Ак-Талинский	13	4
Ат-Башинский	11	5
Джумгалский	13	6
Кочкорский	11	5
Нарынский	15	7
Итого:	63	27
Ошская область		
Алайский	14	7
Араванский	8	6
Кара-Сууйский	16	10
Кара-Кулжинский	12	7
Ноокатский	16	13

Узгенский	19	12
Чоң-Алайский	3	3
Итого:	88	58
Таласская область		
Таласский	13	5
Бакай-Атинский	9	4
Айтматовский	10	4
Манасский	5	3
Итого:	37	16
Чүйская область		
Кеминский	11	4
Панфиловский	6	4
Аламудунский	17	7
Московский	12	5
Ысык-Атинский	18	9
Сокулукский	19	9
Жайылский	12	6
Чуйский	10	5
Итого:	105	49
Иссык-Кульская область		
Ак-Сууйский	14	4
Жети-Огузский	13	5
Иссык-Кульский	12	4
Тонский	9	4
Тюпский	13	5
Итого:	61	22
Всего:	452	235

Укрупнение территорий административно-территориальных единиц (айылных аймаков) можно рассматривать с двух точек зрения.

Первая – повышение экономической устойчивости сельских территорий.

Вторая – как первый этап проведения административно-территориальной реформы путём постепенного укрупнения территорий первичного уровня и ликвидации одного из уровней территориального управления (области или района), о чём говорится на протяжении нескольких десятилетий.

Об этом ещё рано говорить ввиду отсутствия целостной концепции ад-

министративно-территориальной реформы по всей вертикали власти и формирования модели управления с рациональным распределением полномочий.

Подытоживая информацию можно сделать предварительные выводы.

Реформа управления в районах и айылных аймаках происходит в контексте укрупнения площади сельских территорий.

Пока преждевременно говорить о результатах реформы, поскольку нужно решить ряд сопутствующих проблем.

Как будут решаться вопросы, пожелания населения и отдельных граждан на уровне айыл окмоту, поскольку расстояние до центра айыл окмоту для сельских населённых пунктов, входящих в состав аймака, увеличивается.

Как решать проблему трудоустройства высвобождаемого персонала.

Следует переоформлять хозяйственную структуру.

В качестве рекомендаций предлагается укрепить полномочия айыл башчы с тем, чтобы население решало свои проблемы непосредственно в своем населённом пункте, а не в айыл окмоту или районном центре.

Второе. Необходимо легитимизировать преобразования путём оформления административно-территориальных преобразований в виде соответствующего Закона, как того требует Конституция Кыргызской Республики.

Подробно о проблемах и рекомендациях в связи с происходящими преобразованиями как по реализации Закона «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», так и территориальных преобразованиях говорится в последующих разделах данного исследования.

Раздел II. Экономическое развитие территорий

2.1. Обзор экономических показателей развития территорий

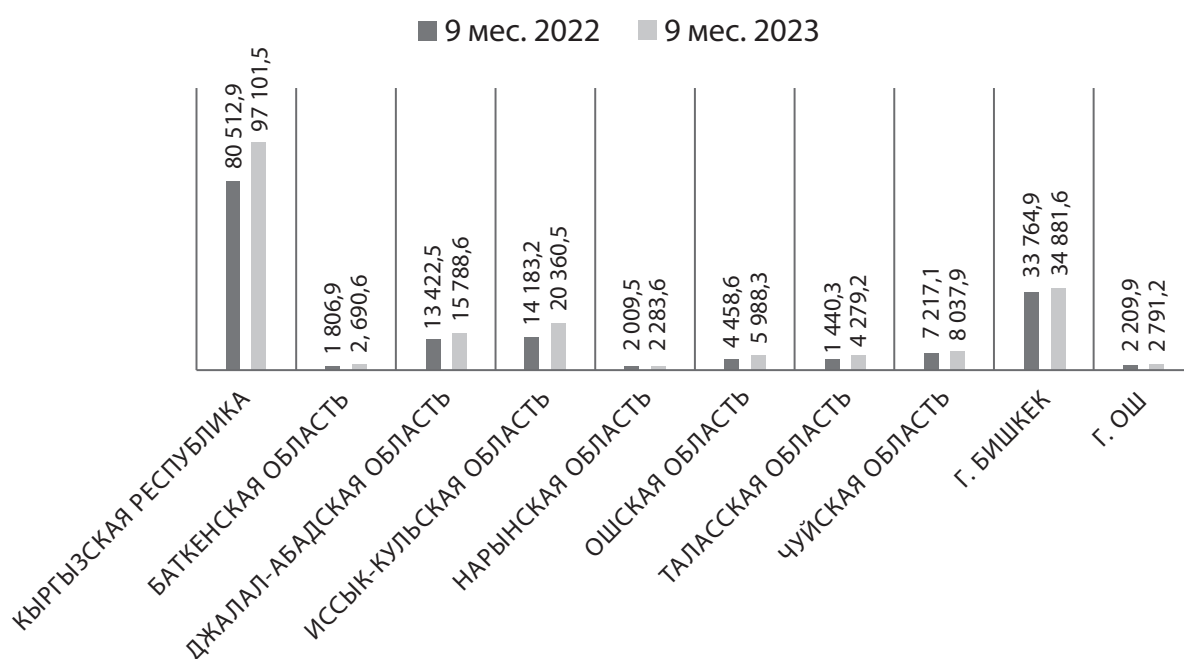
а. Инвестиции в основной капитал

Инвестиции в основной капитал – это совокупность затрат, направленных на создание и воспроизводство основных средств (новое строительство, расширение, модернизация объектов). Наличие, или рост инвестиций в основной капитал характеризует наличие благоприятных условий для предпринимателей развивать свой бизнес. Это означает, что предприниматель планирует осуществлять свою деятельность на данной территории в достаточно длительном периоде.

Рассмотрим динамику изменений объема инвестиций в основной капитал в разрезе регионов за 9 месяцев 2022-2023 годов (диаграмма 1).

Диаграмма 1

Динамика изменений инвестиций в основной капитал в разрезе регионов за 9 месяцев 2022-2023 годов (млн сом)



В целом по Кыргызской Республике наблюдается рост объема инвестиций в основной капитал. Важно обратить внимание на то, что положительная динамика имеется в разрезе всех областей Кыргызской Республики. Это хороший признак наличия благоприятных условий для бизнеса. Лидером по объему прямых инвестиций традиционно является г. Бишкек с объемом инвестиций в 34 882 млн сом. Но лидерами по темпам роста объема инвестиций

стали другие регионы: Таласская область (рост 297%), Баткенская область (149%), Иссык-Кульская область (144%).

в. Объем экспорта в разрезе регионов

В Кыргызской Республике достаточно ограничено внутреннее потребление товаров и услуг. Поэтому важным показателем является способность предпринимателей наращивать свое производство, ориентированное на экспорт. Кроме этого, экспорт – это возможность для предпринимателей и государства привлекать в страну иностранную валюту, тем самым наращивая импорт необходимых товаров. Ориентированность на экспорт показывает также уровень производственной культуры и потенциал предпринимателей конкурировать на внешних рынках. В Кыргызской Республике имеется значительный разрыв между областями по объему вклада в экспортные операции в разрезе областей (см. таблицу 7).

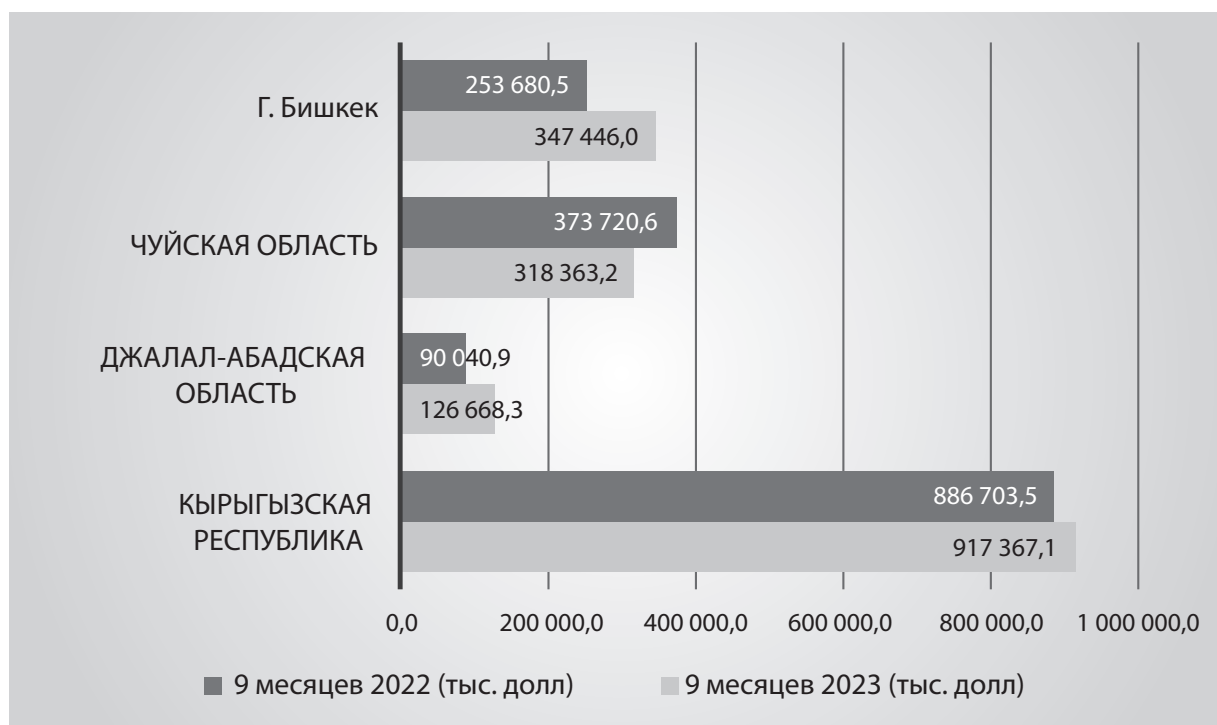
Таблица 7

Доля объема экспорта регионов Кыргызской Республики (%)

Удельный вес объема экспорта в разрезе регионов	%
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА	100,0
БАТКЕНСКАЯ ОБЛАСТЬ	0,3
ДЖАЛАЛ-АБАДСКАЯ ОБЛАСТЬ	13,8
ИССЫК-КУЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ	0,5
НАРЫНСКАЯ ОБЛАСТЬ	0,0
ОШСКАЯ ОБЛАСТЬ	0,2
ТАЛАССКАЯ ОБЛАСТЬ	0,0
ЧУЙСКАЯ ОБЛАСТЬ	34,7
г. БИШКЕК	37,9
г. ОШ	0,1
Физические лица без территориальной принадлежности	12,4

Статистические данные показывают, что только 3 региона Кыргызской республики обеспечивают вклад в развитие экспорта в Кыргызской Республике: г. Бишкек (37,9%), Чуйская область (34,7%), Джалал-Абадская область (13,8%). Поэтому для оценки экспортного потенциала необходимо рассматривать данные по этим 3 регионам.

Динамика изменений объема экспорта
в разрезе регионов (тыс. долл.)



В целом за прошедший период есть позитивная динамика роста экспорта как в целом в стране, так и в разрезе регионов, за исключением небольшого снижения объемов экспорта в Чуйской области.

с. Доходность предприятий в разрезе регионов

Развитие промышленности является одной из ключевых характеристик уровня экономики, в том числе региональной экономики. Экономическая устойчивость предприятий – это показатель стабильности, возможностей для развития, благополучия работников. Показателем экономической устойчивости является наличие прибыли за определенный период времени. В связи с этим рассмотрим показатели по сальдированному результату в деятельности предприятий в разрезе областей (см. таблицу 8).

Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) – конечный финансовый результат всех хозяйственных операций организаций. Представляет сумму прибыли (убытка) от продажи товаров, продукции (работ, услуг), основных средств, иного имущества организаций и доходов от прочих операций, уменьшенных на сумму расходов по этим операциям.

Таблица 8

**Сальдированный финансовый
результат в разрезе регионов**

	янв.-июнь 2022	янв.-июнь 2023
Кыргызская Республика	64 253 758,3	66 196 934,8
Иссык-Кульская область	13 489 326,9	9 147 073,7
Джалал-Абадская область	8 156 055,8	3 270 741,1
Нарынская область	213 988,5	-192 182,6
Баткенская область	154 369,6	-18 173,5
Ошская область	1 481 678,0	1 846 844,6
Таласская область	5 156 445,5	1 306 656,8
Чуйская область	9 280 153,7	5 146 363,3
г. Бишкек	20 998 205,5	41 562 626,3
г. Ош	2 196 542,2	2 033 694,3
Предприятия (организации) без областного деления	3 126 992,6	2 093 290,8

К сожалению, необходимо отметить, что в 7 из 9 регионов прибыльность предприятий падает. Позитивный показатель в целом по Кыргызской Республике удалось достичь только за счет прибыльности предприятий г. Бишкека. Данный показатель говорит о росте себестоимости продукции. Прежде всего это связано с ростом цен на сырье и энергоносители. Если такая тенденция не изменится, то будет расти риск сокращения числа предприятий за счет их убыточности. В настоящее время в такой ситуации оказываются предприятия Нарынской и Баткенской областей.

d. Влияние экономики на качество жизни людей

Основное предназначение экономики – улучшать качество жизни граждан. Важным показателем качества жизни граждан является уровень заработной платы. Рассмотрим, как изменился размер заработной платы граждан в разрезе регионов (Таблица 9)

Таблица 9

**Динамика роста заработной платы работников
организаций, предприятий в разрезе регионов**

Регионы	2022 янв.- сент.	2022 янв.- сент.	2023 янв.- сент.	динамика (%)
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА	25 027	25 027	32 123	128%
ИССЫК-КУЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ	19 209	19 209	39 115	204%
ДЖАЛАЛ-АБАДСКАЯ ОБЛАСТЬ	24 562	24 562	28 894	118%
НАРЫНСКАЯ ОБЛАСТЬ	25 790	25 790	33 121	128%
БАТКЕНСКАЯ ОБЛАСТЬ	19 781	19 781	26 124	132%
ОШСКАЯ ОБЛАСТЬ	19 221	19 221	23 815	124%
ТАЛАССКАЯ ОБЛАСТЬ	25 168	25 168	30 716	122%
ЧУЙСКАЯ ОБЛАСТЬ	21 786	21 786	26 823	123%
г. БИШКЕК	30 231	30 231	38 260	127%
г. ОШ	23 321	23 321	27 050	116%

По всем областям Кыргызской Республики наблюдается рост заработной платы работников организаций и предприятий. Особенно высокий рост в 204% наблюдается на предприятиях Иссык-Кульской области. Здесь уровень заработной платы уже стал выше чем в столице Кыргызской Республики г. Бишкеке. Уровень заработной платы значительно превышает уровень инфляции, который за первое полугодие 2023 года зафиксирован в размере 5,1%. Самые низкие темпы заработной платы отмечены в г. Ош (116%) и Джалал-Абадской области (118%).

Рост инвестиций, числа рабочих мест должен привести к снижению числа официально зарегистрированных безработных. Рассмотрим данный показатель в разрезе областей (Таблица 10)

Таблица 10

**Динамика изменения числа официально
зарегистрированных безработных**

	январь- октябрь 2022	январь- октябрь 2023	динамика (%)
Кыргызская Республика	75 955	70 479	-7%
Баткенская область	12 957	14 380	11%
Джалал-Абадская область	20 559	18 143	-12%

Иссык-Кульская область	3 961	3 129	-21%
Нарынская область	2 658	2 013	-24%
Ошская область	17 385	17 130	-1%
Таласская область	3 342	3 251	-3%
Чуйская область	5 560	4 095	-26%
г. Бишкек	6 384	5 384	-16%
г. Ош	3 149	2 954	-6%

Наилучшие результаты по снижению числа безработных достигнуты в Чуйской, Нарынской и Иссык-Кульской областях. При этом важно отметить, что ни в одной области не допущен рост числа безработных.

2.2. Особенности экономического развития территорий в рамках реализации АТР

Особенностями экономического развития территорий во второй половине 2023 года стало акцентирование внимание на отдельных аспектах местной экономики в рамках реализации пилотных проектов по административно – территориальной реформе в Нарынской области и Тюпском районе Иссык-Кульской области.

Ранее в исследовании №3 давалась краткое описание особенностей управления пастбищами и поставками поливной воды в рамках реализации Указов Президента КР об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области и Тюпского района Иссык-Кульской области в пилотном режиме.

В рамках настоящего исследования будет представлен анализ ситуации, на основе выявленных проблем по итогам 9 месяцев реализации АТР в этих регионах по вышеназванным сферам экономики.

2.3. Особенности управления пастбищами в условиях АТР

По итогам поездок и изучению ситуации в Нарынской области и Тюпском районе в отношении передачи полномочий по управлению пастбищами органам МСУ необходимо отметить следующие проблемные вопросы:

- 1) Кто должен выдавать пастбищные билеты пастбищепользователям?
- 2) Какова судьба объединения пастбищепользователей?
- 3) Как должны финансироваться работы по ремонту и эксплуатации пастбищной инфраструктуры?
- 4) Имеет ли право орган МСУ вернуть технику, ранее передаваемую объединению пастбищепользователей.

В соответствии с положениями Закона КР «О пастбищах», ответственность и контроль за управлением государственными пастбищными угодьями, кроме права распоряжения, передается органам местного самоуправления. Сама формулировка данной нормы вызывает вопросы. Являются полномочия по управлению пастбищами собственными полномочиями органов МСУ, или это делегированные государственные полномочия? В соответствии со статьей 4 Земельного Кодекса КР пастбища находятся в государственной собственности. Соответственно у органов МСУ не может быть собственных полномочий по управлению собственностью, которая им не принадлежит.

В большей степени вопросы управления пастбищами можно рассматривать как делегированное полномочие органам МСУ от уполномоченного государственного органа в сфере сельского хозяйства (Министерства сельского хозяйства КР). Данное предложение подтверждается полномочиями, указанными в Положении о Министерстве сельского хозяйства КР, утвержденном постановлением Кабинета министров КР от 9 марта 2021 года № 83. В данном документе указываются следующие полномочия Министерства сельского хозяйства КР по вопросам управления пастбищами:

- проведение государственной политики в сфере обеспечения эффективного и рационального управления и использования пастбищных угодий;
- определение приоритетных направлений развития пастбищепользования;
- разработка рекомендаций по реализации программ и законодательства Кыргызской Республики в сфере управления использованием пастбищ.

Несмотря на то, что в Законе КР «О пастбищах» напрямую не говорится о том, что передача пастбищ в управление органам МСУ является делегированным государственным полномочием, вышеперечисленные факты позволяют говорить о том, что это делегированное полномочие.

В соответствии с нормами Конституции КР и Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» Министерство сельского хозяйства КР, через свои территориальные подразделения, должно было заключить договора о делегировании полномочий по управлению пастбищами с каждым органов МСУ. Но на практике таких соглашений нет, что приводит к хаотичному использованию пастбищ только с одной целью – повысить доходы в местный бюджет. Вторая важная норма заключается в том, что исполнение делегированных полномочий должно компенсироваться материальными, финансовыми и другими ресурсами. Данное положение исполняется, так как средства, поступающие от использования пастбищ в виде налога на имущество и сбор за пользование

пастбищными угодьями (пастбищный билет), поступают 100% в местный бюджет.

Но в Законе КР «О пастбищах» есть важная особенность. В статье 4 указано, что «орган местного самоуправления вправе делегировать полномочия по управлению и использованию пастбищ объединениям пастбищепользователей». То есть для органа МСУ делегирование полномочий по управлению пастбищами другому лицу является только правом, но не его обязанностью. Но в то же время целый ряд ключевых вопросов управления пастбищами определены Законом, как исключительные полномочия жайыт комитетов – исполнительных органов объединения пастбищепользователей:

- реализация положений плана сообщества по управлению и использованию пастбищ и ежегодного плана использования пастбищ;
- выдача пастбищных билетов, заключение договоров об использовании пастбищ в иных целях;
- управление доходами, поступившими от оплаты за пользование пастбищами.

Изъять и передать эти полномочия органам МСУ можно только изменив нормы Закона КР «О пастбищах».

До внесения дополнений и изменений в Закон КР «О пастбищах» рекомендуется сохранить за объединением пастбищепользователей полномочия по реализации отдельных положений плана сообщества по управлению пастбищами и выдачи пастбищных билетов. Одновременно с этим рекомендуется усилить роль членов жайыт комитетов в лице главы айыл окмоту и депутатов местного кенеша при принятии решений в отношении пастбищ.

В отдельных случаях можно услышать такое мнение, что необходимо ликвидировать объединение пастбищепользователей и соответственно его исполнительный орган жайыт комитет. Если объединение пастбищепользователей зарегистрировано в форме территориального общественного самоуправления (ТОС), то ликвидировать его можно решением местного кенеша. Но на практике, большинство объединений пастбищепользователей зарегистрировано в форме общественного объединения. В этом случае закрытие общественного объединения осуществляется решением общего собрания и орган МСУ не сможет повлиять на это решение. Другая сторона вопроса в том, что орган МСУ может забрать себе полномочия по эксплуатации и ремонту пастбищной инфраструктуры, финансируя эти работы за счет средств местного бюджета.

В настоящее время сбор за пастбищные угодья (пастбищный билет) поступает в местный бюджет. Поступившие в местный бюджет средства в размере 70% направляются на расчетный счет жайыт комитета и 30% оста-

ются в местном бюджете. Но в Законе КР «О пастбищах» не сказано, что 70% средств должны поступать в бюджет жайыт комитета. В статье 11 указано, что «не менее двух третей части средств, поступивших за пользование пастбищными угодьями, используются на улучшение пастбищ и пастбищной инфраструктуры, а также на содержание жайыт комитета в соответствии с ежегодным планом использования пастбищ». То есть, не менее двух третей части поступивших в местный бюджет средств орган МСУ в соответствии с бюджетными процедурами может самостоятельно осуществлять ремонтные и строительные работы в отношении пастбищной инфраструктуры. Фраза «содержание жайыт комитета» в настоящее время рассматривается, в том числе, как выплата заработной платы аппарату управления жайыт комитета. Но это очень спорная трактовка. В соответствии со статьей 5 Закона КР «О пастбищах» «объединения пастбищепользователей могут быть учреждены как органы территориального общественного самоуправления». Если объединения пастбищепользователей регистрируются как ТОС, то органы МСУ действительно могут финансировать деятельность территориального общественного самоуправления (ТОС) с местного бюджета. Данная норма заложена в Положении «Об органах территориального общественного самоуправления», утвержденного постановлением Правительства КР от 10 октября 2001 года № 625. Но в реальности из-за отсутствия в Министерстве юстиции кода регистрации для юридического лица в форме ТОС, объединения пастбищепользователей регистрируют как некоммерческие организации в форме общественного объединения. А это уже организации частной формы собственности и из местного бюджета нельзя напрямую оказывать финансовую поддержку некоммерческим организациям.

В рамках сотрудничества международных донорских организаций с органами МСУ и объединениями пастбищепользователей, в целях улучшения пастбищной инфраструктуры объединениям пастбищепользователей передавалась специальная техника: трактора, грейдеры, погрузчики и т.д. В настоящее время возникает вопрос о судьбе этой техники, в случае, если полномочия по содержанию пастбищной инфраструктуры переходит органу МСУ.

Если по условиям соглашения, техника имела статус объекта муниципальной собственности то орган МСУ в рамках норм Гражданского Кодекса имеет право вернуть технику в свое распоряжение. Такими условиями могут стать:

- 1) Не исполнение объединением пастбищепользователей условий договора аренды;
- 2) Нарушение правил эксплуатации и содержания муниципального имущества;
- 3) Нецелевое использование техники.

Исходя из вышесказанного, в рамках реализации положений действующих Указов Президента КР о АТР в пилотном режиме, а также ожидаемых решений по АТР в масштабах всей страны, в отношении управления пастбищами рекомендуется:

- 1) До внесения изменений в Закон КР «О пастбищах» сохранить за жайыт комитетом право выдачи пастбищного билета, разработки и реализации Планов пастбищепользования (по мероприятиям, не связанным с инфраструктурными работами);
- 2) Собранные 100% сбора за пастбищный билет оставить в распоряжении органов МСУ. Органам МСУ самостоятельно (через процедуры государственных закупок), или через муниципальные предприятия за счет сбора за пастбищные билеты осуществлять ремонтные работы по содержанию и эксплуатации пастбищной инфраструктуры;
- 3) В случаях, если объединение пастбищепользователей зарегистрировано в форме ТОС, предусмотреть финансовые средства для поддержки жайыт комитета в рамках Положения о ТОС;
- 4) В случаях, если объединения пастбищепользователей зарегистрировано в форме некоммерческой организации инициировать введение членских взносов от членов объединения на содержание жайыт комитета.

2.4. Роль и полномочия органов МСУ в поставках поливной воды

Законом «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Водный кодекс Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей»)» от 10 декабря 2021 года № 151 АВП и органам МСУ предоставлены новые возможности для обеспечения эффективной системы управления поставками поливной водой. Новые правила основаны на формировании партнерских отношений органов МСУ с поставщиками поливной воды, в том числе, с АВП. Принятый Закон позволит расширить виды поддержки фермерам, поставщикам услуг для более эффективной эксплуатации внутривозвращенных ирригационных сетей.

Основные положения по правам органов МСУ в вопросах поставки воды описывались в исследовании №3. В данном исследовании более детально представлен процесс перевода ирригационных сооружений в муниципальную собственность.

В соответствии со статьей 84 Водного Кодекса КР «ирригационные, дренажные системы и водохозяйственные сооружения могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности». Если ирригацион-

ные сооружения получают статус объектов муниципальной собственности, то управление ими осуществляется на основе положений Закона КР «О муниципальной собственности на имущество». Законом установлено, что муниципальная собственность на имущество формируется, в том числе (статья 5):

- посредством передачи объектов государственной собственности органам местного самоуправления в соответствии с законодательством и в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики;
- посредством приобретения объектов в собственность от граждан и юридических лиц по гражданско-правовым сделкам (купля-продажа, мена, дарение, неисполнение другой стороной своих договорных обязательств);
- посредством лишения права собственности или другого принудительного изъятия собственности по обязательствам перед органами местного самоуправления или иным способом по решению суда;
- в результате признания бесхозной вещи, поступившей в муниципальную собственность решением суда;
- в результате строительства, производства или создания новых объектов за счет средств органов местного самоуправления;
- в иных случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Необходимо отметить, что до принятия Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Водный кодекс Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей»)» от 10 декабря 2021 года № 151, внутрихозяйственные ирригационные сооружения (ВХИС) не могли находиться в муниципальной собственности. Все ВХИС должны были иметь статус частной собственности и находиться в собственности АВП. Такое решение было принято Правительством КР на основе постановления «О передаче водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований», от 6 апреля 2004 года N 234.

После введения в Водный Кодекс КР нормы о том, что ирригационные сооружения могут находиться в муниципальной собственности, органы МСУ должны руководствоваться определенными правилами при переводе ирригационных сооружений в статус муниципального имущества. В статье 84 Водного Кодекса Кыргызской Республики, указано, что, ирригационные, дренажные системы и водохозяйственные сооружения могут иметь статус объектов муниципальной собственности в случаях, когда:

- ассоциации водопользователей добровольно, на основании решения общего собрания водопользователей принимают решение о передаче ирригационных, дренажных систем и водохозяйственных сооружений в муниципальную собственность;
- ирригационные, дренажные системы и водохозяйственные сооружения создаются и эксплуатируются за счет местных бюджетов при соблюдении условий, указанных в статье 16-1 настоящего Кодекса.

В соответствии со статьей 13 Закона КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» высшим органом управления ассоциации является общее собрание.

Решение о передаче ирригационных сооружений в муниципальную собственность принимается большинством не менее двух третей от общего числа голосов членов АВП. Данное решение оформляется в виде протокола общего собрания членов АВП. От имени Совета АВП, председатель Совета АВП направляет решение общего собрания АВП в адрес исполнительного органа МСУ (айыл окмоту) с сопроводительным письмом с просьбой удовлетворить предложение членов АВП о принятии внутриводохозяйственных ирригационных сооружений в муниципальную собственность.

В соответствии со статьей 19 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество» исполнительный орган МСУ готовит проект постановления местного кенеша о принятии внутриводохозяйственных ирригационных сетей в муниципальную собственность.

Местный кенеш, в соответствии с процедурами, установленными Законом КР «О местной администрации и органах местного самоуправления», а также положениями Регламента местного кенеша проводит обсуждение и утверждение вышеназванного постановления местного кенеша.

Глава исполнительного органа местного самоуправления, на основании Постановления местного кенеша, издает Распоряжение о приеме ирригационных сооружений в муниципальную собственность.

АВП передает, а орган МСУ принимает ирригационные сооружения в муниципальную собственность на основе акта приемки-передачи имущества. В случае, если ранее не была установлена балансовая стоимость ирригационных сооружений, то глава исполнительного органа власти издает Распоряжение о создании комиссии по установлению балансовой стоимости ирригационных сооружений. Процедура определения стоимости ирригационных сооружений осуществляется с привлечением сертифицированного специалиста, по оценке имущества. Комиссия по итогам работы составляет акт об определении оценочной стоимости ирригационных сооружений. Исполнительный орган МСУ проводит регистрацию договора дарения и ирри-

гационных сооружений как объектов муниципальной собственности в органах государственной регистрационной службы. В соответствии с порядком, установленным в «Правилах государственной регистрации прав и обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденных постановлением Правительства КР № от 15 февраля 2011 года № 49, для регистрации необходимо предоставить:

- решение местного кенеша,
- договор дарения,
- документ, содержащий технические характеристики ирригационных сооружений (паспорт гидротехнического сооружения).

Договор дарения оформляется у государственного нотариуса на основании соответствующих норм и правил. В случае, если у АВП нет паспорта ирригационных сооружений, то он разрабатывается специализированной организацией, имеющей полномочия и компетенцию по разработке такого рода документов. Рекомендуется, чтобы АВП перед передачей имущества имела технический паспорт на ирригационные сооружения. Допускается, что орган МСУ самостоятельно обеспечит подготовку паспорта после утверждения решения местным кенешем о принятии ирригационных сооружений в муниципальную собственность.

Орган местного самоуправления вводит данные по новым объектам в реестр муниципальной собственности. Ведение реестра муниципальной собственности регулируется Типовым положением об учете муниципального имущества и ведении реестра объектов и имущества муниципальной собственности, утвержденного постановлением Правительства КР от 8 октября 2001 года N 608.

По итогам обзора рекомендуется выполнить требование Указа Президента КР «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» и провести оценку эффективности деятельности исполнительных органов, объединенных айылных аймаков Нарынской области Кыргызской Республики, а также в целом по результатам реформы и представить предложения по внесению соответствующих изменений в законодательство Кыргызской Республики.

Раздел III. Хозяйственные основы территорий

Прежде чем рассмотреть вопросы хозяйственных основ развития территорий, необходимо остановиться на самом понятии «хозяйство».

В научной литературе «хозяйство» рассматривается как конкретное проявление различных видов разделения труда, формы организации материального производства и непроизводственной сферы, специализации и размещения производства, организации хозяйственных связей. Всё это отражает исключительную сложность понятия «хозяйство», тесно связанного со всеми видами жизнедеятельности человека.

Таким образом, если хозяйство – это совокупность общественно-полезной деятельности людей, то хозяйственная деятельность – это непереносимое условие жизнедеятельности человека и развития общества.

Хозяйство любой страны представлено отраслевой и территориальными структурами.

Отраслевая структура – это совокупность отраслей народнохозяйственного комплекса, характеризующихся определенными пропорциями и взаимосвязями. В отраслевом плане структура народного хозяйства представлена двумя сферами: материального производства (или производственной сферой) и нематериального производства (непроизводственной сферой).

Производственная сфера создает материальные ценности, производит материальные блага и включает такие основные отрасли как промышленность, сельское хозяйство, строительство и транспорт, доставляющий материальные блага потребителям.

Непроизводственная сфера материальных благ не производит, а специализируется на услугах (услуги – особый вид продукции, которая производится не в виде вещи, а в форме деятельности) и состоит из следующих отраслей – жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, культура, финансово-бюджетная сфера и т.д.

Под **территориальной структурой** понимается деление системы народного хозяйства по территориальному признаку – регионам, районам, административно-территориальным единицам. Территориальная структура хозяйства как бы соединяет отрасли экономики и её территориальную организацию. Именно такое соединение даёт возможность представить живую хозяйственную ткань конкретных территорий. Этому способствует и то обстоятельство, что территориальная структура хозяйства – даже при низком уровне его развития – представляет целостное пространственное образование. Территориальная структура меняется значительно медленнее, чем

отраслевая структура, так как основные её элементы сильнее привязаны к конкретной территории. Территориальная структура выступает основой территориальной организации хозяйства и складывается в результате изменений в размещении производительных сил под влиянием социально-экономических преобразований, научно-технического прогресса и территориального разделения труда.

Особое значение в этих условиях играет инфраструктурный комплекс. **Инфраструктура** – это совокупность материальных средств, обеспечивающая производственные и социально-бытовые потребности. В зависимости от выполняемых функций различают производственную и социальную инфраструктуру. Следует заметить, что такое деление достаточно условно, потому что инфраструктурные объекты могут одновременно обслуживать как производство, так и население.

Таким образом, инфраструктура – как производственная, так и социальная обеспечивает целостность и комплексность социально-экономического развития народного хозяйства на различных его уровнях, определяет эффективность процесса производства. Особенно велика роль инфраструктуры не только в процессе освоения новых территорий, но и в процессе проведения административно-территориальной реформы.

В предыдущих исследованиях в 2022-2023 годах были подробно раскрыты темы социальной и хозяйственной инфраструктуры и их функционирование в современных условиях. В данном исследовании будут акцентировано внимание на имеющихся водных ресурсах и водохозяйственной инфраструктуре Кыргызстана, местной теплоэнергетике и муниципальном хозяйстве.

3.1. Водные ресурсы и водохозяйственная инфраструктура Кыргызстана

(государственный отраслевой аспект)

В хозяйственных основах в отраслевом аспекте важное место занимает сельское хозяйство. Более половины населения нашей республики (приблизительно 65%) проживает в сельской местности.

Сельское хозяйство – это сфера, нуждающаяся в постоянном и активном государственном регулировании как структурообразующая отрасль экономики, обеспечивающая продовольственную безопасность. От нее зависит благосостояние и условия жизни большей части населения страны. В республике больше трети валового внутреннего продукта приходится на аграрный сектор.

Кыргызстан относится к числу стран, которые имеют ограниченные площади пахотных земель для сельскохозяйственного производства и огра-

ниченный потенциал для их увеличения. Пахотные земли составляют 1205,0 тыс. га, или всего 11% от всего земель сельскохозяйственных угодий и 6,0% от всего земель административных территорий республики. Имеющаяся место тенденция роста трансформации (трансформировано более 3,0% земель сельскохозяйственного назначения) и деградации пашни (деградировано более 35,0% пашни), высокая доля снизивших продуктивность пастбищ (деградировано около 80,0% пастбищ), в перспективе может создать проблемы устойчивого снабжения населения продуктами питания.

Значительное место в структуре сельского хозяйства занимают водные ресурсы и водохозяйственная инфраструктура Кыргызстана.

В водохозяйственной инфраструктуре Кыргызстана гидроэнергетический потенциал рек составляет около 174 млрд кВт час, а мощность – 19,8 млн кВт. Огромные объемы водных ресурсов сконцентрированы в 6580 ледниках, запасы которых составляют около 760 млрд куб. м. Общий объем потребляемой в республике воды оценивается в 10-12 млрд куб. м в год. **Потери воды при транспортировке в руслах рек, каналах, ирригационных сооружениях достигают 1,7-2,3 млрд куб. м.**

В силу природных (в основном рельефных) условий республики в обеспечении водой орошаемых земель участвуют, в основном, малые реки, под которыми подвешено около 800 тыс. га или 76% всех орошаемых земель. Сток горных источников зарегулирован незначительно, только 80 тыс. га (11%) земель орошаются из зарегулированных источников, остальные 720 тыс. га орошаются живым стоком. Помимо этого, в Кыргызстане насчитывается более миллиона гектаров орошаемых земель. Для подачи воды на орошаемых землях в республике имеется государственный ирригационный фонд, который составляет канал протяженностью 5 тысяч 885 км, из которых 2 тысячи 501,7 км — каналы в бетонной облицовке, а 3 тысячи 383,3 км – каналы в земляном русле.

Водные ресурсы Кыргызстана неравномерно распределены по территории страны. Это требует создания устойчиво функционирующей оросительной системы, что с учетом горного ландшафта и высокой стоимости строительства и содержания водохранилищ, а также межхозяйственных оросительных систем создает проблему устойчивого финансирования и увеличивает издержки.

Большая часть ирригационной инфраструктуры в Кыргызстане эксплуатируется 30-40 и более лет и находится в неудовлетворительном состоянии вследствие затяжного социально-экономического кризиса, включая дефицит инвестиций и незавершенность реформ в отрасли, – так пишут авторы доклада «Эффективная ирригация и водосбережение в Центральной Азии»

Евразийского банка развития (ЕАБР) (*Выступление 16 ноября 2023 года на Круглом столе Евразийского банка развития «Содействие устойчивому развитию в Центральной Азии»*). По их данным, Государственной программой развития ирригации Кыргызской Республики на 2017-2026 годы отобрано 46 водохозяйственных объектов. Реализация госпрограммы (58,8 миллиарда сомов) позволит ввести 66,5 тысячи гектаров новых орошаемых земель, на 51,08 тысячи гектаров повысить водообеспеченность. Помимо этого, она поможет на 9,5 тысячи гектаров перейти с машинной подачи воды на самотечное орошение, на 50 тысячах улучшить мелиоративное состояние земель

В настоящее время на балансе Министерства водных ресурсов, сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности (МВРСХПП) находится государственный ирригационный фонд, который включает межхозяйственный ирригационный комплекс, межхозяйственные каналы протяженностью 5786,7 км, гидротехнические сооружения – 7659 единиц, гидросты – 3236 единиц, насосные станции – 111 единиц, коллекторно-дренажные сети протяженностью 1187,1 км, водохранилища – 33 единицы общей емкостью 1617,3 млн м³, бассейны суточного регулирования (БСР) – 50 единиц, бассейны декадного регулирования (БДР) – 10 единиц.

Количество гидротехнических сооружений на каналах составляет 7 тысяч 670 единиц. Общее количество аккумулирующих емкостей составляет 93 единицы, из которых 33 крупных водохранилища, 50 бассейнов суточного регулирования (БСР) и 10 бассейнов декадного регулирования (БДР). Объем воды в водохранилищах и БСР, БДР составляет 1,7 млрд кубометров с гарантированной водоподачей на 250 тысяч га. Общее количество насосных станций составляет 120 единиц с 347 насосными агрегатами.

Помимо этого, в республике имеется 219 насосных станций, из них 111 электрифицированных насосных станций находятся на балансе Министерства, 240 тыс. га земель с коллекторно-дренажной сетью, в неудовлетворительном мелиоративном состоянии находятся 87 тыс. га орошаемых земель³.

Такое количество гидротехнических сооружений требуют адекватных мер со стороны государственных органов приведения их в надлежащее работоспособное состояние.

Так, за последнее время проведены мероприятия по реконструкции и модернизации устаревших ирригационных систем и строительству новых объектов, а также начато централизованное совершенствование государственного учета поливной воды. В результате выполненных работ на ирригационных

³ Государственная программа развития ирригации Кыргызской Республики на 2017-2026 годы.

объектах в 2023 году было отмечено смягчение отрицательного влияния маловодья. По статье «Капитальные вложения» было предусмотрено на строительство ирригационных сооружений и повышение водообеспеченности орошаемых земель республики на 2023 год в размере 700 млн сомов.

На 2024 год предусмотрены финансовые средства в размере 3 614,8 млн сомов, расходы по бюджетным средствам увеличены на 2 519,3 млн сомов, из них 837,9 млн сомов на содержание ирригационных объектов и 350,0 млн сомов ремонт государственных водохозяйственных объектов (бассейнов суточного и декадного регулирования).

Таблица 11

млн

Наименование	2022 год факт.	2023 год утверж.	2024 год проект	откло- нение	2025 год прогноз	2026 год прогноз
Всего	3 598,3	4 431,0	7 330,8	2 899,8	5 977,6	3 656,0
бюджетные средства	2 310,2	1 095,5	3 614,8	2 519,3	2 318,4	2 360,6
средства специального счета	84,4	126,7	126,7	0	126,7	126,7
государственные инвестиции	1 203,7	3 208,8	3 589,3	380,5	3 532,6	1 168,8

В 2024 году за счет средств республиканского бюджета планируется установить систему учета воды на 155 объектах. Планируется также ремонт, бетонирование и механическая очистка 540,0 км межхозяйственных каналов, ремонт 863 гидротехнических сооружений, 115 насосных станций, 239 насосных агрегатов, замена 29 насосных агрегатов, замена 9,8 км напорных труб, 230,0 км коллекторов. Будет построено 7 насосных станций, восстановлено 59 скважин, из них 5 скважин будут построены заново, будут проведены строительные работы на 6 БДР, которые будут завершены и введены в эксплуатацию в 2025-2026 годах. Кроме того, строительные работы ведутся на 19 водохозяйственных объектах, из них 9 водохозяйственных объектов будут сданы в эксплуатацию в 2024 году.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» обеспечение поливной водой фермеров **не является вопросом местного значения** и не входит в компетенцию органов местного самоуправления. Однако, **Указом Президента КР от 28 декабря 2022 года №414 «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме»** органам местного самоуправления должны передаться полномочия по

эксплуатации, содержанию внутрихозяйственных ирригационных систем и распределению воды на договорных условиях лицам, владеющим и использующим орошаемые земли, а также по развитию социальной инфраструктуры, повышению доступности и качества предоставляемых услуг на местном уровне.

Такие же нормы закреплены в **Указе Президента КР «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 3 апреля 2023 года № 85.**

Концепция административно-территориальной реформы на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме на 2023-2024 годы, также наделила полномочиями передать исполнительным органам объединенных айылных аймаков право эксплуатации, содержания внутрихозяйственной ирригационной системы и распределения воды на договорных условиях лицам, владеющим и использующим орошаемые земли.

Изменение политики в обеспечении поливной водой

Из имеющейся в республике 5705 км коллекторно-дренажной сети, 1187,1 км находятся на балансе Министерства водных ресурсов, сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности, 460,7 км – на балансе Ассоциации водопользователей (АВП) и **4057,2 км – на балансе сельских органов местного самоуправления.**

Вопросами содержания внутрихозяйственной ирригационной системы и распределения воды в связи с вышеуказанными нормативными правовыми актами, должны были заняться вновь создаваемые муниципальные предприятия.

Однако **Указ Президента КР «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов»** от 30 декабря 2023 года не отнес к функциям муниципальных предприятий содержание внутрихозяйственной ирригационной системы и распределения воды, а ограничился лишь комплексным обслуживанием и развитием систем питьевого водоснабжения, эффективного управления пастбищными угодьями и обеспечения чистоты в населенных пунктах.

Изменение названия министерства сельского хозяйства на министерство водных ресурсов влечет изменение политики и приоритета работы министерства. Новая водная политика страны будет сосредоточена на устойчивом управлении водными ресурсами, сохранении и защите водных экосистем, а также на внедрении современных водосберегающих технологий. *В данном*

контексте мы планируем строительство водохранилищ по всей стране, а также будем продолжать работу по модернизации инфраструктуры ирригационной сети. В связи с этим будет повышен статус государственного органа, проводящего политику в отношении водных ресурсов, – отметил Президент КР С. Жапаров в своем выступлении перед делегатами второго курултая 25 декабря 2023 года. Исходя из выступления Президента КР следует вывод, что Служба водных ресурсов, находящаяся в структуре при Министерстве (МВРСХПП) и ответственная за проведение водной политики, с повышением статуса может вырасти до отдельного министерства.

26 января 2024 года Kaktus.media провели интервью с главой Службы водных ресурсов при Министерстве водных ресурсов, сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности А. Сокеевым, где он отметил, - *«...хотим взять внутрихозяйственные сети на баланс. ...И мы хотим своими силами полностью большие и малые строительства, ремонтные работы проводить. Сейчас мы под Службой водных ресурсов будем уже все водные ресурсы аккумулировать. ...Вся вода будет у нас: поливная, питьевая, подземные реки и так далее».*

3.2. Местная теплоэнергетика

Как было отмечено ранее, инфраструктура – это совокупность материальных средств, обеспечивающая не только производственные, но и социально-бытовые потребности. Таким образом, инфраструктурные объекты могут одновременно обслуживать как производство, так и население.

Рассматриваемая инфраструктура теплоэнергетики обеспечивает теплом жителей соответствующих территорий как государственная функция (централизованное теплоснабжение), так и муниципальная (котельные хозяйства). В Кыргызской Республике действуют государственные, муниципальные и частные теплоснабжающие организации.

Крупными производителями тепловой энергии в стране являются ТЭЦ городов Бишкека и Оша, 131 котельная ГП «Кыргызтеплоэнерго», работающие в областях, 66 котельных КП «Бишкектеплоэнерго», работающий в г. Бишкеке, 80 котельных Ошского муниципального предприятия «Теплоснабжение» при мэрии города Оша.

Небольшие котельные производят тепловую энергию для зданий, не подключенных к централизованному теплоснабжению. Кроме того, порядка 2 500 небольших котельных находятся в эксплуатации у государственных учреждений для отопления их административных зданий. Бытовые потребители, не подключенные к централизованному теплоснабжению, отапливаются печами на дровах, угле, газе и электроэнергии.

Передача тепловой энергии осуществляется по тепловым сетям. Общая протяженность тепловых сетей подведомственных предприятий ГП «Кыргызтеплоэнерго» составляет 343,43 км, тепловых сетей КП «Бишкектеплоэнерго» – 140,1 км.

ОАО «Бишкектеплосеть» имеет на балансе 454,4 км тепловых, 143,9 км магистральных и 270 км распределительных сетей, а также 40,5 км паропроводов и 3 000 км сетей горячего водоснабжения.

Протяженность тепловых сетей Ошского муниципального предприятия «Теплоснабжение» при мэрии города Оша составляет 66,7 км.

В настоящее время централизованное теплоснабжение существует только в 4 городах республики, по г. Бишкеку – 85% жилого фонда, по г. Ошу – 35-40%, по г. Кызыл-Кия – 60% и по г. Караколу – 26%.

Обеспечением тепла на соответствующей территории занимается государственное предприятие (ГП) «Кыргызтеплоэнерго».

ГП было образовано в нынешнем виде 16 мая 2017 года, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 287 о реорганизации ГП «Кыргызжилкоммунсоюз» при Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики и является правопреемником ГП «Кыргызжилкоммунсоюз» в составе Министерства энергетики Кыргызской Республики как структурное подразделение.

Основными видами деятельности ГП «Кыргызтеплоэнерго» является производство, передача, распределение и перепродажа тепловой энергии в виде отопления, горячего водоснабжения, а также обеспечение питьевой водой.

В структуру ГП «Кыргызтеплоэнерго» входят следующие филиалы:

- 1) Кара-Балтинское производственное объединение электротеплоснабжения и водообеспечения;
- 2) Токмокское предприятие теплоснабжения;
- 3) Каракольское предприятие теплоснабжения;
- 4) Беловодское межрайонное предприятие тепловодоснабжения;
- 5) Орловское предприятие тепловодоснабжения и водоотведения;
- 6) Нарынское межрайонное производственное объединение теплоснабжения;
- 7) Джалал-Абадское межрайонное производственное объединение теплоснабжения;
- 8) Кантское предприятие теплоснабжения;
- 9) Каракольское предприятие «Жылууулук»;

- 10) Чолпон-Атинское предприятие теплоснабжения;
- 11) Бостеринское предприятие теплоснабжения;
- 12) Балыкчынское предприятие теплоснабжения;
- 13) Джумгалское предприятие тепловодоснабжения и водоотведения;
- 14) Галасское предприятие теплоснабжения;
- 15) Ошское межрайонное производственное объединение теплоснабжения;
- 16) Майлуу-Сууйское предприятие теплоснабжения;
- 17) Таш-Кумырское предприятие теплоснабжения;
- 18) Кочкор-Атинское предприятие теплоснабжения;
- 19) Кетмен-Тюбинское предприятие теплоснабжения;
- 20) Предприятие жизнеобеспечения села Мин-Куш;
- 21) Чуйская специализированная передвижная механизированная колонна;
- 22) Республиканский специализированный комбинат;
- 23) Чуйское предприятие «Кристалл».

Тепло жителям города Бишкека подает не только «Бишкектеплосеть». Есть еще одно муниципальное предприятие «Бишкектеплоэнерго», как структурное подразделение мэрии города Бишкека.

«Бишкектеплоэнерго» обеспечивает теплом те части города, куда не доходят магистральные трубопроводы ОАО «Бишкектеплосеть». Предприятие обслуживает западную часть города: микрорайон «Джал», Газгородок, Военный городок и жилгородок Совмин. Всего «Бишкектеплоэнерго» подает тепло в 605 многоэтажных домов. Общее число абонентов «Бишкектеплоэнерго» - 33 тысячи 189 человек, 12 объектов здравоохранения, 40 школ, 14 детских садов, 8 вузов, 25 прочих бюджетных учреждений и 212 прочих потребителей.

В состав госпредприятия «Кыргызтеплоэнерго» входит 134 котельные. Из них 54 работают на угле, 32 – на электроэнергии, 28 – на мазуте, 20 – на природном газе.

Ежегодно Госагентство регулирования топливно-энергетического комплекса (ГАРТЭК) устанавливает тариф на отопление за 1 гигакалорию тепловой энергии.

На 1 января 2022 года установлен тариф на отопление в 1 тысячу 134 сома за 1 гигакалорию тепловой энергии. Но себестоимость ее выработки выше, достигает 5-6 тысяч сомов. Разницу между себестоимостью и конечным тарифом государство покрывает из республиканского бюджета. Ежегодные субсидии «Кыргызтеплоэнерго» составляют 1 миллиард 208 миллионов сомов.

Потребность в газе котельных «Кыргызтеплоэнерго» во время отопительного сезона составляет около 33,5 миллиона кубометров. Долг «Кыргызтеплоэнерго» перед «Газпромом» — 257 миллионов сомов. Это самая большая задолженность среди промышленных абонентов.

В связи с тем, что тепловые сети строились и вводились в эксплуатацию параллельно с вводом тепловых мощностей (котельных хозяйств), в настоящее время большинство трубопроводов отработали нормативный срок и требуют замены. Нормативный срок службы трубопроводов тепловых сетей составляет 25 лет, однако многие участки тепловых сетей эксплуатируются много лет и находятся в неудовлетворительном состоянии из-за недостаточных инвестиций в техническое обслуживание и на капитальный ремонт.

Их старение ведёт к снижению надёжности работы, и приводит к росту тепловых потерь и утечек сетевой воды. По данным Нацстаткома КР (*Социальные тенденции, 2020 г.*) износ теплотехнического оборудования превысил 80%, а потери тепла составляют более 25%.

При расчете объема субсидий принят существующий на сегодня (2023 год) социальный тариф на тепловую энергию для населения в размере 1 248,0 сомов за 1 Гкал вырабатываемой тепловой энергии.

Расходы по разделу Жилищно-коммунальное хозяйство в республиканском бюджете связаны, в основном, с расходами на выработку и транспортировку тепла. В республиканском бюджете на 2024 год по разделу **«Жилищные и коммунальные услуги»** предусмотрены по бюджетным средствам в сумме **1 777,5 млн сомов** с увеличением на 194,1 млн сомов или на 10,5% относительно утверждённого бюджета 2023 года. Расходы по разделу составляют 0,4% общих расходов республиканского бюджета (с учетом финансовых активов) и 0,1% ВВП на 2024 год.

На субсидирование тепловой энергии, отпускаемой населению по регулируемым тарифам на 2024 год предусмотрено **1 730,5 млн сомов**, с увеличением на 160 млн сомов или на 10,2% относительно уровня 2023 года. Увеличение связано с передачей Государственному предприятию «Кыргызтеплоэнерго» котельных города Кара-Куль, поселка городского типа Шамалды-Сай Джалал-Абадской области и города Кызыл-Кия Баткенской области.

Остальные средства предусмотрены на проведение работ по сбору, обезвреживанию, захоронению радиоактивных отходов и дезактивацию в размере **19,4 млн сомов** с увеличением на 6,5 млн сомов или на 50,5% относительно утверждённого бюджета 2023 года.

Таблица 12
млн сомов

Наименование	2022 год факт.	2023 год утвержд.	2024 год проект	откло- нение	2025 год прогноз	2026 год прогноз
Всего	1 590,2	1 583,4	1 777,5	194,1	1 816,1	1 852,4
бюджетные средства	1 590,2	1 583,4	1 777,5	194,1	1 816,1	1 852,4

Что касается обеспечения тепловой энергией жителей населенных пунктов и социальных объектов здравоохранения, народного образования, культуры, спорта и т.д., то законодательно эти вопросы отнесены к органам местного самоуправления как делегированные государственные полномочия. Однако, в муниципальной собственности имеются небольшие котельные хозяйства, которые обеспечивают теплом школы, детские сады.

3.3. Муниципальное хозяйство

Экономическую деятельность органов местного самоуправления можно отразить через понятие «муниципальное хозяйство». Муниципальное хозяйство рассматривается как инструмент, с помощью которого органы местного самоуправления осуществляют экономическую и хозяйственную деятельность.

В понимании муниципального хозяйства наиболее полной и системной представляется точка зрения Л.А. Велихова. Под муниципальным хозяйством он понимает совокупность организаций, предприятий и учреждений, осуществляющих на соответствующей территории хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение общественных потребностей населения⁴.

Муниципальное хозяйство имеет целью решение вопросов местного значения. Результатом такой деятельности пользуются все жители, они выступают «заказчиками» услуг, оказываемых с помощью муниципального хозяйства.

Как вопросы местного значения «покрываются» имеющимися муниципальным хозяйством (в составе объектов муниципальной собственности) показано в следующей таблице:

⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.: Л.: Госиздат, 1928. С. 437-439.

Таблица 13

Вопросы местного значения	Муниципальное хозяйство
Снабжение питьевой водой населения	Система питьевого водоснабжения (водопроводные сети, водозаборы, скважины, колодцы, колонки)
Обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах	Система канализации (очистные сооружения, канализационные сети, дренаж)
Обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах	Муниципальные дороги и тротуары, улицы, мосты и переходы
Организация освещения мест общего пользования	Объекты и сети электроснабжения (столбы, трансформаторные подстанции)
Организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов	Объекты твердых бытовых отходов (свалки, полигоны, автотранспорт)
Обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг	Кладбища, и объекты ритуальных услуг
Благоустройство и озеленение мест общественного пользования; обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха, создание условий для организации досуга	Площади, парки, скверы, спортивные сооружения, библиотеки, клубы, кинотеатры
Обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов	Общественный пассажирский автотранспорт, включая троллейбусы, депо, автобазы
Обеспечение поливной водой и распределению воды на договорных условиях лицам, владеющим и использующим орошаемые земли ⁵	Объекты поливного водоснабжения (БСР, внутривозрастные каналы, арыки, водозаборные узлы)
Обеспечение теплом объектов народного образования и жилых домов ⁶	Объекты и сети местного теплоснабжения (котельные, тепловые сети, элеваторные узлы)

⁵ Не являются вопросами местного значения

⁶ Не являются вопросами местного значения

Из определения муниципального хозяйства следует, что предприятия и учреждения, выполняющие общественно значимые функции, нуждаются в координации их деятельности. Именно эту функцию на практике и выполняют органы местного самоуправления.

Существуют разные методы организации услуги на уровне местного самоуправления: создание муниципального предприятия или передача предоставления услуги частному или общественному сектору (СООППВ-сельское общественное объединение потребителей питьевой воды). Орган местного самоуправления должен выбрать наиболее эффективный метод, который позволит при определенном объеме ресурсов предоставить услуги наилучшим образом, и создание муниципального предприятия является наиболее оптимальным решением.

Так, в соответствии со статьей 65 **Закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»**, органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и некоммерческие организации, а также участвовать в акционерных обществах с целью обеспечения эффективного и оперативного решения вопросов местного значения, а также стимулирования экономического развития в пределах своей территории. И вправе делегировать определенные полномочия муниципальным предприятиям.

Муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления. В соответствии со статьей 51 Бюджетный кодекс Кыргызской Республики даёт возможность органам местного самоуправления осуществлять расходы из местного бюджета на содержание муниципальных предприятий, объектов жилищного и коммунального хозяйства.

3.4. Новые подходы по управлению муниципальными предприятиями

Указом Президента КР от 3 апреля 2023 года № 85 «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области КР в пилотном режиме» предусмотрено **передать полномочия исполнительным органам объединенных айылных аймаков Нарынской области** создание муниципальных предприятий для комплексного обслуживания и развития ирригационных систем, систем питьевого водоснабжения и эффективного управления пастбищными угодьями.

Аналогичный Указ Президента КР «О дальнейшем совершенствовании административно-территориального устройства и развитии регионов»

от 18 октября 2022 года № 350 поручает **Кабинету министров КР** создание муниципальных предприятий для комплексного обслуживания и развития систем питьевого водоснабжения, эффективного управления пастбищными угодьями и обеспечения чистоты в населенных пунктах.

В первом случае исполнительный орган местного самоуправления выступает как единственный учредитель муниципального предприятия. В связи с этим, исполнительный орган местного самоуправления, как учредитель муниципального предприятия, принимает решение о создании муниципального предприятия, утверждает устав, а также структуру и штатную численность муниципального предприятия, заключает договор о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения.

Помимо этого, статья 230 Гражданского Кодекса КР предусматривает, что орган местного самоуправления, будучи собственником имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает не только вопросы создания предприятия, но и определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя предприятия), осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

Во втором случае, Кабинет министров КР через свои Министерство водных ресурсов, сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности, Госагентства кадровой службы и местного самоуправления и местные государственные администрации будут оказывать содействие по созданию муниципальных предприятий решения не только вопросов местного значения, но и для комплексного обслуживания и развития ирригационных систем, и эффективного управления пастбищными угодьями. Такие нормы прописаны в Дорожной карте по проведению административно-территориальной реформы на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики в пилотном режиме.

В условиях проведения административно-территориальной реформы и достижения поставленных целей оптимизации и реализации предоставления качественных услуг населению будут созданы многопрофильные муниципальные предприятия по оказанию услуг разных типов (ирригация, пастбища), имеющих свою специфику. Муниципальное предприятие – юридическое лицо, создаваемое на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, в порядке, установленном Гражданским кодексом КР и законодательством о местном самоуправлении.

При этом, особую роль будет играть новый Устав муниципального предприятия. Ведь помимо решения вопросов местного значения по жилищно-коммунальным и бытовым направлениям в Уставе муниципального

предприятия должны быть закреплены нормы комплексного обслуживания и развития ирригационных систем и эффективного управления пастбищными угодьями, не являющиеся вопросами местного значения. **Важное значение при этом будут иметь новые нормы взаимоотношений**, с одной стороны орган местного самоуправления и муниципальное предприятие, и с другой стороны – пастбищные комитеты и Ассоциации водопользователей. Поэтому, возможно подготовка проекта типового устава будет возложено на один из вышеперечисленных государственных органов или ведомств.

В Концепции административно-территориальной реформы на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме на 2023-2024 годы предусматривается создание возможности для эффективного решения межмуниципальных проблемных вопросов органов местного самоуправления через создание совместных муниципальных предприятий. Законодательное закрепление данной нормы отражено в статье 67 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». Так, органы местного самоуправления могут сотрудничать с государственными органами и другими органами местного самоуправления для обеспечения более эффективного и оперативного предоставления услуг местному сообществу и вправе передавать им определенные полномочия, бюджетные средства и иное муниципальное имущество. Сотрудничество органа местного самоуправления с другими органами местного самоуправления может осуществляться в форме совместных предприятий и иных организаций.

Только все формы сотрудничества, а также передача полномочий, бюджетных средств и муниципального имущества могут быть осуществлены при условии одобрения со стороны соответствующего местного кенеша.

При умелом руководстве деятельность совместных муниципальных предприятий в 2-х или нескольких объединенных айылных аймаках может быть достаточно эффективной, так как в этих предприятиях будут сконцентрированы материальные и финансовые ресурсы в достаточном количестве: техника, машины и оборудование, а также производственная база.

Недостающие технику и основные фонды можно будет восполнить через выделяемые на эти цели финансовые средства.

При создании муниципальных предприятий или совместных муниципальных предприятий объединенные органы местного самоуправления могут столкнуться с наличием числящими на их балансе и не пригодных к дальнейшей эксплуатации муниципальных машин, техники и оборудования, других основных фондов вследствие полной или частичной утраты потребительских свойств, в том числе физического или морального износа. Либо выбывшим

из владения, пользования и распоряжения вследствие гибели или уничтожения, а также с невозможностью установления его местонахождения.

Для решения этих проблемных вопросов приказом директора Государственного агентства по делам госслужбы и местного самоуправления от 25 декабря 2023 года №358 было утверждено **Положение о порядке списания муниципальной собственности.**

Выводы и рекомендации

Введенные новые орошаемые земли и гарантированная и своевременная подача поливной воды не только создадут новые рабочие места, но и при пересчете на среднюю арендную плату позволят ежегодно получать около 1,5 млрд сомов (из расчета 20-25 тыс. сомов на 1 га).

Возможный ВВП на новых орошаемых землях составит около 12 млрд сомов (из расчета 180-200 тыс. сомов на 1 га).

Новые поливные земли позволят развивать перерабатывающую промышленность, создадут кормовую базу для развития животноводства. На новых орошаемых землях можно создавать сельскохозяйственные кооперативы, что позволит сельскому хозяйству перейти на новые более прогрессивные, интенсивные технологии и экономически выгодный уровень развития. Соблюдение севооборотов создаст условия для сохранения плодородия орошаемых земель.

- 1) С финансовой точки зрения энергетический сектор находится в критическом состоянии и остается малопривлекательным для инвесторов. Необходимо пойти на сложный для устойчивости сектора шаг – постепенное повышение тарифов. Для поддержки социально уязвимых категорий граждан принять меры компенсационного характера.
- 2) Система отопления в крупных городах исчерпала потенциал дальнейшего развития тепловых сетей и показала нерентабельность обеспечиваемого теплоснабжения. Необходимо начать развитие автономных котельных с использованием альтернативных источников энергии (природный газ, уголь и другие энергоресурсы).
- 3) Уровень технического износа оборудования теплоэнергетики достиг критического порога. Необходимо изыскать средства в республиканском бюджете на модернизацию энергетической инфраструктуры.

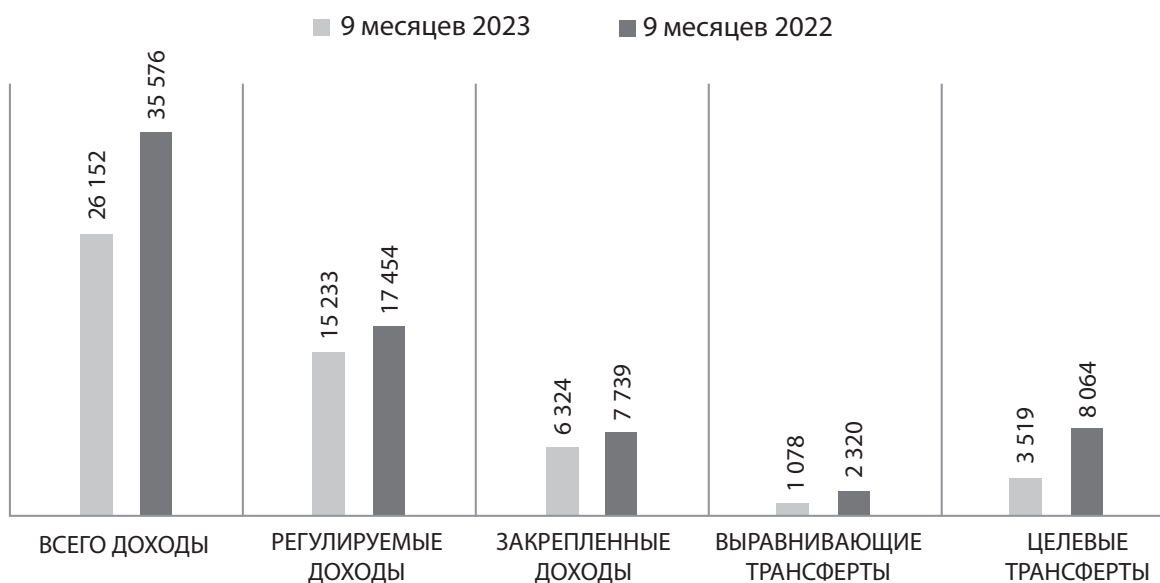
Раздел IV. Межбюджетные отношения

4.1 Обзор исполнения местных бюджетов за 9 месяцев 2023 года⁷

Исполнение местных бюджетов за 9 месяцев 2023 года характеризуется значительным ростом доходов и соответственно расходов по сравнению с аналогичным периодом 2022 года (см. диаграмму 3).

Диаграмма 3

Динамика изменений доходов местных бюджетов за 9 месяцев 2022 и 2023 годов⁸ (млн сом)



Темп роста доходов местного бюджета в 2023 году по сравнению с 2022 годом составил 136%. Такой темп роста доходов обеспечен прежде за счет: (1) улучшения администрирования налогов, роста (2) объемов целевых трансфертов (229%), (3) выравнивающих трансфертов (215%), (4) закрепленных доходов⁹ (122%), (5) регулируемых доходов¹⁰ (115%). Можно констатировать факт, что основной рост доходов местных бюджетов в размере 9 424 млн сом обеспечен посредством поддержки целевыми трансфертами с республиканского бюджета (5 787 млн сом) и регулируемые (расщепляемые) налогами (2 221 млн сом). Непосредственно вклад самих органов МСУ в части повышения роста доходов местного бюджета составил 1 415 млн сом, или 15% от всего объема превышения.

⁷ В данном исследовании представленные показатели за 9 месяцев 2023 года, так как показатели за 12 2023 года предоставляются не ранее, чем с марта 2024 года.

⁸ Данные представлены Министерством финансов КР.

⁹ Закрепленные доходы: налог на имущество, неналоговые доходы, специальные средства местных бюджетов.

¹⁰ Регулируемые доходы: подоходный налог, роялти, специальные налоговые режимы.

Необходимо обратить внимание на выполнение Кабинетом министров КР (в лице МФ КР) обязательств по выпадению единого налога, который в 2023 году был передан в республиканский бюджет, а также по налогу на имущество (земельный налог) по которому объявлены льготы по выплатам. Выплаты в виде целевого трансферта запланированы в размере 1 177 сомов.

По сравнению с плановыми показателями 9 месяцев 2023 года есть определенное отставание (см. таблицу 14).

Таблица 14

Фактическое исполнение местных бюджетов по сравнению с плановыми показателями (млн сом)

Наименование доходов	План 2023	Факт 2023	Отклонения
Всего доходы	39 019	35 575	-3 444
Регулируемые доходы	16 637	17 453	816
Закрепленные доходы	8 153	7 738	-415
Выравнивающие трансферты	2 321	2 319	-2
Целевые трансферты	11 907	8 063	-3 844

Основное недовыполнение плана связано с неполным финансированием по целевым трансфертам.

В связи с сбалансированностью местных бюджетов менялась также и динамика расходов местных бюджетов. Общие расходы местных бюджетов за 9 месяцев 2023 года превышают расходы 2022 года на 10 793 млн сом, или на 149%. Рассмотрим динамику изменения бюджетных показателей в разрезе разделов по расходам (см. таблицу 15).

Таблица 15

Динамика изменения расходов местных бюджетов за 9 месяцев 2023 года по сравнению с 2022 годом

	факт 2022 (млн сом)	факт 2023 (млн сом)	Удельный вес (2023 г) %	Отклонения (млн сом)	Отклонения %
Всего расходы	21 892	32 685	100,0%	10 792	149,3%
Госслужбы общего назначения	4 561	6 677	20,4%	2 116	146,4%
Оборона	38	39	0,1%	1	101,8%

Общ-ый порядок и безопасность	36	34	0,1%	-2	94,9%
Экономические вопросы	2 308	5 657	17,3%	3 350	245,1%
Охрана окружающей среды	2	2	0,0%	0	115,7%
Жилищно-коммунальные услуги	6 299	9 910	30,3%	3611	157,3%
Здравоохранение	203	246	0,8%	42	120,9%
Отдых, культура и религия	1 295	1 561	4,8%	266	120,5%
Образование	6 497	7 809	23,9%	1 312	120,2%
Социальная защита	652	749	2,3%	96	114,7%

Традиционно в удельном весе наибольшие расходы по разделам «Государственные службы» (содержание органов МСУ), «Образование», «Жилищно-коммунальные расходы». В 2023 году значительно выросли расходы по разделу «Экономические вопросы». Темп роста по ним составил рекордные 245,1%. При этом необходимо сделать оговорку, что значительную долю расходов по данной статье занимают расходы местного бюджета г. Бишкека. Также расходы г. Бишкека имеют большое влияние на раздел «Образование». Так финансирование защищенных статьей по данному разделу, то есть фактически финансирование государственных полномочий по ним составляет более 4 млрд сомов в год.

К сожалению, из года в год не меняется ситуация с финансированием социальных вопросов. Расходы на культуру, спорт (удельный вес 4,8%), социальную защиту (2,3%) не соответствуют потребностям местного сообщества в социальной сфере и в большей степени финансируются по остаточному принципу. По этим разделам также наиболее низкие темпы роста по сравнению с другими расходами.

На фоне такого несбалансированного расходования средств местного бюджета особого внимания заслуживает анализ переходящих остатков местных бюджетов. Так на 1 января 2023 года, не освоенный остаток доходов местного бюджета составил около 8 млрд сомов. К концу 2024 года неосвоенный объем средств местного бюджета составит более 9 млрд сомов. При этом бюджетное законодательство допускает наличие переходящего «запаса» средств местного бюджета. Это было бы оправдано, если бы на местах эти средства действительно предназначались бы для продолжения долгосрочных проектов. Но на практике, в большинстве случаев, такого рода денежные

средства – это результат не эффективного планирования и слабого потенциала органов МСУ.

4.2 Особенности межбюджетных отношений в 2024 году

В 2024 году расчет проектов местных бюджетов осуществлялся для 440 местных бюджетов органов МСУ. Из них: 2 города республиканского значения, 12 городов областного значения, 18 городов районного значения и 408 айылных аймака. Снижение числа айылных аймаков с 452 до 408 связано с результатами АТР в Тюпском районе Иссык-Кульской области и Нарынской области.

Общий объем проекта местных бюджетов республики на 2024 год составляет 43 892,4 млн сомов с увеличением на 9 778,8 млн сомов или на 28,7% относительно утвержденного бюджета 2023 года (Таблица 16).

Таблица 16

Объемы доходов местных бюджетов на 2024 год (млн сом)

Всего	2022 год факт.	2023 год утвержд.	2024 год проект	откл.	2025 год прогноз	2026 год прогноз
Собственные доходы	30 312,1	27 584,2	35 753,0	8 168,8	38 841,1	42 791,3
Выравнивающие трансферты	1 415,7	3 098,6	2 669,5	-429,2	2 669,5	2 669,5
Целевые трансферты	5 165,9	3 430,4	5 469,6	2 039,2	1 130,4	1 130,4
Всего	36 893,7	34 113,2	43 892,4	9 778,8	42 641,0	46 591,2

Установлены следующие нормативы отчислений от общегосударственных налогов:

- подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом – 100%;
- налога на основе патента – 100%;
- налога за пользование недрами (роялти за исключением стратегических полезных ископаемых: золото, нефть, газ) – 50%.

При формировании и исполнении местных бюджетов основными приоритетными статьями расходов для них остаются защищенные статьи, а также коммунальные услуги и приобретения угля.

Как и ранее, в состав местных бюджетов входит налог на имущество и неналоговые доходы.

Выравнивающие трансферты из республиканского бюджета на

2024 год рассчитаны в сумме **2 669,5 млн** сомов с уменьшением на 429,2 млн сомов или на 13,8% относительно утверждённого бюджета 2023 года.

Уменьшение выравнивающих трансфертов произведено в связи с увеличением показателей некоторых налогов. В новой методике расчета распределения выравнивающих трансфертов основой для выравнивания стал метод расчета, базирующийся на разнице показателей доходов и расходов.

В республиканском бюджете на 2024 год Министерством финансов Кыргызской Республики планируется предусмотреть целевые трансферты в сумме 5 469,6 млн сомов или с увеличением на 2 039,2 млн сомов относительно утверждённого бюджета 2023 года, включающие в себя расходы на:

- решение транспортных проблем города Бишкека (4 339,2 млн сомов);
- компенсацию в размере 50 процентов расходов населения при оплате за пользование электрической энергией, проживающее в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдалённых труднодоступных зонах республики;
- делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления;
- конкурс «самый лучший айыл окмоту»;
- поэтапную разработку генеральных планов населенных пунктов органам местного самоуправления.

К сожалению, и в 2024 году не решен вопрос о расщеплении единого налога в пользу местных бюджетов. Для того, чтобы скомпенсировать перевод этого вида налога, который ранее поступал в местный бюджет, в республиканский бюджет, рекомендуется предоставить в распоряжение органов МСУ 25% этого вида налогов. В настоящее время, выпадения по этому виду налога компенсируются частично, через выравнивающие трансферты.

В 2024 году полномочия по окончательному расчету и распределению выравнивающего трансферта передается на уровень района. При это районные финансовые управления будут использовать Порядок определения объемов выравнивающих трансфертов, утвержденного постановлением Кабинета министров КР от 17 декабря 2021 года № 315. В редакции данного Порядка от 23 июня 2023 года № 315 внесены следующие важные дополнения:

- 1) Министерство финансов КР доводит рассчитанный объем выравнивающих трансфертов до уровня района;
- 2) Районные финансовые управления (РФУ) на основании вышеназванного порядка рассчитывают объемы ВТ для каждого органа МСУ. При этом РФУ дается право корректировать объемы ВТ с применением коэффициента до 1,2, но в пределах выделенного

объема. То есть РФУ имеет право уменьшить объем ВТ у одного местного бюджета и перераспределить эти средства другому местному бюджету в объеме, не превышающем 120% от первоначального значения ВТ;

- 3) Для расчета ВТ РФУ дано право самостоятельно проводить анализ прогнозных показателей по доходам и расходам, которые потребуются для расчета ВТ;
- 4) Утверждаются объемы выравнивающего трансферта для местных бюджетов решением местной государственной администрации.

Объем выравнивающих трансфертов в разрезе областей представлен в таблице 17.

Таблица 17

Объемы выравнивающих трансфертов на 2024 год в разрезе областей

Наименование области	Объем выравнивающего трансферта (тыс. сом)
Иссык-Кульская область	261 564,1
Джалал-Абадская область	463 065,3
Нарынская область	370 710,6
Баткенская область	307 752,0
Ошская область	806 746,3
Таласская область	192 973,1
Чуйская область	266 655,6

Позитивной стороной передачи расчета ВТ на районный уровень является то, что повысится уровень объективности в расчете и распределении объемов ВТ, так как более оперативно будут решаться спорные вопросы.

Негативной стороной является возможность искусственного завышения объемов ВТ для «лояльных» органов МСУ со стороны районного уровня при проведении анализа бюджетных показателей.

В настоящее время расчет ВТ произведен без привязки к АТР. Вероятно, что в случае слияния айылных аймаков бюджетные показатели «старых» айылных аймаков будут арифметически складываться, а размер ВТ пересчитан в зависимости от изменения объемов расходов.

Как отмечалось в предыдущем исследовании по вопросам межбюджетных отношений, существующая формула выравнивающих трансфертов должна иметь временных характер. В настоящее время в ней не отражен главный принцип выравнивания – стремление к распределению равного объема бюд-

жетных услуг среди граждан Кыргызской Республики. То есть речь должна идти о выравнивании бюджетной обеспеченности. Особенно в рамках реализации АТР важно иметь представление об объеме бюджетных услуг на одного гражданина и исключить дискриминацию по этому критерию в зависимости от территорий. Но, к сожалению, пока данной формулой продолжают пользоваться и по ней рассчитан объем выравнивающих трансфертов на 2024 год.

4.3 Особенности межбюджетных отношений и бюджетного процесса на уровне местного самоуправления в рамках АТР

Практика реализации административно-территориальной реформы (АТР) в Нарынской области показала факты перевода счетов муниципальных предприятий, работающих на коммерческой основе и имеющих счета в коммерческих банках, в систему казначейства. Кроме этого, участились случаи зачисления денежных средств, поступающих от платных услуг за сбор и вывоз бытовых отходов, питьевого водоснабжения, ирригации на **специальные казначейские счета** органов местного самоуправления. То есть плата за вышеназванные услуги рассматривается **как специальные средства**. Учитывая, что региональным государственным органам было дано указание использовать опыт реализации АТР в Нарынской области в других областях Кыргызской Республики, в данном исследовании предоставляется обзор возможных рисков и последствий такого рода действий в рамках бюджетного процесса на уровне МСУ.

Действия по зачислению средств от платных услуг по поставке питьевой воды, сбора, вывоза бытовых отходов, услуг поставки поливной воды нарушают требования статей 19, 105 Бюджетного Кодекса КР.

Так, в соответствии со статьей 105 Бюджетного Кодекса КР: **специальные счета** – счета, на которых учитываются поступления в виде:

- а) оказания платных государственных и муниципальных услуг;
- б) спонсорской помощи и добровольных взносов;
- в) попечительских взносов;
- г) благотворительной или грантовой помощи;
- д) отчислений от международных институтов для проведения совместной научно-исследовательской работы;
- е) средств от реализации товаров собственного производства;
- ж) отчислений от средств, возвращаемых в республиканский бюджет в счет погашения бюджетных кредитов;
- з) иные средства, определяемые Кабинетом министров.

При этом статья 19 Бюджетного Кодекса КР детально описывает нормы по государственным и муниципальным услугам.

Статья 19. Поступления от оказания платных государственных и муниципальных услуг

1. Поступлениями от оказания платных государственных и муниципальных услуг являются средства, получаемые в виде доходов от предоставления услуг в соответствии с **реестрами государственных и муниципальных услуг**, определенных законодательством Кыргызской Республики.

2. Порядок формирования и использования поступлений от **оказания платных государственных и муниципальных услуг устанавливается Кабинетом министров**.

3. **Запрещается включение в состав поступлений от оказания платных государственных и муниципальных услуг иных видов доходов, не предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.**

Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» и ряд нормативных правовых актов Правительства (Кабинета министров КР) определяют порядок формирования платных муниципальных услуг.

Статья 5. Формирование реестров государственных и муниципальных услуг

1. Государственные и муниципальные учреждения оказывают только те услуги, которые включены в единый реестр государственных услуг и **местные реестры муниципальных услуг**.

Статья 8. Внесение изменений в реестры государственных и муниципальных услуг

Решение о внесении изменений в дополнительный перечень муниципальных услуг принимается соответствующим решением местного кенеша. Решение о включении в дополнительный перечень муниципальных услуг, **оказываемых на платной основе, принимается после получения положительного заключения межведомственной комиссии.**

В настоящее время органы местного самоуправления КР (за исключением г. Бишкека и г. Ош) не имеют в своих реестрах платные услуги, и не проводят в полной мере работу по соблюдению законодательства в сфере услуг по разработке реестров. Кроме того, услуги питьевого водоснабжения, сбора за вывоз бытовых отходов, ирригации по критериям не соответствуют статусу муниципальных услуг.

Статья 17. Ответственность за неисполнение норм настоящего Закона

1. Доход, полученный государственными и муниципальными учреждениями от оказания платных услуг, **не включенных в соответствующий реестр государственных и муниципальных услуг, в полном объеме изымается в республиканский бюджет Кыргызской Республики.**

Таким образом, существующая практика функционирования специальных счетов для муниципальных предприятий и зачисление на них платы за услуги коммерческого характера нарушают нормы бюджетного законодательства и законодательства в сфере услуг.

Кроме этого, важно подчеркнуть, что в целом Бюджетный Кодекс КР регулирует, в том числе по казначейским счетам, процедуры только по 4 видам бюджета: республиканский, местные бюджеты, бюджет Фонда обязательного медицинского страхования, бюджет судебной системы КР. Бюджеты государственных и муниципальных предприятий не входят в этот перечень.

В связи с вышеприведенным обзором рекомендуется органам МСУ избегать использование казначейских счетов для зачисления средств от оказания коммерческих платных услуг в рамках исполнения вопросов местного значения.

4.4. Взаимодействие Союза МСУ с Министерством финансов КР

В Законе КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» в статье 67 есть норма о том, что при обсуждении в Жогорку Кенеше КР проекта Закона КР «О республиканском бюджете» фракции, депутатские группы и комитеты Жогорку Кенеша в Жогорку Кенеше рассматривают «протокол согласования межбюджетных отношений с участием представителей объединения органов местного самоуправления (ассоциация, союз)».

Данная норма послужила основанием для согласования вопросов межбюджетных отношений уже начиная с 2024 года.

Поэтому в октябре 2023 года между Союзом МСУ и Министерством финансов КР подписан протокол о согласовании межбюджетных отношений. Подписанный документ показывает начало процесса диалога ассоциативной организации, представляющей интересы органов МСУ и Кабинета министров КР в лице Министерства финансов КР.

Наличие такого рода диалога позволит решить проблемы, связанные с хроническим недофинансированием потребностей органов МСУ в финансовых ресурсах.

В соответствии с процедурами проект Закона КР «О республиканском

бюджете» должен поступать в Жогорку Кенеш КР вместе с протоколом согласования межбюджетных отношений.

Основные положения подписанного протокола:

- 1) Усовершенствовать методику расчета и распределения выравнивающих трансфертов, в том числе и через автоматизацию этого процесса;
- 2) Дополнить законопроект о республиканском бюджете нормой, согласно которой органам МСУ, самостоятельно приложившим усилия по пополнению доходной части местного бюджета, в последующие три года не будет снижен объем выравнивающих трансфертов, чтобы не лишить органы МСУ мотивации пополнять местный бюджет;
- 3) Разработать Концепцию развития межбюджетных отношений с участием Союза МСУ;
- 4) Ускорить решение о разграничении полномочий между органами МСУ и государственными органами;
- 5) В Бюджетном Кодексе КР указать механизм согласования с Союзом МСУ КР проектов НПА по бюджетным вопросам, которые затрагивают интересы органов МСУ.

Важно, чтобы диалог между Союзом МСУ и Министерством финансов КР продолжался и на его основе появились бы конкретные результаты, которые позволят улучшить межбюджетные отношения и непосредственно бюджетный процесс на уровне МСУ.

Раздел V. Практика формирования и использования фондов развития регионов

Общий объем финансовых ресурсов Фондов развития регионов на 2023 год прогнозируется в размере 2636 млн сомов. В удельном весе наибольший объем финансовых ресурсов предназначен для Джалал-Абадской области (см. диаграмму 4, таблицу 18).

Диаграмма 4

Удельный вес объемов денежных средств Фондов развития регионов в разрезе областей (%)

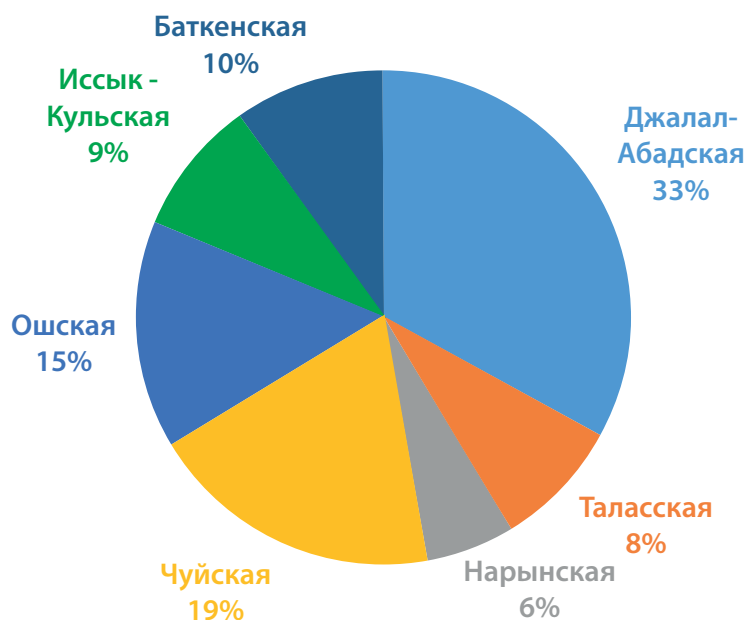


Таблица 18

Объем финансовых ресурсов Фондов развития регионов на 2023 год в разрезе областей

Наименование областей	Объем финансирования, млн сомов
Джалал-Абадская	868,6
Таласская	223,8
Нарынская	151,8
Чуйская	504,9
Ошская	392,6
Иссык-Кульская	233,2
Баткенская	261,4
ИТОГО	2 636,3

Объем финансирования для Фондов развития зависит от деятельности горнорудных компаний, поэтому достаточно сложно прогнозировать реальный объем на среднесрочную, тем более долгосрочную перспективу. Тем не менее динамика роста объемов финансирования остается в целом положительной (см. таблицу 19).

Таблица 19

Динамика изменения фактических объемов финансирования за счет средств Фондов развития

Наименование фондов	2020	2021	2022	2023 (утвержденный)
Областные фонды развития	90967,2	327942,4	749902,8	429071,7
Районные фонды развития	413167,5	691346,0	739531,8	429071,7
Всего	504134,7	1019288,4	1489434,6	858143,4

Как и в прошлые годы по видам проектов преобладают инфраструктурные проекты. Проекты, связанные с кредитованием, составили только 4,7%. Это связано, прежде всего, с недоработками механизма кредитования.

Важной особенностью второй половины 2023 года явилось принятие Кабинетом министров КР нового Типового положения о Фондах развития регионов, утвержденного постановлением Кабинета министров КР от 12 октября 2023 года. Что же явилось причиной разработки и утверждения новой редакции Типового положения о Фондах развития регионов?

В исследованиях по оценке текущей ситуации за вторую половину 2022 года и первую половину 2023 года указывались проблемы, связанные (1) с использованием средств Фонда на предоставление кредитов для предпринимателей, (2) исполнением такого вида поддержки предпринимателей как «долевое участие в капитале», (3) отсутствие системы мониторинга и оценки деятельности Фонда, при этом данное требование указано в Типовом положении.

После ряда обсуждений, на основании итогов деятельности Фондов развития регионов за 2022 год было принято решение внести соответствующие изменения в Типовое положение о Фондах развития, в которых были решены вышеназванные проблемы:

- 1) Установлен механизм взаимодействия банков и Фондов развития по движению денежных средств;
- 2) Право определить объем выделенных средств на кредитование передается Наблюдательному Совету Фонда;

- 3) Из Типового Положения исключена норма «о долевом участии в основном капитале»;
- 4) Разработана и утверждена система мониторинга и оценки деятельности Фонда.

Система МиО представлена в виде 2 приложений: (1) Методика проведения оценки деятельности Фонда развития региона, (2) Методика оценки качественных индикаторов.

Целью мониторинга и оценки является – отслеживание и дача оценки деятельности Фондов развития регионов и реализованным проектам в режиме реального времени, на предмет достижения поставленных целей в рамках выделенных финансовых средств.

Основное предназначение мониторинга и оценки – давать информацию о принятии управленческих решений. Информация должна быть достаточной, достоверной, своевременной, надежной.

В соответствии с требованиями Типового положения (глава 7 Типового положения) определены следующие виды МиО:

- ▶ Соответствие деятельности Фонда установленным правилам и процедурам;
- ▶ Соблюдение целевого использования финансовых средств;
- ▶ Оценка эффективности выполнения проектов;
- ▶ Соблюдения процедур и норм бюджетного законодательства Кыргызской Республики.

Методика проведения МиО включает в себя как количественные так и качественные индикаторы (Таблица 20).

Таблица 20

Перечень индикаторов для оценки деятельности Фондов развития регионов

№	Наименование индикатора
Соответствие деятельности Фонда установленным правилам и процедурам	
1	Количество заседаний Наблюдательного Совета с установленным кворумом
2	Число мониторинговых визитов со стороны Фонда в реализуемые проекты
3	На постоянной основе опубликование и обновление информации о работе Фонда
4	Степень удовлетворенности органов МСУ и государственных органов деятельностью Фонда

Соблюдение целевого использования финансовых средств	
5	Объём финансирования выделенные на экономические проекты
6	Количество проектов, в которых фактическая смета соответствует плановой смете
Оценка эффективности выполнения проектов	
7	Число завершённых проектов
8	Число проектов, которые достигли всех запланированных индикаторов
9	Степень удовлетворенности результатами проектов конечными потребителями
Соблюдения процедур и норм бюджетного законодательства Кыргызской Республики	
10	Число проектов, в которых не выявлено финансовых нарушений по итогам аудита Счетной палаты и другими проверяющими органами за прошедший год
11	Количество проектов, в которых не выявлено нарушений по государственным закупкам, самостоятельно осуществляемых Фондом по итогам проверки проверяющими органами за прошедший год

Мониторинг и оценка качественных индикаторов оценки эффективности деятельности Фондов развития регионов осуществляется в отношении 2 качественных индикаторов:

- 1) степень удовлетворенности органов местного самоуправления и государственных органов деятельностью Фонда;
- 2) степень удовлетворенности конечных потребителей результатами реализованных проектов.

Оценка проводится методом анкетирования. Анкеты направляются участникам опроса по электронной почте, посредством электронного сообщения по мобильному телефону, по WhatsApp. Фондам рекомендуется для проведения оценки нанимать независимую компанию, которая имеет опыт проведения опросов и подготовки отчетов. Финансирование работы компании может осуществляться из бюджета Фонда в рамках финансирования консалтинговых услуг, или за счет поддержки международных донорских организаций.

Раздел VI. Практика кадровых назначений в исследуемый период

Согласно нормам Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года поступление на государственную гражданскую службу и муниципальную службу осуществляется путем назначения кандидата, претендующего на вакантную должность из резерва кадров.

Резерв кадров формируется каждым государственным органом и органом местного самоуправления самостоятельно.

Резерв кадров состоит из кандидатов на младшие, старшие и главные должности.

Далее руководитель государственного органа и органа местного самоуправления вправе назначить на вакантную должность кандидата из данного Резерва.

Общие данные о назначении работника на вакантную должность в открытом доступе отсутствуют. Соответственно оценить количество назначений из резерва кадров в целом по всей системе государственного управления и местного самоуправления затруднительно.

Периодически уполномоченный государственный орган по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы проводит плановый мониторинг таких назначений.

Несколько иначе обстоит дело с назначениями на должности мэров городов, глав районных государственных администраций и айыл окмоту, а также их заместителей.

Упомянутый выше Закон предоставляет Президенту Кыргызской Республики право устанавливать порядок формирования и использования резервов кадров.

С этой целью издан Указ «О формировании и функционировании регионального резерва и муниципального резерва кадров» от 5 ноября 2021 года УП № 521.

Указом утверждены Положение «О порядке проведения конкурса для включения кандидатов в региональный резерв кадров для назначения на должности глав местных государственных администраций и их заместителей, его формирования и функционирования» и Положение «О порядке проведения конкурса для включения кандидатов в муниципальный резерв кадров для назначения на должности мэров городов, их заместителей и глав айыл окмоту, его формирования и функционирования».

Назначение на указанные должности должно осуществляться из этих двух видов резерва кадров.

Данные о составе резервов кадров имеются в уполномоченном государственном органе по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы.

По состоянию на конец 2023 года в региональном и муниципальном резервах кадров состоят **1 524 человек: в Региональном – 605 чел.**, в Муниципальном – 1215 чел., которые рекомендованы для назначения на ниже обозначенные должности:

Примечание Один человек может числиться на нескольких позициях.*

Таблица 21

**Данные о составе регионального резерва кадров
В 2022 – 2023 годах**

№	Региональный резерв кадров: Должность	Кол-во резервистов		Из них жен.
		2022	31.12.2023	
1	На замещение должности главы местной государственной администрации (акима)	267	323	11
2	На замещение должности первого заместителя главы местной государственной администрации (акима) (по экономическим вопросам)	181	307	62
3	На замещение должности заместителя главы местной государственной администрации (акима) (по социальным вопросам)	177	296	76
	Всего	625	926	149 (16 %)
	Количество людей		605	94 (15,5 %)

Из приведенных данных видно, что состав регионального резерва расширяется.

Наблюдается аналогичная тенденция к увеличению количества лиц, состоящих в муниципальном резерве кадров.

Таблица 22

**Данные о составе муниципального резерва кадров
в 2022-2023 годах**

№	Муниципальный резерв кадров: должность	Количество резервистов		Из них жен.
		2022	31.12.2023	
1	На замещение должности мэра города республиканского значения	8	22	-
2	На замещение должности заместителя мэра города республиканского значения	40	102	9
3	На замещение должности мэра города областного значения	73	121	6
4	На замещение должности заместителя мэра города областного значения	123	247	32
5	На замещение должности мэра города районного значения	201	252	14
6	На замещение должности заместителя мэра города районного значения	291	374	50
7	На замещение должности главы айыл окмоту	448	765	64
	Всего	1 184	1 885	175 (9,5 %)
	Количество людей		1 215	124 (10,2 %)

Из состава резервов по состоянию на конец 2023 года назначены на должности **427** чел. (15,2%).

Таблица 23

**Информация
о назначении на должности из состава регионального и муниципально-
пального резервов по данным 2023 года**

Должность	Чел.
Региональный резерв кадров	
Глава местной государственной администрации – аким (МГА)	41
Первый заместитель главы МГА по экономическим вопросам	45
Заместитель главы (МГА) по социальным вопросам	23
ИТОГО	109

Муниципальный резерв кадров	
Мэр города республиканского значения	5
Заместитель мэра города республиканского значения	2
Мэр города областного значения	9
Заместитель мэра города областного значения	17
Мэр города районного значения	19
Заместитель мэра города районного значения	11
Глава айыл окмоту	255
Итого	218
Всего	427

Муниципальный резерв кадров	
Мэр города республиканского значения	15
Заместитель мэра города республиканского значения	32
Мэр города областного значения	30
Заместитель мэра города областного значения	91
Мэр города районного значения	34
Заместитель мэра города районного значения	70
Глава айыл окмоту	192

Исходя из представленной информации можно отметить, что резервы кадров различного уровня сформированы и пополняются.

С другой стороны, если налажена система формирования регионального и муниципального резервов, и этот вопрос находится в поле зрения, то информация о состоянии дел с формированием резервов на главные, старшие и младшие административные должности отсутствует.

Для решения проблем вносятся следующие рекомендации.

Наделить государственный уполномоченный орган по вопросам государственной и муниципальной службы статусом Национального агентства (службы).

Наделить данный орган полномочиями полного и системного мониторинга за состоянием дел по формированию резервов кадров в государственных органах и органах местного самоуправления.

Руководствуясь нормами Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» о назначении на должности исключительно лиц, состоящих в соответствующих резервах, подтвердить ранее вносимые рекомендации о запрете назначать на должности мэров городов республиканского и областного значения, а также глав районных государственных администраций таких лиц с возможностью войти в данный резерв в течение трех месяцев после назначения на должность.

Раздел VII. Подготовка кадров для органов управления

Подготовка специалистов для органов управления всегда была «узким местом» в вопросах кадрового обеспечения государственных органов и органов местного самоуправления.

Речь идёт не о базовой подготовке специалистов, которые готовятся в национальных, государственных и частных высших учебных заведениях, а о повышении квалификации и переподготовке служащих.

Согласно нормам Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125, как и предыдущего аналогичного Закона, в рамках одной группы должностей каждый служащий должен пройти курсы повышения квалификации не реже одного раза в 3 года, а при переходе при изменении должностных и функциональных обязанностей служащего он должен пройти переподготовку.

Исходя из данных требований и учитывая, что в среднем имеется 18 тысяч государственных гражданских служащих (без учета правоохранительных органов) и более 8 тысяч муниципальных служащих, замещающих административные должности, ежегодно должны проходить обучение не менее 8,6 тыс. служащих, как с учётом работающих в рамках одних должностных обязанностей, так и при переходе на другие должности. С учётом впервые поступивших на государственную и муниципальную службу лиц, это количество должно быть ещё больше.

Для этого Законом установлен ежегодный Государственный заказ на обучение, формируемый уполномоченным государственным органом по государственной и муниципальной службе, на основе заявок государственных органов и органов местного самоуправления.

Государственный заказ устанавливает стройную систему обучения служащих, а сама эта система действует с 2013 года.

Государственный заказ включает в себя следующее:

- курсы переподготовки для впервые поступивших на государственную гражданскую службу и муниципальную службу и впервые назначенных на главные категории должностей (при переходе из старшей группы в главную группу должностей);
- курсы повышения квалификации для различных категорий служащих;
- курсы обучения, в том числе по национальным программам.

В действительности количество ежегодно обучаемых служащих в рамках Государственного заказа, в 2023 году составила лишь 3540 государственных и муниципальных служащих, для чего планировалось выделить 5,5 млн сомов.

Это составляет всего лишь треть числа служащих, которые должны пройти обучение в текущем году.

А в 2022 году обучение практически не проводилось в связи с выпадением средств по причине глобальной пандемии и вызванной ею дефицита средств в государственном бюджете.

Несмотря на сравнительную небольшую долю средств Государственного заказа на обучение в государственном бюджете, видно, что даже это финансирование не было выделено, а в целом Государственный заказ формируется по остаточному принципу.

Экспертное изучение выявляет следующие причины недостаточности количества ежегодно обучаемых служащих.

Государственные органы и органы местного самоуправления не уделяют должного внимания повышению потенциала своих работников и подают для формирования Государственного заказа уменьшенное с учётом требования Закона количество заявок на повышение квалификации и переподготовку служащих.

Вторая причина: как правило, наиболее квалифицированных и востребованных на рабочих местах специалистов не так часто направляют на курсы повышения квалификации ввиду их деловой загруженности.

Рекомендация следующая – требуется усилить контроль и мониторинг за исполнением требований Закона «О государственной гражданской и муниципальной службе» в части расчёта реальной потребности в обучении кадров.

В дополнение к данной информации необходимо отметить, что впервые за несколько лет под эгидой Администрации Президента Кыргызской Республики в январе 2024 года был проведён масштабный учебно-практический семинар для руководства областей, районов и городов по широкому спектру профессиональных вопросов, включая финансирование, разработку программ развития, цифровизацию, продвижение административно-территориальной реформы и др.

Раздел VIII. Услуги на местном уровне

Как было отмечено в Концепции административно-территориальной реформы главной ее целью является определение перспектив и возможных путей развития регионов, улучшение социально-экономической ситуации на основе рационального использования природно-ресурсного и социально-экономического потенциала в результате осуществления позитивных структурных изменений в экономике и рост благосостояния населения.

Необходимо отметить, что в соответствии с Указами Президента КР от 28 декабря 2022 года №414 «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» и «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 3 апреля 2023 года № 85 органам местного самоуправления должны передаваться полномочия по эксплуатации, содержанию внутрихозяйственных ирригационных систем и распределению воды на договорных условиях лицам, владеющим и использующим орошаемые земли.

Кроме того, Указом Президента КР от 3 апреля 2023 года № 85 «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области КР в пилотном режиме» предусмотрено передать полномочия исполнительным органам объединенных айылных аймаков Нарынской области создание муниципальных предприятий для комплексного обслуживания и развития ирригационных систем, систем питьевого водоснабжения и эффективного управления пастбищными угодьями.

Очевидно, что все изменения, происходящие в стране, граждане воспринимают в местах их непосредственного проживания в том числе в виде качества получаемых услуг на местном уровне. Поэтому для выявления первичных изменений в результате проводимой административно-территориальной реформы в настоящем исследовании в качестве объектов исследования взяты следующие основные услуги на местном уровне:

- обеспечение чистоты в населенных пунктах;
- обеспечение питьевой водой;
- обеспечение поливной водой;
- предоставление пастбищных угодий.

Поскольку полномасштабных исследований по изменению качества предоставляемых на местном уровне в 2023 году в республике не проводилось, исходными данными для анализа изменений приняты результаты анкетирования, проведенного в рамках настоящего исследования. При этом принималось во внимание небольшая выборка (100 респондентов), погрешность

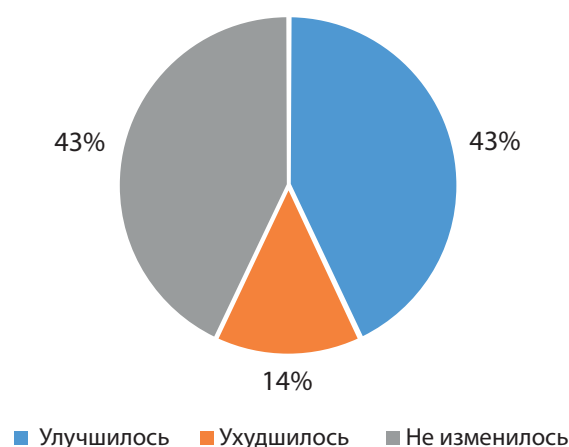
в оценке изменений, а также характеристика респондентов (руководители, сотрудники аппаратов органов МСУ, депутаты местных кеңешей).

Ниже приведены диаграммы, показывающие изменения в качестве услуг на местном уровне как в целом по республике, так и сравнительные оценки респондентов, представляющих пилотные регионы, которые были охвачены АТР в 2023 году, и оценки респондентов остальных регионов, где еще предстоит провести АТР.

Качество услуг по обеспечению чистоты в населенных пунктах

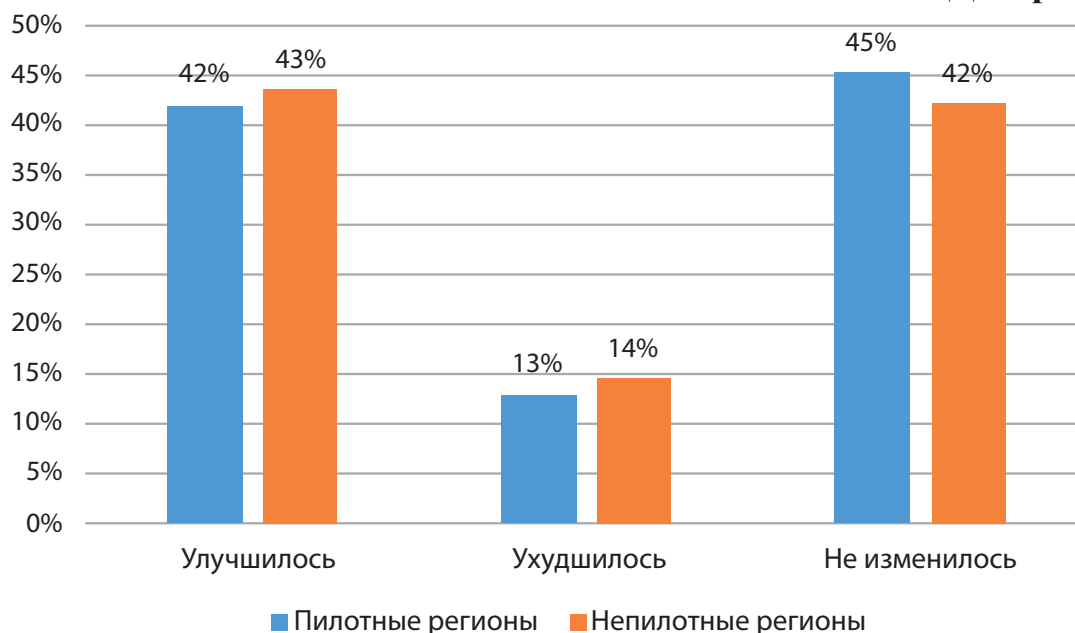
По республике

Диаграмма 5



Сравнительные данные оценок респондентов пилотных и остальных регионов представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 6



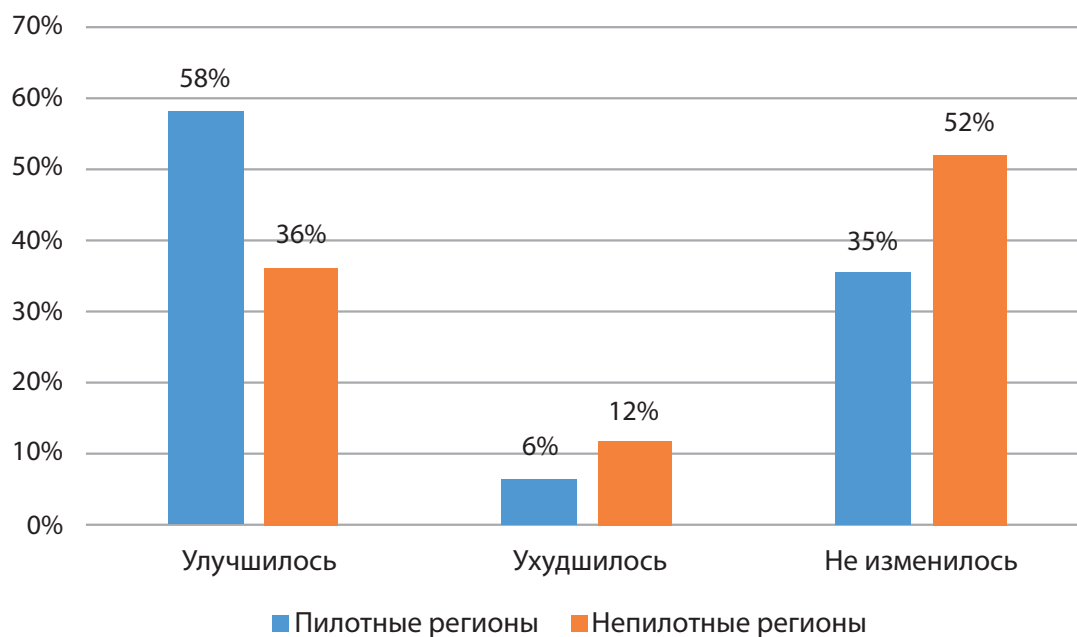
Качество услуг по обеспечению питьевой водой

Диаграмма 7



Сравнительные данные оценок респондентов пилотных и остальных регионов представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 8



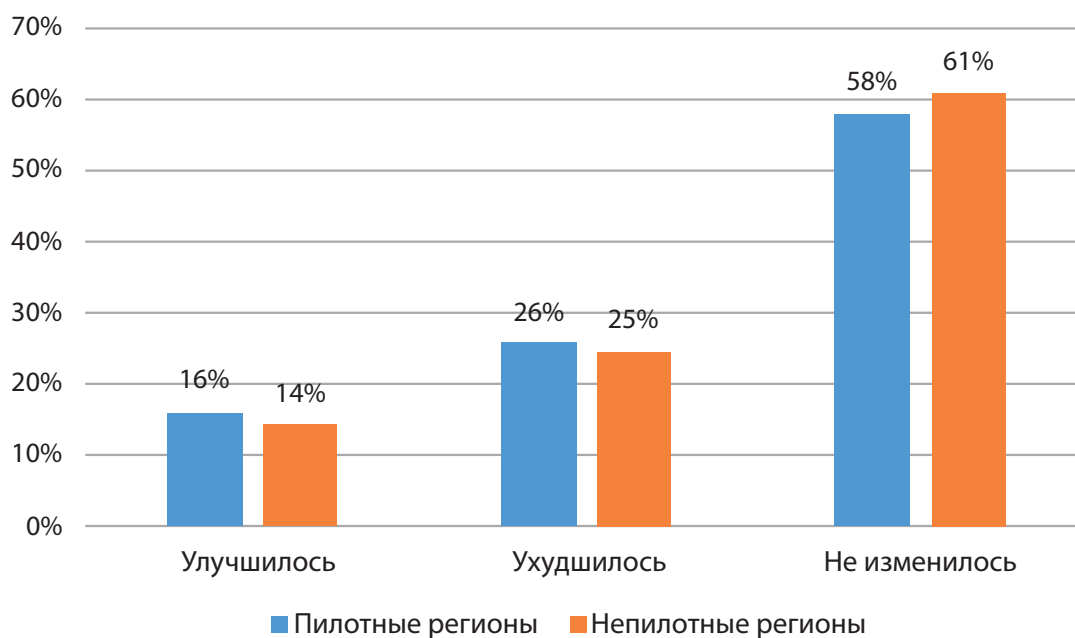
Качество услуг по обеспечению поливной водой

Диаграмма 9



Сравнительные данные оценок респондентов пилотных и остальных регионов представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 10



Управление пастбищными угодьями По республике



Сравнительные данные оценок респондентов пилотных и остальных регионов представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 11



Как видно из диаграмм, по трем основным услугам на местном уровне – обеспечение чистоты в населенных пунктах, обеспечение поливной водой и предоставление пастбищных угодий, – их состояние в пилотных регионах и остальной части республики практически одинаковое и показывает небольшую тенденцию к улучшению качества данных услуг. При этом 2/3 респондентов по вопросу улучшения управления пастбищными угодьями не видят каких-либо изменений.

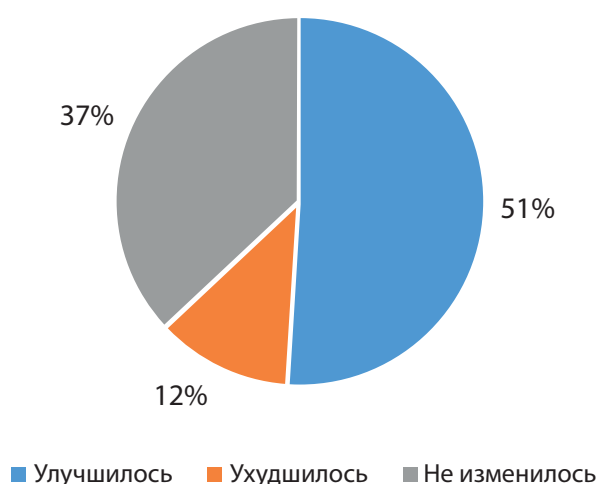
А по обеспечению питьевой водой, судя по ответам респондентов, в пилотных регионах, ситуация в пилотных регионах существенно лучше, чем в остальной части страны.

Общую тенденцию на улучшение социально-экономического положения регионов и благосостояния населения подтверждают ответы респондентов на соответствующий вопрос, диаграмма которой представлена ниже.

Социально-экономическое положение территории и благосостояние населения

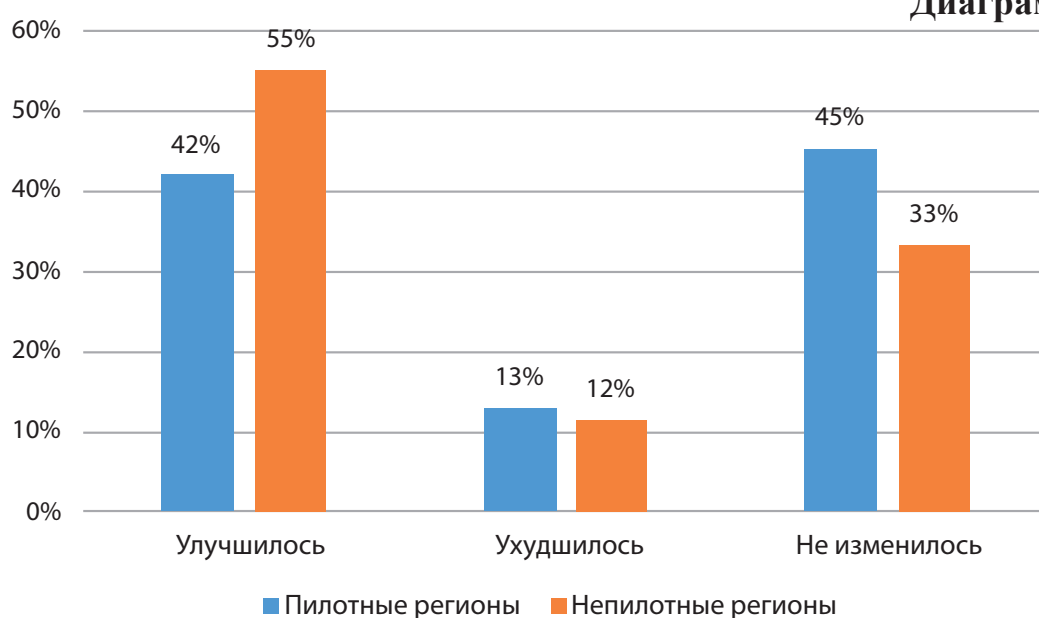
Диаграмма 12

По республике



Сравнительные данные оценок респондентов пилотных и остальных регионов представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 13



Выводы

1. Заметных различий в качестве оказываемых основных услуг на местах между пилотными регионами АТР и остальными регионами республики нет. Исключением являются услуги по обеспечению питьевой воды, улучшение качества которых отметили большинство респондентов в пилотных регионах.
2. Проводимая в пилотных регионах административно-территориальная реформа пока еще не дала существенных результатов в улучшении качества основных услуг на местном уровне. Предстоит завершить большую работу по передаче полномочий исполнительным органам объединенных айылных аймаков по созданию муниципальных предприятий для комплексного обслуживания и развития ирригационных систем, систем питьевого водоснабжения и эффективного управления пастбищными угодьями.
3. Общая тенденция на улучшение социально-экономического положения регионов и благосостояния населения в основном обусловлены повышением макроэкономических показателей в 2023 году, снижением во всех регионах республики числа официально зарегистрированных безработных, а также ростом заработной платы.

Раздел IX. Деятельность местных кенешей

В предыдущих исследованиях 2023 года были подробно раскрыты особенности в деятельности местных кенешей в рамках административной-территориальной реформы, проводимой в Тюпском районе и Нарынской области.

В целях эффективной организации деятельности айылных кенешей объединенных айылных аймаков в ходе проводимой административно-территориальной реформы на уровне айылных аймаков в пилотном режиме, направленной на совершенствование административно-территориального устройства Кыргызской Республики и развитие регионов, Президент Кыргызской Республики своим Указом от 4 апреля 2023 года за УП№87 утвердил «Временное положение об организации деятельности айылных кенешей в регионах Кыргызской Республики, в которых на уровне айылных аймаков проводится административно-территориальная реформа в пилотном режиме».

Однако, с принятием Указа Президента Кыргызской Республики «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года № 370, перед Администрацией Президента Кыргызской Республики встал вопрос о необходимости разработки нового Временного положения об организации деятельности не только айылных кенешей, но и городских кенешей тоже. Такая необходимость связана с тем, что согласно последнему Указу Президента об АТР, следующий этап реформы будет проходить и на уровне городов тоже.

Поэтому на сегодняшний день, на рассмотрении Администрации Президента Кыргызской Республики находится проект Указа Президента Кыргызской Республики «Об организации деятельности местных кенешей в рамках административно-территориальной реформы в пилотном режиме» (далее – проект Указа).

Проект Указа разработан в целях эффективной организации деятельности местных кенешей в свете Указа Президента Кыргызской Республики «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года № 370 (далее-Указ Президента № 370).

Необходимость утверждения указом Президента Временного положения об организации деятельности местных кенешей в рамках административно-территориальной реформы в пилотном режиме вытекает из полномочия Президента, предусмотренной в пункте 3 части 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики, где Президент назначает выборы в местные кенешы,

распускает местные кенешы в порядке и случаях, предусмотренных законом, назначает досрочные выборы в местные кенешы.

Абзацем третьим пункта 3 Указа Президента № 370 установлено, что на период проведения административно-территориальной реформы в пилотном режиме статус депутатов айылных аймаков, населенных пунктов, входящих в состав городов и объединяемых айылных аймаков, будет сохранен до окончания срока их полномочий.

При разработке проекта Временного положения принято во внимание, что в соответствии вышеназванным указом Президента территориальное изменения на уровне айылных аймаков и городов осуществлено путем:

- объединения айылных аймаков;
- присоединении к городу айылных аймаков, отдельных населенных пунктов, не являющиеся самостоятельной административно-территориальной единицей, участков;
- присоединение к айылному аймаку отдельных населенных пунктов, не являющиеся самостоятельной административнотерриториальной единицей;
- выделении из состава города, айылного аймака отдельных населенных пунктов и присоединении их к другому городу, айылному аймаку;
- преобразования городов районного значение Кант и Кара-Балта в города областного значения;
- выделении из состава города областного значения Таш -Комур Джалала-Абадской области поселка городского типа Шамалды-Сай, образовав его в город районного значения Шамалды-Сай.

Исходя из этого определены статус депутатов местных кенешей городов и айылных аймаков, а также порядок избирания председателя местного кенеша и заместителя (ей) председателя местного кенеша в объединенных айылных аймаках и города Шамалды-Сай Ноокенского района Джалал-Абадской области.

9.1. Статус местных кенешей и депутатов

При присоединении в состав города айылного аймака/айылных аймаков и/или отдельных населенных пунктов, статус депутатов местных кенешей сохраняется до истечения срока действующего созыва городского кенеша либо до законодательного урегулирования. При этом полномочия айылного кенеша прекращаются, статус городского кенеша не изменяется. Городской кенеш становится правопреемником айылных кенешей, входящих в его состав.

Депутаты кенешей айылных аймаков, образующие объединенный айылный

аймак, считаются депутатами айыльного кенеша объединенного айыльного аймака до истечения срока их полномочий либо до законодательного урегулирования. При этом полномочия кенешей айылных аймаков, образующих объединенный айылный аймак прекращаются.

Депутаты айыльного кенеша избранные от отдельных населенных пунктов, не являющихся административно-территориальной единицей, присоединенные в айылный аймак, считаются депутатами присоединенного айыльного кенеша до истечения срока полномочия последнего или до законодательного урегулирования.

Депутаты Таш-Кумырского городского кенеша, избранные из Шамалды-Сайского избирательного округа составляют кенеш города Шамалды-Сай.

Депутаты Таш-Кумырского городского кенеша, избранные из территориальной управы Тендик (населенные пункты Тендик, Кызыл-Алма, Чуйут-Сай, Кудук-Сай и Кашкулак-Сай) получают статус депутата айыльного кенеша Бургонду-Достук Ноокенского района Джалал-Абадской области.

Оставшаяся часть депутатов (17) составляют Таш-Кумырский городской кенеш. Кенеш вновь созданного (объединенного) айыльного аймака (далее – айылный кенеш), становится правопреемником айылных кенешей, образующих объединенного айыльного аймака. Кенеш вновь образованного айыльного аймака, городской кенеш Шамалды-Сай и кенеша, изменившие наименование подлежат государственной регистрации/перерегистрации уполномоченным органом в сфере регистрации юридических лиц в порядке, определяемом Кабинетом министров Кыргызской Республики.

9.2. Дополнительные задачи местного кенеша

К дополнительным задачам местного кенеша, кроме вопросов, определенных статьей 34 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» и иными законодательными актами, относятся следующие вопросы, связанные с административно-территориальной реформой в пилотном режиме:

1) разработка и утверждение (внесение изменений) регламента местного кенеша;

2) создание/реорганизация постоянных и временных комиссий местных кенешей и организация их работы;

3) организация работы местных общественных самоуправлений (домовые, уличные, квартальные комитеты), сообществ (общин);

4) координация работы по реорганизации общественных организаций местных сообществ (совет старейшин, суды аксакалов, женские советы, молодежные организации и т.д.).

Примечание: Указом Президента Кыргызской Республики «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года № 370, мэриям городов на период проведения административно-территориальной реформы в пилотном режиме переданы полномочия по утверждению бюджета, установлению тарифов за коммунальные услуги и платы за пассажирские перевозки на автомобильном транспорте общего пользования.

9.3. Сессия местного кенеша

Основной организационно-правовой формой работы местных кенешей являются их сессии. Порядок и периодичность проведения сессий определяются регламентом местного кенеша. Сессии местных кенешей проводятся открыто, не реже одного раза в квартал. Порядок созыва, кроме избрания председателя местного кенеша вновь созданного айылного аймака и города Шамалды-Сай, проведения заседания и принятия решения, включая кворум для открытия заседания и принятия решения в период административно-территориальной реформы в пилотном режиме, определяется регламентом местного кенеша.

В городах, в состав которых включены айылный акмак/айылные аймаки или отдельные населенные пункты, сессия по выбору председателя городского кенеша не проводится, поскольку статус городского кенеша не меняется. В айылном аймаке в состав которого присоединены населенные пункты, не являющиеся административно-территориальной единицей, статус айылного кенеша не изменяется и выборы председателя айылного кенеша не проводятся.

Организационная сессия кенеша объединенного айылного аймака созывается председателями кенешей айылных аймаков, входящих в состав объединенного айылного аймака, по согласованию с главой местной государственной администрации (аким) или на основании предложения акима. Организационная сессия Шамалды-Сайского городского кенеша созывается главой местной государственной администрации Ноокенского района Джалал-Абадской области и проводится в соответствии со статьями 33, 40 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления».

Организационная сессия местного кенеша правомочна при присутствии более половины от общего числа депутатов местного кенеша.

Сессию местного кенеша открывает старший из депутатов и председательствует на ней до избрания председателя местного кенеша. В повестку дня сессии местного кенеша могут быть включены вопросы выборов предсе-

дателя местного кенеша, заместителя председателя местного кенеша и другие организационные вопросы деятельности местного кенеша.

Председатель кенеша объединенного айылного аймака избирается открытым голосованием из числа председателей местных кенешей, образующих объединенный айылный аймак, избранных до официального вступления в силу Указа Президента Кыргызской Республики «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года № 370.

Выборы председателя айылного кенеша проводятся в один тур.

Если на должность председателя айылного кенеша выдвинут один кандидат, то избранным председателем айылного кенеша считается кандидат, набравший большинство голосов депутатов, присутствующих на сессии.

Если на должность председателя айылного кенеша выдвинуты два кандидата, то избранным председателем айылного кенеша считается кандидат, набравший по итогам голосования большинство голосов депутатов, присутствующих на сессии.

Если по итогам голосования оба кандидата получили одинаковое число голосов, председатель айылного кенеша определяется путем проведения жеребьевки.

Если на должность председателя айылного кенеша выдвинуто более двух кандидатов, то избранным председателем айылного кенеша считается кандидат, набравший по итогам голосования большинство голосов депутатов, присутствующих на сессии.

Если по итогам голосования все кандидаты получили одинаковое число голосов, председатель айылного кенеша определяется путем проведения жеребьевки.

В соответствии с частью 1 статьи 41 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» председатель местного кенеша имеет одного заместителя, при численности населения более 20 001 человека – двух заместителей. Заместитель председателя местного кенеша избирается на сессии из числа депутатов местного кенеша по предложению председателя местного кенеша

Если на должность заместителя председателя айылного кенеша выдвинут один кандидат, то избранным заместителем председателя айылного кенеша считается кандидат, набравший большинство голосов депутатов, присутствующих на сессии.

Если на должность заместителя председателя айылного кенеша выдвинуты два кандидата, то избранным заместителем председателя айылного ке-

неша считается кандидат, набравший по итогам голосования большинство голосов депутатов, присутствующих на сессии.

Если по итогам голосования оба кандидата получили одинаковое число голосов, заместитель председателя айылного кенеша определяется путем проведения жеребьевки.

Если на должность заместителя председателя айылного кенеша выдвинуто более двух кандидатов, то избранным заместителем председателя айылного кенеша считается кандидат, набравший по итогам голосования большинство голосов депутатов, присутствующих на сессии.

Если по итогам голосования все кандидаты получили одинаковое число голосов, заместитель председателя айылного кенеша определяется путем проведения жеребьевки.

Согласно действующей редакции Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» должность председателя айылного кенеша с населением не менее 20 001 человека является оплачиваемой, а остальные председатели с населением до 20 001 человек работают на общественных началах и получают единовременную компенсацию за проведенные сессии.

На сегодняшний день (до результатов административно-территориальной реформы) председатели 365 айылных кенешей и 10 городских кенешей с населением менее 20 тысяч человек работают без зарплаты.

При этом следует отметить, что председатели, работающие на общественных началах выполняют ту же самую работу возложенную законодательством всем председателям айылных кенешей в равной степени. Более того, обеспечение всех айылных кенешей заработной платой, обеспечит активизацию деятельности всех айылных кенешей независимо от количества жителей и усилит взаимодействие с главой исполнительного органа МСУ и с его аппаратом.

В соответствии с законом Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», мэры городов и главы айыл окмоту назначаются сроком на пять лет.

Однако, на основании закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», депутаты городских и местных кенешей были назначены на четыре года. При несоответствии указанных сроков существует риск негативного воздействия на социально-экономическое развитие территории и реализацию программ социальной защиты на местах.

Аналогичным образом, пункт 2 статьи 7 этого Закона определяет условия, которые должны быть созданы для эффективного осуществления депу-

татами местного кенеша своей работы, «организует депутатами изучение действующего законодательства и опыта работы местного кенеша».

Однако из-за того, что не указан источник финансирования для обучения депутатов местных кенешей, в этом направлении возникает множество проблем.

Таблица 24

**Количество депутатов местных кенешей
в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики
«О проведении административно-территориальной реформы
в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов
Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года № 370**

	Район	АА/город	Объединенные в рамках АТР	Количество депутатов МК после АТР
	Джалал-Абадская область			
	Аксы́йский	Сары-Челек	Сары-Челек + Кызыл-Туу + Авлетим (кроме с. Дерес-Сай)	42
		Кара-Камыш	Кара-Камыш + Кара-Жыгач + Кара-Суу	42
		Ак-Жол	Ак-Жол + Жаны-Жол (кроме с. Терс)	42
		Ак-Суу	Ак-Суу (кроме с. Мор-Булак и ул. Осмонбекова, Восточный и Глинка)	21
		Уч-Коргон	Уч-Коргон	31
		Кош-Добо	Кош-Добо	21
		г. Кербен	г. Кербен + Кашка-Суу АА + Жерге-Тал АА Аксы́йского района	73
	Ала-Букинский	Ала-Бука	Ала-Бука + Т.Балтагулов + Орукту	73
		Т.Балтагулов	Ак-Там + Ак-Коргон	52
		Ынтымак	Ынтымак + Кок-Таш + Кок-Серек	32
		Айры-Там	переименовать 1-Май на АА Айры-Там	21
	Базар-Коргонский	Акман	Акман + Бешик-Жон	42
		Арстанбап	Арстанбап-Ата + Могол + Кызыл-Ункур	73
		Кенеш	Кенеш + Талдуу-Булак (кроме с. Кок-Алма)	52
		Сайдыкум	Сайдыкум	31
		г. Базар-Коргон	г. Базар-Коргон	31

	Ноокенский	Д.Садырбаев	Д.Садырбаев + Шайдан + Арал + Масы	73
		Э.Алиев	Сакалды + Ноокен	42
		Бургонду-Достук	Бургонду-Достук (кроме с. Пайыз-Булак, Сары-Камыш и Аксы-Келдиш) +	42
		г. Шамалды-Сай	г. Шамалды-Сай	
		Момбеков	без изменений	21
		г. Кочкор-Ата	без изменений	21
	Сузакский	Сузак	Сузак (кроме с. Кыр-Жол и уч. Таш-Акур и Ал-Койнок)	31
		Барпы	Барпы	31
		Кыз-Коль	Кыз-Коль	21
		Багыш	Багыш+Ленин	52
		Кок-Арт	Когарт + Курманбек	42
		С.Атабеков	С.Атабеков (кроме сел Кайнар, Кара-Жыгач, Таш-Булак айыльного аймака С.Атабеков)	31
		Кара-Дарья	без изменений	21
		Кызыл-Туу	без изменений	31
		г. Кок-Жангак	без изменений	21
	Тогуз-Тороузский	Атай	Атай + Кок-Ирим	22
		Каргалык	Каргалык + Сары-Булун	32
		Тогуз-Торо	без изменений	11
	Токтогульский	Кетмен-Добо	Кетмен-Добо + Чолпон-Ата	42
		А.Суеркулов	А.Суеркулов + Бел-Алды	32
		Элмирбек Иманалаиев	Э. Иманалиев + Кызыл-Озгоруш Ничке-Сай	32
		Уч-Терек	без изменений	21
		Сары-Камыш	без изменений	11
		Толук	без изменений	11
		г.Токтогул	г. Токтогул + Жаны-Жол	52
	Чаткал	Каныш-Кия	Каныш-Кыя (кроме с. Кызыл-Токой) + Чаткал	42
		Терек-Сай	Терек-Сай + Сумсар	32

Баткенская область				
	Кадамжай	Бирлик	без изменений кроме участка Аэропорт и с. Кичи-Айдаркен	21
		Орозбеков	Орозбеков + Котормо	42
		Исках-Полотхан	без изменений	31
		Айрыбаз	Айрыбаз + Майдан	42
		А.Масалиев	Присоединением сел Какыр, Калча и Разъезд Уч-Коргон АА	21
		Молдо Нияз	Кыргыз-Кыштак + Совет + Алга	53
		Үч-Коргон	Үч-Коргон + Чаувай (кроме с. Какыр, Калача и Разъезд)	42
		Актурпак	без изменений	21
		г. Айдаркен	Присоединением сел Шак-Шак Алга АА и участок Аэропорт и с. Кичи-Айдаркен Бирликского АА	21
	Баткен		без изменений	
	Лейлек		без изменений	
Ошская область				
	Ош	г.Ош	г. Ош + Кара-Суу району (Кызыл-Кыштак + Төлөйкөн) +	107
	Кара-Суу	г.Кара-Суу	г.Кара-Суу + Сарай	62
		Ынтымак	Жаны-Арык + Кызыл-Суу	32
		Жоош	без изменений	31
		Баш-Булак	переименовать Катта-Талдык на АА Баш-Булак	21
		Ала-Тоо	Кашкар-Кыштак + Ак-Таш	52
		Мады	без изменений	31
		Манас	переименовать Нариман на АА Манас	31
		Отуз-Адыр	Отуз-Адыр + Сары-Колот	42
		Папан	без изменений	21
		Савай	без изменений	31
		Датка	переименовать Шарк на АА Датка	
	Алай	Үч-Төбө-Алай	Үч-Төбө + Алай	42
		Жибек-Жолу	Булолу + Ленин	32
		Гүлчө	Гулчо + Буудалык	32
		Жаңы-Алай	без изменений	11
		Тилектеш	Жошолу + Корул	42

		Курманжан-Датка	Кабылан-Кол + Коңур-Добо	32
		Памир-Алай	Сары-Могол + Сары-Таш + Талды-Суу	33
	Араван	Керме-Тоо	без изменений	21
		Достук	Мангыт + Алля Анаров	42
		С.Юсупов	без изменений	31
		Чек-Абад	без изменений	21
		Добо-Коргон	Тепе-Коргон + Нурабад	52
		Тоо-Моюн	без изменений	21
	Кара-Кулжа	Кашка-Жол	Кашка-Жол + Кара-Кочкор	42
		Алайку	Алайку + Кызыл-Жар	42
		Кара-Кулжа	без изменений	31
		Сары-Булак	без изменений	11
		Ылай-Талаа	Ылай-Талаа + Чалма	21
		Кара-Гуз	Кара-Гуз + Кеңеш	32
		Ой-Тал	Ой-Тал + Капчыга	22
	Ноокат	г. Ноокат	г. Ноокат	21
		Кок-Бел	без изменений	21
		Исанов	без изменений	31
		Кенеш	без изменений	21
		Кыргыз-Ата	без изменений	31
		Кара-Таш	без изменений	21
		Зулпуев	без изменений	31
		Мирмахмудов	без изменений	31
		Гулистан	без изменений	31
		Жаңы-Ноокат	без изменений	31
		Бел	без изменений	21
		Көк-Жар	Көк-Жар + Найман + Он-Эки-Бел	63
		Толос	без изменений	31
		Кулатов	Кулатов + Ынтымак	52

		г. Узген	г.Узген	31
		Баш-Добо	без изменений	21
		Жазы	Зергер + Жазы	42
		Кароол	Кызыл-Тоо + Кароол	42
		Мырза-Аке	Мырза-Аке + Алтын-Булак	32
		Жалпак-Таш	без изменений	21
	Узген	Ийри-Суу	Чангет + Ийри-Суу	32
		Дон-Булак	без изменений	21
		Кара-Шоро	Ак-Жар + Колдук	32
		Куршаб	без изменений	31
		Кызыл-Октябрь	Кызыл-Октябрь + Кара-Таш	32
		Торт-Кол	Торт-Кол + Жыралды	42
		Салам-Алик	без изменений	21
	Чон-Алай	Кашка-Суу	без изменений	21
		Чон-Алай	без изменений	21
		Жекенди	без изменений	21
Таласская область				
		Кен-Кол	Кок-Ой + Долоно + Нуржанов	53
	Талас	Беш-Тай	Бердике-Баатыр + Жерге-Тал + Калба	53
		Чон-Алыш	Омуралиев + Кара-Суу	22
		Шумкар-Уя	Бекмолдо + Осмонкулов	31
		Каракол	Кууганды + Арал + Айдаралиев	33
	Бакай-Ата	Байкай-ата	Бакай-Ата + Мин-Булак	32
		Акназаров	Акназаров + Шадыкан	32
		Биримдик	Кен-Арал + Озгоруш + Ак-Добо	53
		Кумуштак	Боо-Терек + Оро	32
	Айтматов	Кара-Бура	Кара-Буура + Бакьян + Бейшеке	53
		Чолпонбай	Чолпонбай + Ак-Чий	31
		Аманбаев	Аманбаев + Маймак + Бакайыр	53
		Шекер	Кок-Сай + Шекер	42
	Манас	Покровка	Покровка + Кайынды (кроме сары-Булак и Нылды)	32
		Уч-Коргон	без изменений	21
		Кыргызстан	Кыргызстан + Май	22
	г. Талас	г. Талас	без изменений	31

Чуйская область				
	г. Бишкек	г. Бишкек	г. Бишкек + Аламудунский район (Кок-Жар, Лебединовка, Маевка, Пригородный, Аламудун, Нижний-Ала-Арча) + Сокулукский район (Орок, Ново-Павловка)	212
	Кемин	Кичи-Кемин	Ак-Тюз + Боролдой + Ильич + Кара-Булак + Дуйшеев	55
		Чым-Коргон	Алмалуу + Чым-Коргон	22
		Кызыл-Октябрь	Жаны-Алыш + Кызыл-Октябрь	22
		Чон-Кемин	Чон-кемин + Кок -Ойрок	22
	Панфилов	г. Кайынды	без изменений	21
		Курама	без изменений	21
		Курпулдок	Курпулдок + Чалдыбар	22
		Орто-Кайынды	Орто + Вознесенка	22
		Фрунзе	без изменений	21
	Аламудун	Достук	Ак-Добо (кроме ж/м Алтын-Казык)+ Гроздь + Ленин (кроме с. Мыкан, Ж/М Нуркожо-Ата, Ак-Жар и Адилет)	43
		С. Чокморов	Ала-Арча + Октябрь	42
		Арашан	Арашан + Таш-Добо (кроме с. Орто-Сай)	32
		Байтик-Баатыр	переименовать Байтик на АА Байтик-Баатыр	21
		Абдыкерим Сыдыков	переименовать Васильевский на АА А.Сыдыков	
		Таш-Мойнок	без изменений	21
		Кара-Жыгач	без изменений (кроме контур №544, №545, №552 и ж/м Анар-Бак)	11
	Москва	Ак-Суу	без изменений	21
		Нарзан	Беловодский + Первомайский	52
		Торт-Гул	Беш-Терек + Петровка + Предтеченка	43
		Мин-Булак	Александровка + Садовое + Стренка	53
		Толок	Толок + Чапаев + Целинная	33

	Ысык-Ата	г Кант	г Кант +Люксембург	52
		Ак-Кудук	Ак-Кудук + Милянфан	22
		Кочкорбаев	Бирбик +Кочкорбаев	32
		Жээк	Жээк + Интернационал	22
		Кен-Булун	Кен-Булун - Ивановка	42
		Нурманбет	Красная Речка + Нурманбет	42
		Жайылма	Логвиненко + Туз	32
		Узун-Кыр	Новопокровка + Узун-Кыр	32
		Сын-Таш	Сын-Таш + Юрьевка	32
		Ысык-Ата	без изменений	21
		Сокулук	г. Шопоков	без изменений
	Сары-Озон		Асылбаш + Крупская + Тош-Булак	43
	Манас		Ат-Башы (кроме контур №177)+ Фрунзе	42
	Кайназаров		Первомай + Кайназаров	22
	Военно- Антоновка		без изменений	31
	Гавриловка		без изменений	21
	Жаны-Пахта		Жаны-Пахта + Жаны-Жер	42
	Нижний-Чуй		Нижний-Чуй + Камышановка	32
	Кун-Туу		Кун-Туу + Кызыл-Суу	42
	Сокулук		Сокулук + Саз	32
	Жайыл	г. Кара-Балта	Кара-Балта + присоеднив с. Калинина и участки гидропартия и Индом АА Красновосток	42
		Ак-Башат	без изменений	21
		Жайыл	без изменений +присоединив с. Калдык, Кара-Добо, участок Токотш, Сад-Верх, Ильич Верхний села Калинина АА Красновосток	21
		Сары-Коо	Сары-Коо + Степное + Кара-Суу	33
		Ынтымак	Кызыл-Дыйкан + Полтавка	32
		Талды-Булак	Талды-Булак + Сары-Булак + Сосновка	33
		Суусамыр	без изменений	21

	Чуй	Бурана	Ак-Бешим + Бурана	32
		Ибраимов	Ибраимов + Кегети	32
		Биримдик	Искра + Сайлык + Кош-Коргон	33
		Онбир-Жылга	Онбир-Жылга + Шамшы	22
		Чуй	без изменений	21
		г.Токмок	без изменений	31
Иссык-Кульская область				
	Ак-Суу	г. Каракол	Каракол + Челпек	52
		Хан-Тенир	Ак-Булун + Ак-Чий + Боз-Учук + Жыргалан	64
		Алтын-Арашан	Бору-Баш + Кара-Жал + Октябрь	43
		Кадыр-Аке	Кереге-Таш + Теплоключенка + Энильчек	53
		Каракол	Отрадное + Тепкен + Каракол	33
	Джети-Огуз	Джети-Огуз	Джети-Огуз + Липенка + Ырдык	53
		Озгочор	Озгочор + Ак-Добо + Светлая Поляна + Ак-Шыйрак	54
		Кызыл-Суу	Кызыл-Суу + Саруу	42
		Жаргылчак	Дархан + Жаргылчак	42
		Барскоон	Барскоон + Тамга	42
	Иссык-Куль	Тору-Айгыр-Тамчы	Тору-Айгыр + Тамчы	22
		Шайырбек-Ата	Чон-Сары-Ой + Кара-Ой	31
		Садыр-Аке	Садыр-Аке + Кумбел + Темир + Семеновка	54
		Абдрахманов	Ананьева + Орукту + Абдрахманов	43
		г. Чолпон-Ата	Чолпон-Ата + Бостери	52
	Тон	Кун-Чыгыш	Каджи-Сай + Тон + Кун-Чыгыш	43
		Ак-Терек	Ак-Терек + Кол-Тор	32
		Б. Мамбетов	Мамбетов + Торт-Кул	42
		Улахол	без изменений	21
		г.Балыкчы	Балыкчы + Кок-Мойнок	42

Раздел X. Изменения с точки зрения на местах

В данном исследовании также проводилось анкетирование работников органов местного самоуправления.

Для этого была разработана специальная анкета, и Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики организовал заполнение форм, с применением современных инструментов для проведения опроса.

Общее количество респондентов составило 100 человек. В их число входили как руководители, так и сотрудники аппаратов органов местного самоуправления по всей республике, а также были опрошены депутаты местных кенешей.

Так, из числа опрошенных 12% ответили, что они являются сотрудниками мэрии, 36% сотрудниками айыл окмоту и 52% депутатами местных кенешей. При этом, 31% опрошенных ответили, что их орган МСУ входит в пилотный проект по АТР (Тюпский район или Нарынскую область).

Таким образом, итоги анкетирования отражают их субъективную оценку положения на местах. При этом анализ их ответов на поставленные в анкете вопросы позволяют сделать выводы об изменении ситуации на местном уровне и первых итогах проводимой административно-территориальной реформы.

Данные опрошенных по занимаемым должностям, полу и возрасту выглядят следующим образом.

Диаграмма 14

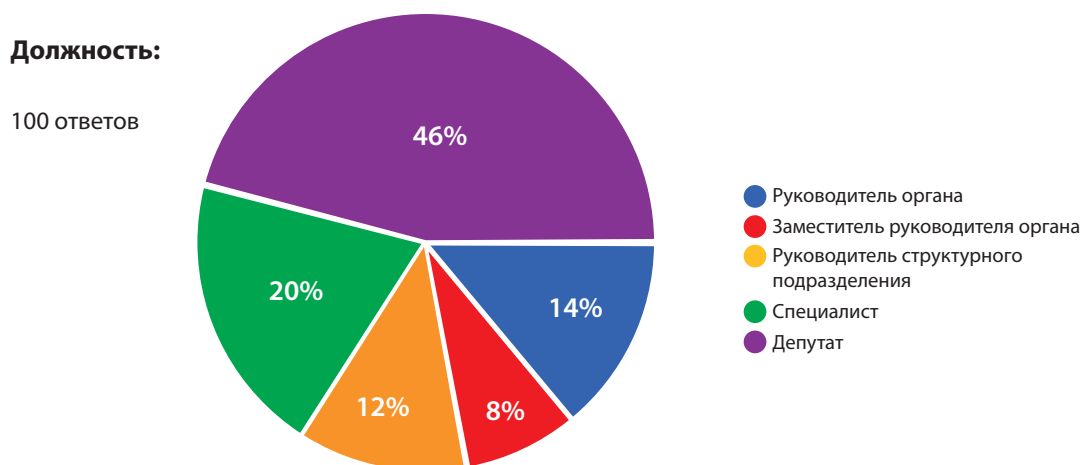


Диаграмма 15

Пол:

100 ответов

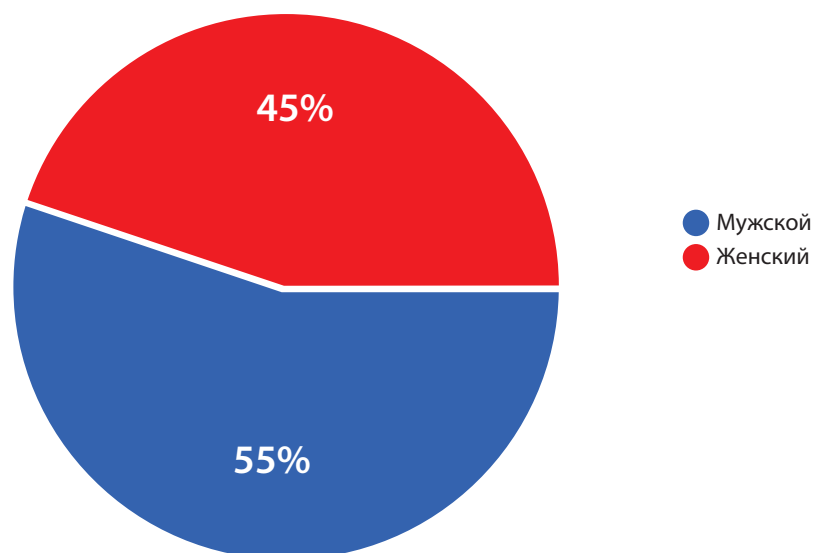
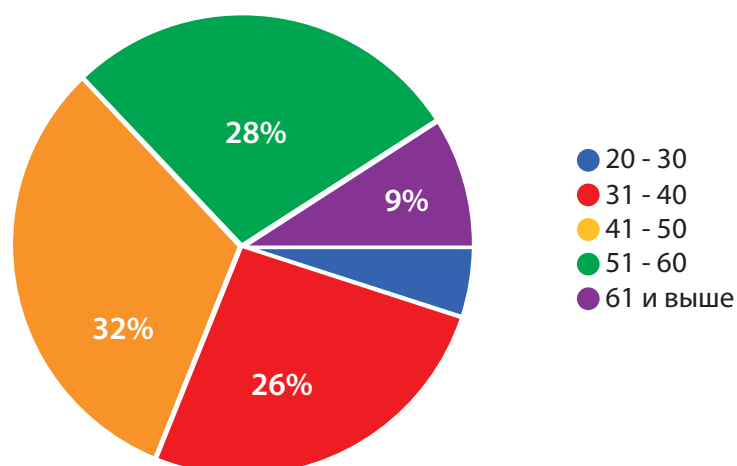


Диаграмма 16

Возраст в годах

100 ответов



В результате была получена определенная картина мнений опрошенных лиц в оценке ситуации в 2023 году после принятия Закона «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года и других законодательных актов.

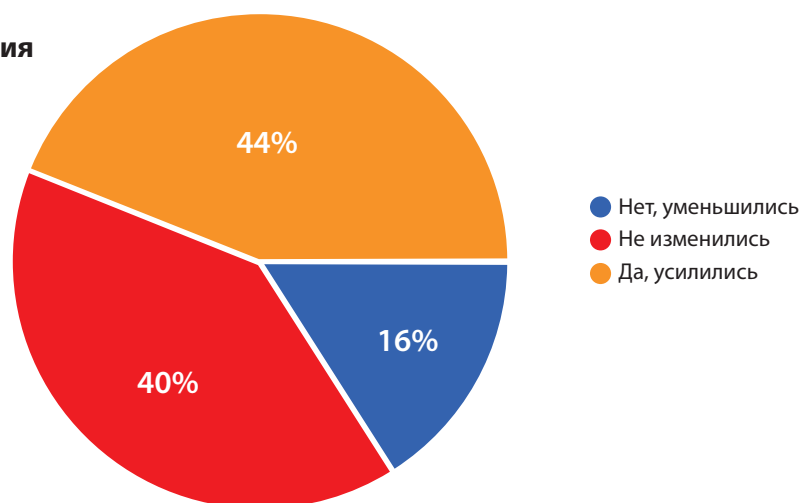
Усиление полномочий в сфере земельных отношений

Диаграмма 17

1. Усилились ли за прошедший год полномочия вашего органа в следующих сферах:

Земельные отношения

100 ответов



Сравнительные данные ответов респондентов пилотных и остальных регионов по вопросу усиления полномочий в сфере земельных отношений представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 18



Как видно из диаграмм, 44% респондентов ответили утвердительно по вопросу усиления полномочий органов местной государственной администрации и местного самоуправления в вопросах земельных отношений, 40% отметили, что ситуация не изменилась, и 16% указали на то, ситуация ухудшилась.

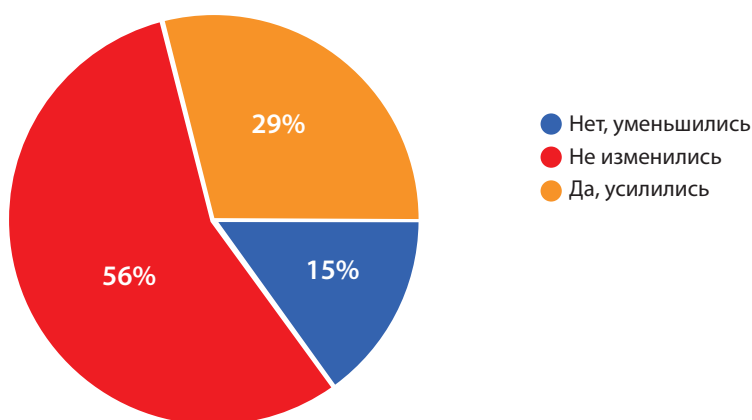
При этом ответы респондентов из пилотных регионов указывают на то, что ситуация там несколько лучше.

Усиление кадровых полномочий органов местных госадминистраций и МСУ

Диаграмма 19

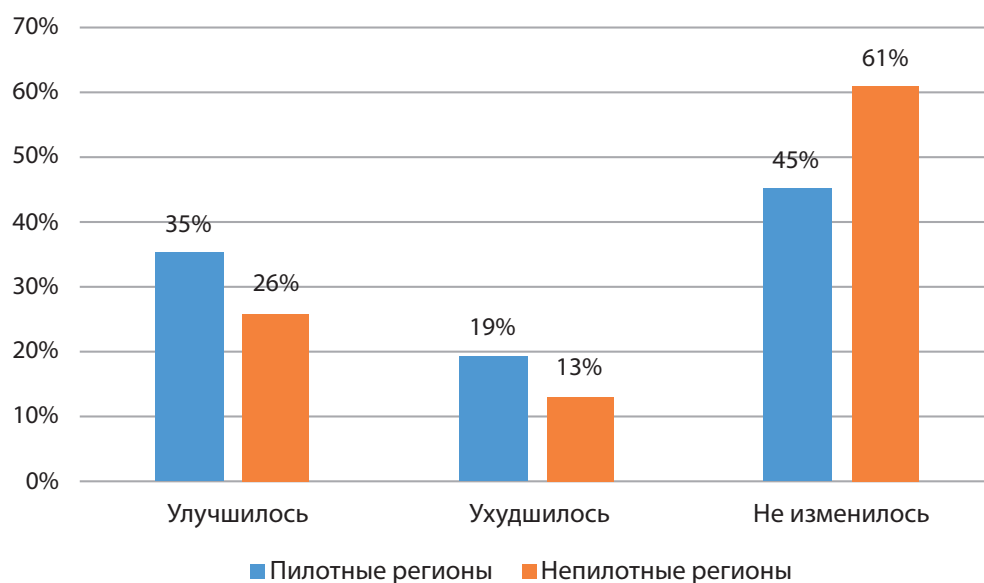
Кадровые полномочия органа

100 ответов



Сравнительные данные ответов респондентов пилотных и остальных регионов по вопросу усиления кадровых полномочий представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 20



29% респондентов ответили утвердительно по вопросу усиления полномочий органов местной государственной администрации и местного самоуправления в вопросах земельных отношений, 56% отметили, что ситуация не изменилась, и 15% указали на то, ситуация ухудшилась.

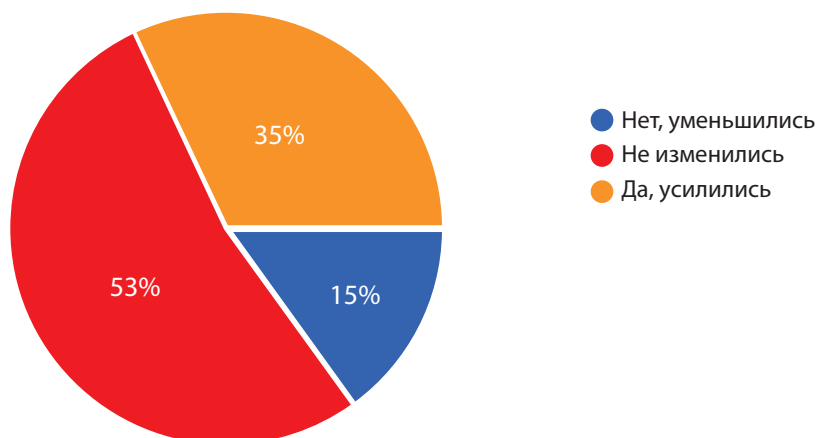
При этом ответы респондентов из пилотных регионов существенно отличаются в их пользу.

Усиление текущего кадрового потенциала

Диаграмма 21

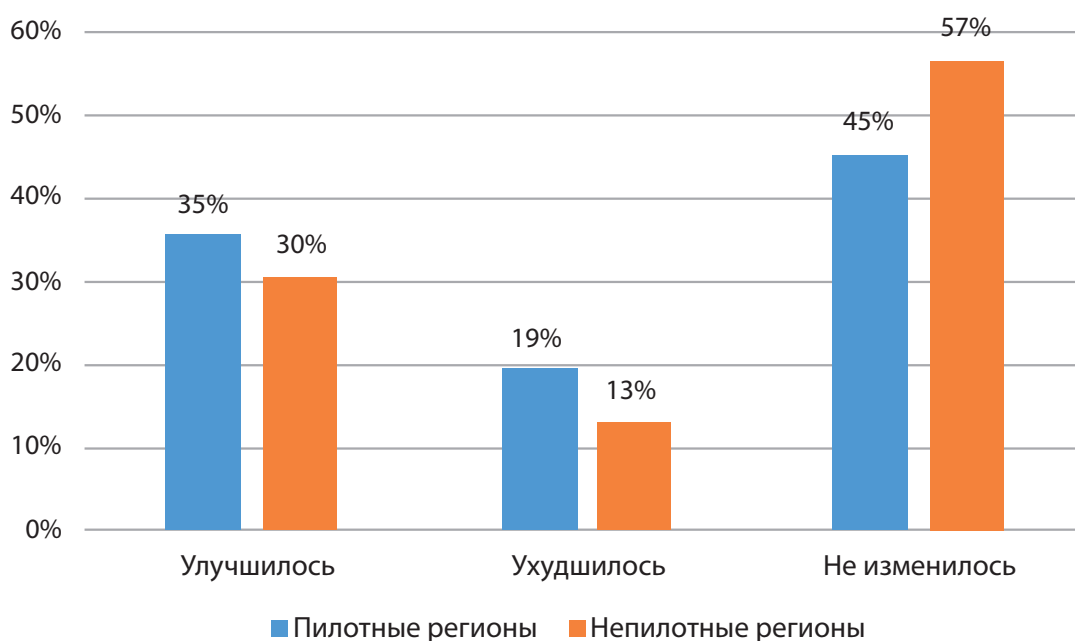
2. Усилился ли текущий кадровый потенциал органа?

100 ответов



Сравнительные данные ответов респондентов пилотных и остальных регионов по вопросу усиления кадрового потенциала представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 22



Ситуация по кадровому потенциалу схожа с кадровыми полномочиями: 32% респондентов ответили утвердительно по вопросу усиления полномочий органов местной государственной администрации и местного самоуправления в вопросах земельных отношений, 53% отметили, что ситуация не изменилась, и 15% указали на то, ситуация ухудшилась.

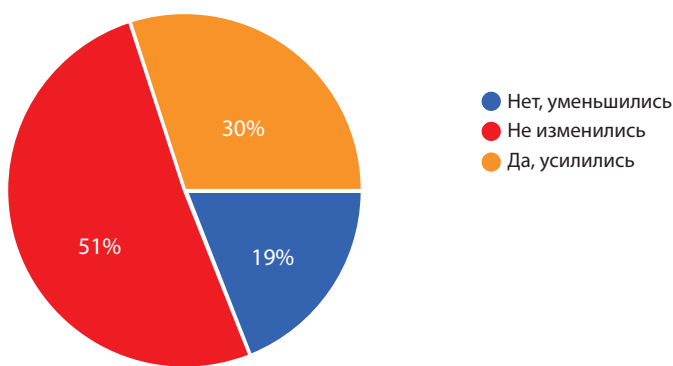
При этом ответы респондентов из пилотных регионов также существенно отличаются в их пользу.

Состояние резерва кадров органов местных госадминистраций и МСУ

Диаграмма 23

3. Улучшилось ли состояние резервов кадров органа (профессиональные качества, наличие кадров):

100 ответов



Сравнительные данные ответов респондентов пилотных и остальных регионов по вопросу улучшения кадрового резерва представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 24



Ситуация по состоянию резерва кадров схожа с кадровым потенциалом и кадровыми полномочиями: 30% респондентов ответили утвердительно по вопросу усиления полномочий органов местной государственной администрации и местного самоуправления в вопросах земельных отношений, 51% отметили, что ситуация не изменилась, и 19% указали на то, ситуация ухудшилась.

При этом ответы респондентов из пилотных регионов по сравнению с остальными регионами практически не отличаются.

Необходимо отметить, что ответы на данный и предыдущие 2 вопроса коррелируются друг с другом в полной мере.

Эффективность взаимодействия территориальных государственных органов и органов местного самоуправления

Диаграмма 25

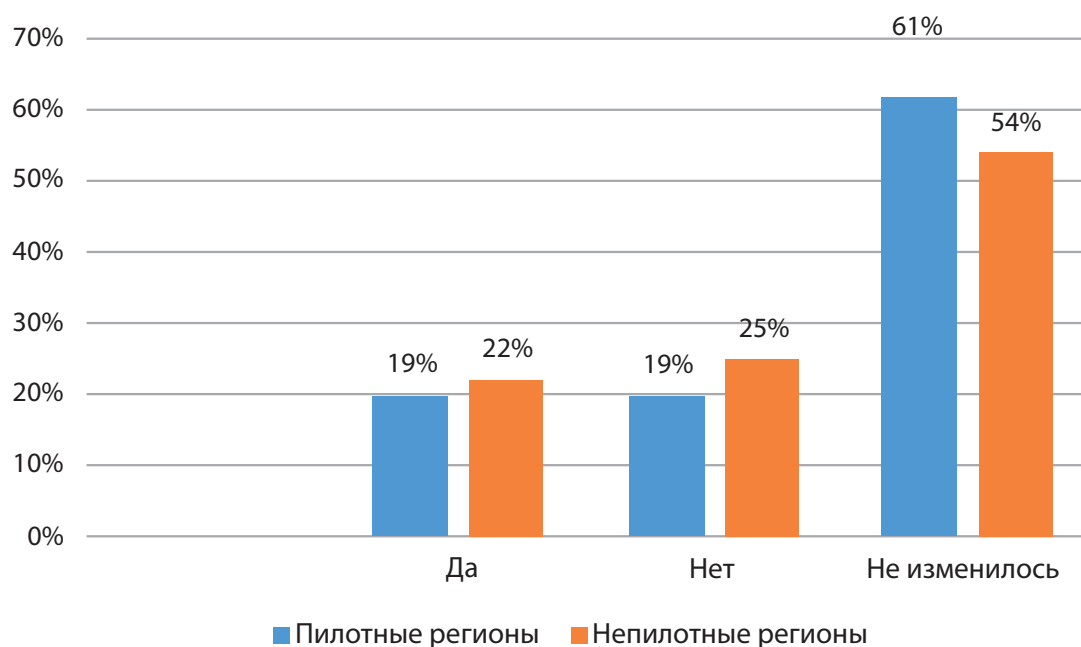
7. Насколько эффективно, на ваш взгляд, осуществляется взаимодействие с другими территориальными государственными органами и органами местного самоуправления?

100 ответов



Сравнительные данные ответов респондентов пилотных и остальных регионов по данному вопросу представлены в следующей диаграмме.

Диаграмма 26



21% респондентов ответили утвердительно по вопросу усиления полномочий органов местной государственной администрации и местного самоуправления в вопросах земельных отношений, 56% отметили, что ситуация не изменилась, и 23% указали на то, ситуация ухудшилась.

При этом ответы респондентов из пилотных регионов по сравнению остальными регионами существенно не отличаются.

Улучшение взаимодействия между территориальными государственными органами и органами местного самоуправления.

В ответах на вопрос «Что Вы могли бы порекомендовать для улучшения взаимодействия между территориальными государственными органами и органами местного самоуправления?» чаще всего встречаются следующие рекомендации:

- четкое разграничение полномочий между ними, которое в том числе освободило бы органы МСУ от несвойственных им задач;
- необходимость нормативно закреплённого механизма взаимодействия территориальных госорганов и органов МСУ;
- проведение регулярного обучения и переобучения работников аппарата и депутатов местных кенешей;
- разработка ясного и понятного механизма формирования районного бюджета;
- жесткого соблюдения требования профессиональных умений и

навыков при назначении на все должности, от главы районной госадминистрации до специалиста айыл окмоту.

Необходимо отметить, что указанные рекомендации характерны как для пилотных регионов, так и для регионов, не затронутых АТР.

Основные проблемы территории

Ответы на вопрос «Основные проблемы территории» характеризуются широким спектром разброса и затрагивают практически все аспекты деятельности местных госадминистраций и органов МСУ: обеспечение питьевой и поливной водой, ремонт дорог, строительство и реабилитация арычной, дренажной и канализационной систем внутри сел, трансформация земель для строительства жилья, строительство и ремонт детских садов и т.д.

При этом набор проблем также не зависит от того, начата АТР в данном регионе или нет.

Выводы

- 1) Полномочия органов местной власти в вопросах земельных отношений в целом заметно укрепились.
- 2) В отличие от земельных отношений процесс улучшения работы с резервом кадров, повышения кадрового потенциала и усиления кадровых полномочий идет существенно медленнее.
При этом ответы респондентов из пилотных регионов по сравнению с остальными регионами практически не отличаются.
Очевидно, что эти аспекты требуют пристального внимания, поскольку качество человеческого потенциала напрямую влияет на ход реализации Концепции административно-территориальной реформы и достижение ее заявленных целей.
- 3) Также большого внимания требует такой важный аспект, как улучшение взаимодействия между территориальными государственными органами и органами местного самоуправления, так как от успеха в решении этой задачи зависит эффективность деятельности самих органов местной власти, так и скорость продвижения АТР.

Краткие выводы и рекомендации

1. Реформа управления в районах и айылных аймаках происходит в контексте укрупнения площади сельских территорий.

Пока преждевременно говорить о результатах реформы, поскольку нужно решить ряд сопутствующих проблем.

Как будут решаться вопросы, пожелания населения и отдельных граждан на уровне айыл окмоту, поскольку расстояние до центра айыл окмоту для сельских населённых пунктов, входящих в состав аймака, увеличивается.

Как решать проблему трудоустройства высвобождаемого персонала.

Следует переформлять хозяйственную структуру.

В качестве рекомендаций предлагается укрепить полномочия айыл башчы с тем, чтобы население решало свои проблемы непосредственно в своем населённом пункте, а не в айыл окмоту или районном центре.

Необходимо легитимизировать преобразования путём оформления административно-территориальных преобразований в виде соответствующего Закона, как того требует Конституция Кыргызской Республики.

2. Общая тенденция на улучшение социально-экономического положения регионов и благосостояния населения в основном обусловлены повышением макроэкономических показателей в 2023 году, снижением во всех регионах республики числа официально зарегистрированных безработных, а также ростом заработной платы.

3. С финансовой точки зрения энергетический сектор находится в критическом состоянии и остается малопривлекательным для инвесторов. Необходимо пойти на сложный для устойчивости сектора шаг – постепенное повышение тарифов. Для поддержки социально уязвимых категорий граждан принять меры компенсационного характера.

Система отопления в крупных городах исчерпала потенциал дальнейшего развития тепловых сетей и показала нерентабельность обеспечиваемого теплоснабжения. Необходимо начать развитие автономных котельных с использованием альтернативных источников энергии (природный газ, уголь и другие энергоресурсы). Уровень технического износа оборудования теплоэнергетики достиг критического порога. Необходимо изыскать средства в республиканском бюджете на модернизацию энергетической инфраструктуры.

4. Начать процедуру изменения системы выравнивания бюджетной недостаточности, основанной на стремлении обеспечить граждан обоснованным и равным объемом бюджетных услуг.

На 2025 год предусмотреть расщепление единого налога в пользу местных бюджетов в объеме не менее 25%, исходя из фактических поступлений в 2021 году с учетом инфляции.

5. В 2024 году внедрить новую систему мониторинга и оценки деятельности Фондов на основе методики, утвержденной постановлением Кабинета министров КР.

При поддержке международных организаций организовать обучение для членов Правления и Наблюдательных Советов Фондов о роли Фондов, государственных органов и органов МСУ в развитии местной экономики и поддержки бизнеса.

6. Если налажена система формирования регионального и муниципального резервов, и этот вопрос находится в поле зрения, то информация о состоянии дел с формированием резервов на главные, старшие и младшие административные должности отсутствует.

Для решения проблем вносятся следующие рекомендации:

Наделить государственный уполномоченный орган по вопросам государственной и муниципальной службы статусом Национального агентства (службы).

Наделить данный орган полномочиями полного и системного мониторинга за состоянием дел по формированию резервов кадров в государственных органах и органах местного самоуправления.

Руководствуясь нормами Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» о назначении на должности исключительно лиц, состоящих в соответствующих резервах, подтвердить ранее вносимые рекомендации о запрете назначать на должности мэров городов республиканского и областного значения, а также глав районных государственных администраций таких лиц с возможностью войти в данный резерв в течение трех месяцев после назначения на должность.

7. Количество обучаемых служащих по системе государственного заказа, согласно экспертной оценке данного исследования, не отражает реальную потребность в повышении квалификации кадров.

Необходимо усилить контроль и мониторинг за исполнением требований Закона «О государственной гражданской и муниципальной службе» в части расчёта реальной потребности в обучении кадров.

Следует разработать единую электронную базу данных расчёта потребностей в обучении. Потребность в обучении должна рассчитываться автоматически на основе заданных параметров: повышение квалификации – не

реже одного раза в три года, переподготовка – в течение 3-х месяцев с момента назначения на должность. Необходимо исключить субъективный фактор направления на учёбу со стороны руководителя, а руководствоваться нормативами.

При рассмотрении вопроса перевода служащего на вышестоящую должность, ротации необходимо учитывать наличие сертификатов об обучении.

Ввести в программу повышения квалификации государственных и муниципальных служащих вопросы управления пастбищами и поставками поливной воды на уровне местного самоуправления.

8. Заметных различий в качестве оказываемых основных услуг на местах между пилотными регионами АТР и остальными регионами республики нет. Исключением являются услуги по обеспечению питьевой воды, улучшение качества которых отметили большинство респондентов в пилотных регионах.

Проводимая в пилотных регионах административно-территориальная реформа пока еще не дала существенных результатов в улучшении качества основных услуг на местном уровне. Предстоит завершить большую работу по передаче полномочий исполнительным органам объединенных айылных аймаков по созданию муниципальных предприятий для комплексного обслуживания и развития ирригационных систем, систем питьевого водоснабжения и эффективного управления пастбищными угодьями.

9. Установить заработную плату председателям всех местных кенешей независимо от количества жителей в айылном аймаке.

Законодательно закрепить норму, предусматривающую выделения средств из местного бюджета для обучения депутатов местного кенеша.

Использованные источники информации

Нормативные правовые акты

Конституция, Кодексы и Законы

1. Конституция Кыргызской Республики, введённая в действие Законом от 5 мая 2021 года;
2. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» от от 11 октября 2021 года № 122;
3. Земельный Кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года №45;
4. Водный Кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 года №8;
5. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59;
6. Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года N 15;
7. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123;
8. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125;
9. Закон Кыргызской Республики «О пастбищах» от 26 января 2009 года № 30;
10. Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» от 15 марта 2002 года № 38;
11. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 №37;
12. Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 №139;
13. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 16 ноября 2022 №106;
14. Закон Кыргызской Республики «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127.

Указы Президента

1. Указ Президента Кыргызской Республики «О формировании и функционировании регионального резерва и муниципального резерва кадров» от 5 ноября 2021 года УП № 521;

2. Указ Президента Кыргызской Республики «О дальнейших мерах по совершенствованию административно-территориального устройства и развитию регионов Кыргызской Республики» от 18 октября 2022 года № 350;

3. Указ Президента Кыргызской Республики «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 28 декабря 2022 года № 414;

4. Указ Президента Кыргызской Республики «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 3 апреля 2023 года № 85;

5. Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года № 370.

Постановления Правительства/Кабинета министров

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении положений, регламентирующих деятельность органов территориального общественного самоуправления в Кыргызской Республике» от 10 октября 2001 № 625;

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О передаче водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований» от 6 апреля 2004 года №234;

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О передаче объектов в муниципальную собственность мэриям городов областного значения Кыргызской Республики» от 8 октября 2001 года №608;

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Порядка определения объемов выравнивающих трансфертов» от 17 декабря 2021 года №315;

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Типового положения о Фондах развития регионов» от 16 января 2023 №20.

Статистические данные и государственные программы

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

- Статистический ежегодник Кыргызской Республики 2018-2022;

- Социально-экономическое положение Кыргызской Республики (январь-ноябрь 2023);

Концепция развития топливно-энергетического комплекса Кыргызской Республики на 2019-2030 годы.

Научная литература

Велихов В.А. Основы городского хозяйства. Москва, Ленинград, Госиздат, 1928 г.

Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. - Москва: Дело, 1998 г.