

Исследование эффективности выполнения собственных функций и делегированных полномочий органами МСУ.

1. Введение

В 2011 году исполнилось 20 лет с того момента когда в апреле 1991 года был принят первый закон о местном самоуправлении. К 2011 году данный закон принимался 5 раз (1991, 1992, 2001, 2008, 2011гг.), за это время были приняты также ряд других законодательных актов в сфере МСУ.

Начиная с первой конституции 1993г., местное самоуправление (МСУ) составляет одну из основ конституционного строя и направлено на обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения. В соответствии с новой Конституцией, местное самоуправление – это **право** и реальная **возможность** местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Согласно пункта 4 статьи 3 Конституции Кыргызской Республики функции и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления разграничены.

За все годы реформирования местного самоуправления в Кыргызстане была только практика принудительного делегирования государственных полномочий органам МСУ. В соответствии со статьей 20 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права» средства из бюджета местного самоуправления не должны направляться только на выполнение собственных функций и задач.

На практике до настоящего времени органы МСУ делегированные государственные полномочия выполняют зачастую за счет бюджета местного сообщества. Это вызвано тем, что отдельные министерства и ведомства через отраслевые законы смогли переложить решение собственных проблем за счет доходов местного самоуправления.

В результате подавляющее большинство муниципалитетов, особенно сельских, стали дотационными, иными словами, просящими. И в положение просящих они попали не только потому, что их собственный доходный потенциал незначителен, но и потому, что значительная часть средств местного бюджета направляется на выполнение государственных обязательств, которые должны финансироваться за счет республиканского бюджета. В этих условиях повышение эффективности и качества предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг чрезвычайно затруднено.

Средства местного бюджета предусмотренные на ремонт инфраструктур (дороги, мосты, водопроводные линии и т.д.) и оказание услуг местному сообществу направляются на выполнение делегированных функций негативно сказывается на качестве работы органов МСУ и порождает недовольство населения. Экономические и бытовые проблемы в многонациональных сообществах, зачастую перерастает в межэтнические конфликты.

В целом, вокруг делегирования органам МСУ государственных полномочий группируется большой круг нерешенных проблем – юридических, административных, финансовых, что не способствует развитию городов и сел и порождает недовольство жителей

Конституционный принцип порядка делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления не получил своего применения в силу отсутствия правоприменительной практики, порядка делегирования и отсутствия механизмов финансирования.

Цель исследования. Предложить Правительству КР и органам МСУ основанные на исследовании и комплексном анализе механизмы реализации норм законодательства,

направленные на эффективное выполнение собственных и делегированных полномочий органов МСУ

Данное исследование будет сфокусировано на выработке механизмов направленных на эффективное выполнение собственных функций и делегированных полномочий органов МСУ.

2. Предметы ведения органов МСУ

Проблема осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, с момента введения в Кыргызской Республике самого института местного самоуправления, является одной из наиболее острых и актуальных как в теоретическом, так и в практическом плане.

Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики не раз поднимал проблемы взаимодействия государственных органов и органов МСУ в контексте делегированных государственных полномочий.

Чёткое распределение расходных полномочий является первым и наиболее важным шагом для успешной фискальной децентрализации. Без определенности и прозрачности в том **"кто за что отвечает"**, не будет ответственности местных органов за предоставление бюджетных услуг и далее, нет смысла обсуждать или определять распределение доходов или трансфертов, поскольку будет невозможно определить потребности органов МСУ в финансовых ресурсах.

До тех пор пока действующая законодательная база не будет приведена в соответствие с новой Конституцией, распределение расходных обязательств по-прежнему регулируется двумя основными нормативными актами:

- Закон КР «Об основных принципах бюджетного права», № 78 от 11 июня 1998г.;
- Закон КР «О местном самоуправлении», № 101 от 15 июля 2011г.

Так как в действующем законодательстве, полномочия по предоставлению большинство бюджетных услуг разделяется местным самоуправлением с другими уровнями власти без явного правового разграничения, то естественный способ оценки реальных полномочий местных органов власти является анализ фактических расходов органов местного самоуправления согласно статьям функциональной классификации.

Проблема финансирования делегированных государственных полномочий обсуждается в течении многих лет, но концептуально и кординально проблема не решается по причине того, что у государства нет последовательной политики по отношению к будущему местного самоуправления в стране. Вопросы делегирования государственных полномочий, форм взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления является частью этой проблемы.

Под «формой взаимодействия» в данном случае имеется в виду способ внешнего выражения управленческой связи между органами государственной власти и местными органами власти (например контроль, координация, делегирование полномочий и т.д.). Термином «местный орган власти» охватывает как органы местного самоуправления, так и органы местного управления.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления должно строиться на принципе повышения эффективности управления и качества оказываемых услуг. Получателю услуг гражданину не важно, кто оказывает эти услуги, ему важно **качество оказываемых услуг**. При разграничении функций и полномочий прежде всего государство должно руководствоваться тем, кто же эффективней может выполнять эту функцию. Если этот критерий будет положен в основу, легче будет разобраться и с функцией и с тем, кто должен выполнять эти функции, - государство само

будет оказывать эту функцию, или через органы местного самоуправления. Если через органы МСУ, то возникают вопросы исполнения этих делегированных полномочий, включая вопросы финансирования:

- *Что необходимо, чтобы делегированные полномочия исполнялись?*
- *Что необходимо, чтобы органы МСУ эффективно выполняли собственные функции?*

Компетенцию органов местного самоуправления составляют как собственные полномочия, относящиеся исключительно к их ведению, так и отдельные государственные полномочия. Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, оказались в ведении последних как бы «де-факто» в результате трансформации государственных органов в муниципальные органы и принятых законодательных актов по местному самоуправлению.

К предметам ведения органов МСУ отнесены вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы МСУ. Законом КР «О местном самоуправлении» 22 вопроса отнесены к вопросам местного значения и 18 к делегированным государственным полномочиям.

3. Вопросы местного значения

Законодательный перечень вопросов местного значения регулируют в обобщенном виде характер и объем деятельности местного самоуправления такими определениями как организация, обеспечение, содействие, создание условий.

Условно вопросы местного значения принято группировать в 3 блока:

- Социально-экономическое планирование и управление (обеспечение экономического развития, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, управление муниципальной собственности)
- Предоставление населению социальных и культурных услуг (выявление малоимущих, обеспечение условий для развития физкультуры, спорта, досуга, народного художественного творчества, организация работы библиотек)
- Организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории (от снабжения питьевой водой, обеспечения работы системы канализации и до организации теплоснабжения)

Такая группировка вопросов не совсем верно отражает суть деятельности органа местного самоуправления.

Что такое «предоставить услуги населению», и каковы сами механизмы предоставления услуг на местном уровне?

1. Термин **организация** подразумевает не само оказание услуг, а комплекс организационно-правовых, технических, распорядительных, координирующих и контрольных действий по управлению отношениями в соответствующей сфере деятельности, направленной на достижение заданного результата, цели. Например, «Вопросы местного значения», ст. 18 Закон КР «О местном самоуправлении»:

- организация освещения мест общего пользования;
- организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью.

2. Термин **обеспечение** подразумевает принятие мер, позволяющих сделать выполнимым что-либо (обеспечение сделки), достичь заданных результатов (принятие

мер, позволяющих предоставить услуги), или сохранить чего-либо (обеспечение стабильности поступления доходов). Например, «Вопросы местного значения», ст. 18 Закон КР «О местном самоуправлении»:

- обеспечение экономического развития соответствующей территории;
- обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;

Отдельные нормы носят декларативный характер в силу отсутствия механизмов реализации данной нормы. Например, обеспечение экономического развития соответствующей территории. Союз МСУ КР направил пакет предложений по внесению изменений в Закон КР «О местном самоуправлении», в т.ч. и к подпункту 1 пункта 1 статьи 18 изложить в следующей редакции:

- 1) **«привлечение инвестиций и грантов для обеспечения экономического развития соответствующей территории»**

3. Термин **«условия»**. **Обеспечение условий** – это принятие комплекса мер, позволяющих достичь и (или) сохранить обстоятельства, обстановку, необходимую для реализации, выполнения чего-либо. **Создание условий** (в отличие от обеспечения условий) – это разовое действие, направленное на решение конкретной задачи.

Термин «условия» имеет три значения: 1) обстоятельства, от которых зависит что-либо, 2) обстановка, в которой что-либо происходит, осуществляется, 3) правила, установленные в какой-либо сфере. Например, «Вопросы местного значения», ст. 18 Закон КР «О местном самоуправлении»:

- создание условий для развития народного художественного творчества;
- создание условий для организации досуга;
- обеспечение условий для развития физической культуры и массового

4. Термин **«осуществление»** означает привести в исполнение, воплотить в действительность.

5. Термин **«содействие»** означает помощь, поддержка в каком-нибудь деле, в какой-нибудь деятельности. Например, «Вопросы местного значения», ст. 18 Закон КР «О местном самоуправлении» :

- содействие охране общественного порядка;
- содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

С точки зрения разграничения полномочий по уровням власти применение термина содействие в законодательстве недопустимо, так как не позволяет определить функции и действие, которые должны осуществлять органы МСУ.

6. Определения, направленные на конкретные действия и имеют прямое толкование - это, например: «Вопросы местного значения», ст. 18 Закон КР «О местном самоуправлении»:

- снабжение питьевой водой населения.
- управление муниципальной собственностью;

- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;

Раскрытие терминов, представленных в законодательстве, и их правильное применение в соответствии с их определениями дает возможность органам МСУ построить свою работу таким образом, чтобы наиболее полно использовать компетенцию, ресурсы, возможности и потенциал МСУ в вопросах оказания качественных услуг населению. Если закон не дает широких толкований или не раскрывает сути определений их применения, то целесообразно эти вопросы раскрыть в Уставе местного сообщества.

Первая группа вопросов - это такие вопросы как: водоснабжение, благоустройство и озеленение, дежурное освещение, обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений, обеспечение функционирования муниципальных дорог, обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха, организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов могут быть решены путем создания муниципальных предприятий или размещения муниципального заказа. Тогда у айыл окмоту будет больше маневренности и возможности полноценно выполнять свои функции.

Действующий Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (ст.22) позволяет 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 получения прибыли.

Согласно ст.227 п.4 Гражданского Кодекса имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения, а за учреждениями - на праве оперативного управления.

В соответствии с Законом КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (ст.22) Муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления.

Вторая группа вопросов – вопросы оперативного управления (социальные вопросы), которые должны финансироваться с местного и республиканского бюджетов (делегированные государственные полномочия).

Несмотря на то, что еще не выработаны механизмы делегирования и нет договорных отношений, как по вопросам исполнения некоторых делегированных полномочий так и финансирования, тем не менее, органы МСУ выполняют некоторые функции за счет своего штата и своего бюджета. В аппарате айыл окмоту содержатся работники, которые выполняют делегированные государственные полномочия это – социальные работники, специалисты по сбору налогов, специалист ВУС (военно-учетный стол), статист-экономист и получают зарплату с бюджета местного самоуправления.

От общей суммы расходов на заработную плату 25-30% составляет заработная плата работников, выполняющих делегированные государственные полномочия

3. Практические и финансовые аспекты выполнения делегированных государственных полномочий

В новом Законе КР «О местном самоуправлении» количество делегированных государственных полномочий остались прежними, однако структура делегированных государственных полномочий изменилась. В редакции Закона КР от 30 ноября 2011 года N 228 к государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления, отнесены:

- 1) разработка и выполнение программ занятости и миграции населения,
- 2) учетная регистрация граждан, осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима, проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан, составление списков избирателей,
- 3) регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 4) обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения;
- 5) совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 6) выдача гражданам документов, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, и иных документов, предусмотренных законодательством;
- 7) ведение первичного учета военнообязанных и призывников, принятие их на воинский учет и снятие с учета, содействие в организации призыва на воинскую службу;
- 8) распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- 9) обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельскохозяйственной продукции;
- 10) содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;
- 11) обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;
- 12) сбор налогов, пошлин и страховых взносов;
- 13) разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;
- 14) обеспечение защиты прав потребителей;
- 15) организация теплоснабжения на соответствующей территории;
- 16) выявление малоимущих семей в целях организации им адресной социальной защиты;
- 17) первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, в сельской местности в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики;
- 18) иные полномочия, установленные законом.

Наделение со стороны государственных органов делегированными государственными полномочиями одновременно сопровождается рядом обязательств в отношении органов местного самоуправления. Так, Конституция КР устанавливает, что органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств.

3.1. Сбора налогов, пошлин и страховых взносов

Законом КР «О местном самоуправлении» “**12) сбор налогов, пошлин и страховых взносов**” отнесен к делегированным государственным полномочиям. В то же время от 2 (айыл окмоту айылного аймака им.Кайназаровой) до 10 (мэрия г.Каракол) специалистов по сбору налогов содержатся в аппарате исполнительного органа.

Мэрия г.Каракол содержал в аппарате 10 специалистов по сбору местных налогов. В январе 2011г. депутаты Караколского городского кенеша приняли решение о сокращении специалистов по сбору налога ссылаясь на п.2, 3, 5 ст.47 “Органы налоговой службы” Налогового кодекса КР.

Статья 47. Органы налоговой службы

2. Налоговые органы не подчиняются местным государственным администрациям и органам местного самоуправления.

3. Запрещается вмешательство государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность органов налоговой службы, уполномоченного государственного органа при осуществлении ими своих полномочий, установленных налоговым законодательством Кыргызской Республики.

5. Финансирование расходов органов налоговой службы производится за счет средств государственного бюджета, включая процентные отчисления от сумм фактически поступивших налогов, и целевых внебюджетных средств.

В то же время в соответствии с частями 4, 5 и 7 статьи 334 Налогового кодекса Кыргызской Республики исполнительный орган местного самоуправления определен плательщиком земельного налога за земли, переданные в пользование (аренду).

Согласно п.4 статьи 3 Конституции Кыргызской Республики функции и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления разграничены. Из чего следует, что орган местного самоуправления не может быть плательщиком земельного налога за земли, переданные в пользование (аренду). Органы местного самоуправления могут осуществлять сбор земельного налога в случае делегирования им уполномоченным государственным органом функции сбора земельного налога.

В 2010г. специалистами по сбору налогов мэрии г.Каракол было собрано местных налогов на сумму **83млн.957тыс 100 сомов**. Специалисты осуществляли сбор налогов не обладая административными полномочиями. Расходы на содержание 10 специалистов по сбору налога (зарплата, налоги, отчисления в Соцфонд, услуги связи, канцелярские расходы) составляли **1млн 300тыс сомов**. В январе 2011г. Решением Караколского городского кенеша все 10 специалистов были сокращены.

В 2011г. сбор местных налогов осуществляла Городская налоговая служба г.Каракол. По итогам года собрано местных налогов за 2011г. на сумму **99млн.580тыс. 800 сомов**, что на **15млн.623тыс.700 сомов** (99млн.580тыс 800 сом.- 83млн.957тыс 100 сом) больше чем собирали специалисты по сбору налога мэрии г.Каракол за 2010г.. Если учесть расходы мэрии на содержание специалистов по сбору налога, то увеличение доходов местного бюджета составляет **16млн 923тыс 700 сомов**. (15млн.623тыс.700 сом. + 1млн 300тыс сом).

Делегирование государственных полномочий оправдано в случае отсутствия на данной территории соответствующего государственного органа.

Сбор страховых взносов

В соответствии со статьей 2 Закона «О Социальном фонде» от 2 августа 2004 года Социальный фонд выполняет функции сбора, аккумуляции и своевременную и в полном объеме передачу страховых взносов в Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования. Статья 3 этого же закона устанавливает для Социального фонда право привлекать к сбору страховых взносов по государственному социальному

страхованию органы местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики.

В соответствии с Конституцией и законодательными актами Кыргызской Республики, сбор страховых взносов является государственной функцией, и возложен на Соцфонд.

В 2000 году органам местного самоуправления в пользование и управление были переданы земли перераспределения сельхозугодий (ФПС), которые находятся в государственной собственности. При этом арендаторы земель (фермеры) должны платить арендную плату в местный бюджет, земельный налог и страховые взносы по государственному социальному страхованию.

В соответствии с законами «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» с 1998г. по 2003г. плательщиками страховых взносов были сами арендаторы земель, т.е. фермеры. В 2004 в закон были внесены нормы, в соответствии с которыми **органы местного самоуправления** становились плательщиками страховых взносов страховых взносов в Соцфонд за фермеров. Таким образом, Социальный фонд Кыргызской Республики переложил ответственность за сборы страховых взносов за земли ФПС на органы МСУ.

20 июля 2009 года был принят Закон КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию», в соответствии с которым были внесены изменения и дополнения в аналогичный закон от 24 января 2004 года. Однако ключевые нормы, порождающие конфликт интересов местного самоуправления и Соцфонда, остались без изменения по вопросам, касающейся страховых сборов за арендованные фермерами земли Фонда перераспределения сельхозугодий (ФПС).

В соответствии с законом «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления могут привлекаться к сбору страховых взносов как к делегированным государственным полномочиям с одновременной передачей со стороны государственных органов необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств.

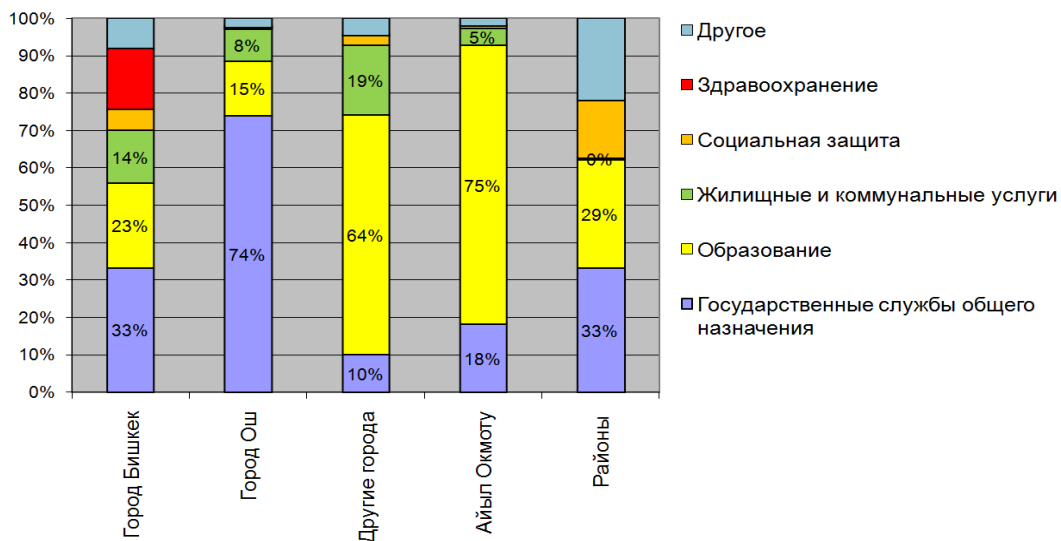
Неправомерность нормы, при которой органы местного самоуправления стали плательщиками страховых взносов по государственному социальному страхованию за земли ФПС, привело к тому, что подавляющее большинство айыльных аймаков стали заложниками Соцфонда и имеют миллионные долги перед ним.

В июле 2009 года был принят Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон "О тарифах страховых взносов по государственному страхованию". Однако же ключевые нормы, порождающие конфликт интересов органов МСУ и Соцфонда, так и не были отрегулированы.

В результате практически все сельские муниципалитеты числятся в злостных неплательщиках. Более того, они стали завсегдатями судебных разбирательств, которые отнимают уйму сил и времени, не давая возможности заниматься текущими проблемами. В свою очередь муниципалитеты, намереваясь привлечь к ответственности непосредственных арендаторов, суд их даже не принимает аргументируя тем, что заявления поданы ненадлежащими истцами. И это лишь один пример того, какое давление испытывают органы МСУ.

Образование

Структура расходов местного бюджета на 2010г.



Как видно на диаграмме основная часть местных расходов направляется на обеспечение образования: на эту функциональную категорию приходится больше, чем половина консолидированных местных расходов, три четверти от общего объема расходов в айыл окмоту, и две трети от общего объема расходов в городах кроме городов Бишкек и Ош

При осуществлении полномочий органы МСУ руководствуются Законам КР «О местном самоуправлении», «Об основных принципах бюджетного права» и отраслевыми законами, в частности в сфере образования Законом КР «Об образовании».

Законом КР «Об образовании» от 30 апреля 2003 года N 92 регулируются принципы государственной политики в области образования, осуществления образовательного процесса, деятельности образовательных организаций, получения образования в Кыргызской Республике

В соответствии с п.п.19 п.5 ст.20 Закон КР «О местном самоуправлении» в области образования органам МСУ могут быть делегированы полномочия «19) обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения».

Отраслевой Закон КР «Об образовании» в статьях 35,36 соответственно определяет компетенции государства и органов МСУ в области образования

К компетенции государства в области образования отнесены:

- формирование и осуществление государственной образовательной политики, стратегии развития образования, определение приоритетов в этой сфере; правовое регулирование отношений в области образования на общегосударственном уровне;
- формирование государственного бюджета на нормативной основе в части расходов на образование, определение порядка финансирования системы образования;

К компетенция органов местного самоуправления отнесены:

- развитие сети образовательных организаций и обеспечение прав граждан на получение образования;
- осуществление хозяйственного обслуживания и финансирования подведомственных образовательных организаций;
- опека и попечительство несовершеннолетних сирот и детей, оставшихся без родительского попечительства, защита их прав, помещение в детские дома, школы-интернаты, в семьи для воспитания или усыновления;

- бесплатное обеспечение учебниками учащихся сельских школ -детей из малообеспеченных семей;
- координация вопросов профессиональной подготовки молодежи.

Данный закон также позволяет местным органам власти за счет средств местного бюджета создавать образовательные организации, обеспечив их соответствующими педагогическими (научно-педагогическими) кадрами, материально-технической базой. При этом органы МСУ не наделены никакими полномочиями по управлению образовательными учреждениями. Согласно ст.38 «Управление образовательными организациями» Закона КР «Об образовании» руководители государственных дошкольных образовательных организаций, школ, организаций внешкольного, специального и дополнительного образования детей, подростков и молодежи, учебных заведений начального профессионального и среднего профессионального образования, финансируемых из республиканского бюджета, назначаются центральным органом государственного управления образованием Кыргызской Республики, **а организаций, финансируемых из местного бюджета, - региональным органом государственного управления образованием.**

Для внесения ясности обратимся к Закону КР «Об основных принципах бюджетного права», который предусматривает отдельную категорию «смешанных расходных обязательств», совместно финансируемых из республиканского и местного бюджетов.

Данный закон использует определение местных расходных обязательств, устанавливая, что местные органы власти несут ответственность за содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, физической культуры, радиовещания, издательств, жилищно-коммунального хозяйства, сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства, охоты и транспорта, которые *находятся в собственности или ведении* местных органов власти.

Таким образом, **разграничение обязательств сосредоточено вокруг учреждений, а не на функциях, которые предоставляются в этих учреждениях.** В результате, распределение расходных обязательств между уровнями государственного управления определяется распределением социальных объектов между уровнями государственного бюджета.

В то же время в других функциональных категориях, Закон КР «Об основных принципах бюджетного права» устанавливает эксклюзивные обязательства органов центрального государственного управления. В частности эти эксклюзивные обязательства включают оборону, общественный порядок и безопасность, внешнеполитическую деятельность, фундаментальные научные исследования, плановые и статистические службы, формирование государственного и мобилизационного резервов, горнодобывающую промышленность и минеральные ресурсы (за исключением топлива), обрабатывающую промышленность, строительство, топливно-энергетический комплекс, транспорт и связь и на прочие услуги, связанные с экономической деятельностью.

Как видно, проблемы делегирования государственных полномочий усугубляются тем, что отраслевыми законодательными актами государственные полномочия перекладываются на органы МСУ.

Таким образом, действующее законодательство не содержит четкого разграничения полномочий в случаях, когда различные уровни государственной власти несут совместное обязательство за предоставление общественных услуг.

20 декабря 2011г. Союз МСУ КР провел республиканскую конференцию на тему «Дееспособность местного самоуправления: законодательство и реальность» и вынес на обсуждение проблемы выполнения собственных функций и делегированных полномочий.

4. Вопросы оптимизация структуры в айылных аймаках

В соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года было принято Постановление Правительства от 5 августа 2011 года за №451 «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления КР». Данным постановлением были утверждены типовые структуры и штатная численность айыл окмоту, а также городов областного и районного значений.

Несмотря на то, что новый закон о местном самоуправлении сократил количество вопросов местного значения с 25 до 22, типовая структура и штатная численность айыл окмоту осталась на прежнем уровне и в точности повторил аналогичную структуру и численность штата айыл окмоту, которая была утверждена предыдущим постановлением Правительства КР от 4 декабря 2009 года №726.

Базовой основой определения структуры и штатной численности айыл окмоту должны были стать законодательно закрепленные функции (вопросы местного значения) айыл окмоту, однако фактически продолжается смешение вопросов местного значения и делегированных государственных полномочий. При этом нарушается конституционная норма материального и финансового обеспечения органов местного самоуправления при передаче делегированных государственных полномочий.

Утвержденный штат сотрудников айыл окмоту зависит от численности населения и подразделено на 4 типа:

- при численности населения до 5 тысяч человек штат состоит из 8 сотрудников,
- от 5 до 10 тысяч – 16 сотрудников,
- от 10 до 20 тысяч – 19 сотрудников
- и свыше 20 тысяч – 21 сотрудник.

Для большей маневренности штатное расписание не привязывает аппарат сотрудников к какой-либо функции или конкретному направлению, а просто обозначает категорию – главный специалист, ведущий специалист и специалист. Однако, вольное толкование должностей и подбор специалистов в аппараты айыл окмоту не привело к единой унифицированной структуре в айылных аймаках.

Фактически структура айыл окмоту осталась прежней. Так, например, в наиболее распространенном типе айылного аймака при численности населения от 5 до 10 тысяч человек **типовая структура** и штат айыл окмоту выглядит следующим образом: руководство - глава айыл окмоту, заместитель главы и ответственный секретарь, далее заведующий отделом, 5 главных специалистов, 4 ведущих специалиста и 3 специалиста, итого 16 сотрудников. Дополнительно вводятся единицы айыл башчысы и инспектора военно-учетных столов, их количество зависит от количества военнообязанных и призывников, для айыл башчысы – от количества айылов, входящих в состав айылного аймака. Общая численность сотрудников айыл окмоту, как правило, состоит из 18-20 человек.

Базовые категории в аппарате айыл окмоту занимают сотрудники финансово-экономического блока. Отдел, предусмотренный штатным расписанием закреплен за финансово –экономическим блоком, а ее руководитель является заведующим отделом. В отделе также **3 главных специалиста** (зам. заведующего отдела, бухгалтер по начислению заработной платы учителям, старший сборщик по налогам) и **2 ведущих**

специалиста (специалист по сборам налогов и кассир). Из 6 сотрудников отдела 3 сотрудника выполняют работу, не относящиеся к функциям органов местного самоуправления.

К **категории главных специалистов**, помимо вышеназванных финансовых работников, отнесены также работник, ведающий вопросами социальной защиты населения, ведущий специалист по землеустройству и ведущий специалист по земельным вопросам. Главный специалист, ведающий вопросами социальной защиты населения, выполняет функцию государственного органа отнесенный к перечню делегированных государственных полномочий.

В **категории ведущих специалистов** работают сотрудник по ЖКХ и муниципальной собственности, по сбору налогов, статист и кассир–бухгалтер. Ведущие специалисты по сбору налогов и статист выполняют функции, отнесенные к делегированным государственным полномочиям.

К **категории специалистов** отнесены инспектор военно-учетного стола и старосты села. Функция инспектора военно-учетного стола также является государственной.

Таким образом, аппарат айыл окмоту помимо собственных функций выполняет целый ряд функций и полномочий за счет местного бюджета, отнесенные к государственным органам власти, такие как сбор налогов, социальной защиты населения, статистики, начисления заработной платы работникам школьных и дошкольных учреждений, учета военнообязанных и призывников. Помимо этого, ответственный секретарь айыл окмоту занимается вопросами прописки и выписки, регистрацией браков, выдачей свидетельств о рождении и смерти.

Оптимизация структуры аппарата айыл окмоту должно проводиться в соответствии с законом «О местном самоуправлении» в нескольких направлениях.

Предстоящий возврат к двухуровневому бюджету и наличие в законе «О местном самоуправлении» конкретных должностей, таких как участковый врач, участковый ветеринар и участковый милиционер вызывает необходимость конкретизировать по должностям штатное расписание. В предложенном варианте Министерства финансов, типовое штатное расписание расписано по должностям. В то же время у органа местного самоуправления должно остаться право и мотивация гибкого реагирования на структуру с целью повышения заработной платы своих сотрудников.

Функционально не закреплён статус заместителя главы айыл окмоту, кроме как замещения главы айыл окмоту в период его отсутствия. Необходимо закрепить к обязанностям заместителя главы айыл окмоту одну из базовых функций айыл окмоту.

Работа с населением требует от муниципальных служащих высокого уровня подготовленности и компетенции. Оптимизация структуры управления и изменения штатного расписания затрагивают финансы и бюджет.

В Кыргызстане в сфере местного самоуправления заняты около 9 тысяч муниципальных служащих. По данным Нацстаткома КР, средний размер заработной платы работников бюджетной сферы в 2010 году составил 5225 сомов при средней заработной плате по республике в 7330 сомов. Из них более высокооплачиваемыми оказались работники государственной и муниципальной службы, средний размер их заработной платы за 2010 год составил 9667 сомов.

Однако на практике ситуация по заработной плате муниципальных служащих совершенно иная.

Впервые после 2000 года, 14.12.2007г. Президентом КР в целях реализации Указа Президента КР от 04.07.2007г. «О концептуальных подходах к реорганизации системы

административно-территориального устройства в КР», был подписан Указ Президента КР «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих КР», который предусматривал новые условия оплаты труда и увеличение заработной платы государственных и муниципальных служащих.

Согласно Указу, размер заработной платы специалистов 1-й категории, а также ведущих и главных специалистов **министерств и госкомитетов увеличилось в 2 раза**. В административных ведомствах размер заработной платы специалистов 1-й категории, ведущих и главных специалистов был увеличен в **2,5 раза**. В подведомственных учреждениях министерств размер заработной платы сотрудников младшей должности увеличен **почти в 2 раза**, а размер заработной платы специалистов 1-й категории **областных и районных государственных администраций** был повышен - **в 2 раза**.

В то же время у **глав айыл окмоту** заработная плата увеличилась на **55%**, а у **специалиста при айыл окмоту** - на **70%**. При этом минимальная базовая ставка главных и ведущих специалистов айыл окмоту была установлена в **размере 2100 сомов**. Главные и ведущие специалисты айыл окмоту, включая надбавки за выслугу лет и наличие классного чина получают заработную плату в среднем **от 2400 до 3400 сомов**.

Аналогичная ситуация сложилась в мэриях городов республики. Для сравнения, после принятия Постановления Правительства КР от 23.08.2010 года, заработная плата технического и младшего обслуживающего персонала, занятого в сферах здравоохранения, образования, социальной защиты, культуры, искусства, информации, науки, физической культуры и спорта повысилось **в 3 раза**. С 1 сентября 2010 года заработная плата санитарки увеличилась с 1276 сомов до 3750 сомов, а оклад водителя - с 1708 сомов до 4750 сомов. Также в 2011 году Соцфонд КР довел размер пенсий по возрасту до прожиточного минимума пенсионера - до 3675 сомов.

5. Рекомендации и предложения Союза МСУ КР

5.1. Союз местных самоуправлений КР разработал проект **Закона КР «О внесении изменений в Закон КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию»** и направил обращение в парламент с просьбой отрегулировать законодательство, освободив органы МСУ от несвойственных им функций. Законопроект на русском и кыргызском языках для обсуждения размещен на веб-сайте Союза МСУ КР в разделе Актуально www.citykr.kg.

В соответствии с Конституцией и законодательными актами Кыргызской Республики, **сбор страховых взносов является государственной функцией, и возложен на Соцфонд**. В соответствии с законом «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления могут привлекаться к сбору страховых взносов как к делегированным государственным полномочиям с одновременной передачей со стороны государственных органов необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств.

С целью устранения противоречий законопроектом предлагается плательщиками страховых сборов за арендованные земли ФПС считать самих арендаторов, т.е. фермеров. 11 декабря 2011г. законопроект был передан в Жогорку Кенеш на рассмотрение. 27 февраля 2012г. законопроект рассмотрен и одобрен на заседании парламентского комитета ЖК КР по аграрной политике, водным ресурсам и местному самоуправлению.

5.2. Союз МСУ КР совместно с депутатами ЖК КР разработал законопроект «О внесении изменений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики»

Законопроект определяет, что орган местного самоуправления не является плательщиком земельного налога за земли, переданные в пользование (аренду). Органы местного самоуправления могут осуществлять сбор земельного налога в случае делегирования им уполномоченным государственным органом функции сбора земельного налога.

В Налоговый кодекс Кыргызской Республики предлагается изменения целях устранения противоречий. Законопроектом определяется, что при предоставлении в пользование (аренду) земель государственной и муниципальной собственности, включая земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, налогоплательщиком земельного налога является арендатор.

Законопроект направлен на устранение норм Налогового Кодекса Кыргызской Республики, противоречащих конституционным принципам разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также на поддержание бюджета органов местного самоуправления.

Законопроект на русском и кыргызском языках для обсуждения размещен на веб-сайте Союза МСУ КР в разделе Актуально www.citykr.kg.

5.4. Предложения и рекомендации Союза МСУ КР по оптимизации структуры исполнительных органов МСУ

- Союз местных самоуправлений КР направил письмо в Правительство КР, Министерство финансов КР рассмотреть возможность повышения заработной платы муниципальным служащим на **100%** с 1 июля 2012 года.
- Начисление заработной платы работникам школьных и дошкольных учреждений необходимо передать в районные отделы образования (ранее они там и находились).

5.5. В целях определения механизмов и порядка делегирования государственных полномочий разработан законопроект **“О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий”**. По обсуждению законопроекта были проведены ряд встреч с депутатами Жогорку Кенеша КР экспертами и практиками местного самоуправления.

В конце января 2012г. законопроект “О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий” был направлен в Жогорку Кенеш. Законопроект на русском и кыргызском языках для обсуждения размещен на веб-сайте Союза МСУ КР в разделе Актуально www.citykr.kg.