

Национальный доклад о развитии человека-2010 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ



Хроника процесса разработки. Весна – лето 2011 года

- Июль, 2011. Индекс институциональных возможностей местного самоуправления (муниципалитетов)
- Июль, 2011. Начались полевые работы по проведению социологического опроса граждан и сотрудников муниципалитетов в отношении местного самоуправления
- Июнь, 2011. Определена динамика расчета обновленных индексов человеческого развития
- Май, 2011. Национальный доклад о развитии человека может содержать индекс, измеряющий уровень развития муниципалитетов
- Май, 2011. Измерять уровень развития человека в Кыргызстане будут с учетом новшеств, введенных в Глобальном Докладе о развитии человека в 2010 году. Результаты 23-26 мая 2011г. творческой встречи авторской и экспертной групп со специалистом ПРООН из Братиславы Михаилом Пеляхом
- Апрель, 2011. В эфир вышла передача «Открытый Кыргызстан»,
- Март, 2011. Презентация Природы Национального Доклада по Развитию Человека, заявлена тема 2011 года – Местное самоуправление и его влияние на развитие человека в Кыргызстане
- Февраль, 2011. Фокус-группы по гипотезам
- Февраль, 2011. Коммуникационная стратегия
- Ноябрь, 2011. Авторская группа по разработке доклада под эгидой Института политики развития

Подробная информация о процессе разработки доклада размещена на сайтах:
<http://www.dpi.kg>, <http://www.open.kg/ru/mestnoesamoupr>, <http://nrhd.kloop.kg>

Июль, 2011. Индекс институциональных возможностей местного самоуправления (муниципалитетов)

Но чтобы сопоставить качество и темпы человеческого развития с уровнем развития местного самоуправления, авторы, местные и иностранные эксперты предлагают внедрить в Кыргызстане дополнительный индекс – Индекс институциональных возможностей муниципалитета. Это синтетический индекс, состоящий из наборов индикаторов в разных сферах муниципального управления, таких как фискальный потенциал, административный потенциал, экономический потенциал и другие.

Возможно, что предложенный индекс станет хорошим инструментом сравнительного анализа развития конкретных муниципалитетов внутри страны.

Индекс и показатели	Расшифровка
Индекс экономического потенциала	
Финансовые показатели деятельности предприятий нефинансового сектора	Данные будут взяты из областных публикаций МСУ НСК
Зарплаты	Данные будут взяты из областных публикаций МСУ НСК
Муниципальная земля Земли ФПС	Возможно использование только одного показателя: либо по муниципальной земле, либо по землям ФПС. С точки зрения развития муниципалитета, свободные муниципальные земли предпочтительнее. С другой стороны, у городов практически нет земель ФПС. Планируется использовать относительный показатель – отношение площади земли к населению.
Индекс фискальных возможностей	
Собственные доходы муниципалитеты, доля в бюджете	Будут запрошены данные в МСУ и в Минфине: налоговые и неналоговые доходы, включая трансферты (гранты).
Индекс возможностей местных услуг	
Вода и канализация	Данные о наличии водопровода и канализации в округе будут взяты из областных публикаций МСУ НСК. Деление на количество домохозяйств
Вывоз мусора	Данные о объеме вывозимого мусора будут взяты из областных публикаций МСУ НСК. Деление на количество домохозяйств
Уличное освещение	Данные о протяженности освещаемых частей улиц будут взяты из областных публикаций МСУ НСК. Деление на количество домохозяйств
Медицинское обслуживание и ФАП	Предлагается запросить данные о наличии в айылном округе ФАПа, ГСВ, стационара. Относительный показатель: предлагается делить штат медработников на количество дворов
Детские сады	Предлагается делить число детей, родившихся в 2007 году в каждом АО, на количество мест в детских садах, получится коэффициент обеспеченности услугой. Данные будут взяты из областных публикаций МСУ НСК
Хорошие дороги	Данные «Протяжение частей улиц, проездов и улиц-набережных с усовершенствованными покрытиями, км» будут взяты из областных публикаций МСУ НСК . Деление на количество домохозяйств
Транспорт	Предлагается получить данные о наличии регулярного транспортного сообщения с областным центром (для областных

	центров – со столицей): автобус, маршрутное такси, такси.
Индекс административных возможностей	
Местные НПА	Предлагается запросить данные о наличии следующих местных НПА: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Положение о порядке управления бюджетом ▪ Положение об управлении муниципальной собственностью ▪ План управления землями ФПС
Программы местного развития	Здесь нужно понимать, что в сельских МСУ есть два типа программ: программы социально-экономического развития и стратегии. Но ПСЭР не стоит брать как индикатор, они формальные, составлены без обсуждения и учета приоритетов населения. Будут запрашиваться стратегии, утвержденные местным кенешем
Индекс прозрачности и подотчетности	
Наличие СМИ, веб-сайта и других регулярных каналов информирования	Будут запрашиваться данные о наличии сайта, СМИ, горячей телефонной линии
Регулярная публикация важных документов	Наличие на стенде: бюджета, реестра объектов муниципальной собственности, списка депутатов кенеша с контактными данными

Июль, 2011. Начались полевые работы по проведению социологического опроса граждан и сотрудников муниципалитетов в отношении местного самоуправления

Выборка (количество респондентов) опроса составит всего 1900 респондентов, из них 1700 рядовых граждан (домохозяйств) и 200 представителей органов МСУ.

Опрос проводится преимущественно в выходные дни или в рабочие дни после 16:00, когда дома находятся не только пенсионеры, домохозяйки, безработные. Опрос проводится среди совершеннолетних (старше 18 лет). В домохозяйстве (доме или квартире) опрашивается ОДИН человек.

В городах (кроме Бишкека) опрошено будет равное количество домохозяйств во всех общеизвестных жителям районах города. Старт – центр района (квартал от центра), направление: Север, Юг, Запад, Восток.

Из числа представителей органов местного самоуправления будут опрошены мэр или вице-мэр, 2-3 специалиста (начальники, сотрудники отделов и департаментов), депутаты местного кенеша.

Всего респондентов по 10 городам КР: 593 домохозяйства и 60 представителей ОМСУ.

Выборка в селах: опрос проводится в двух селах айыльного округа: центральная усадьба и самое меньшее село. Старт – здание АО и офис/контора старосты в маленьком селе, направление (квартал от здания в разных направлениях): Север, Юг, Запад, Восток. Шаг – 5 в шахматном порядке

Из числа представителей органов местного самоуправления в селах будут опрошены глава или заместитель главы, ответственный секретарь, специалист, 2 депутата местного кенеша, 2 старосты села (староста каждого села, где проводится опрос).

Всего респондентов по 20 айыльным округам: 1107 домохозяйств и 140 представителей ОМСУ.

Июнь, 2011. Определена динамика расчета обновленных индексов человеческого развития

Индекс развития человека и другие индексы, имеющих отношение к развитию человека в докладе 2011-2012 годов будут рассчитываться с учетом новшеств, введенных в Глобальный Доклад о развитии человека в 2010 году).

Кыргызстанский доклад 2011 – 2012 годов посвящен местному самоуправлению, поэтому с учетом всех факторов авторская группа предложила для расчета индексов следующую динамику.

- **2006 год** – базовый год, до серьезных политических и финансовых изменений (в то же время основные законодательные политические инициативы (выборы) уже внедрены, то есть МСУ закреплено);
- **2007 год** – год после финансовых изменений (двухуровневый бюджет) и серьезных политико-правовых изменений для всего народа и МСУ в частности (принятие Конституции 2007 года, заложившей основы для усиления административной вертикали);
- **2008 год** – резкое сокращение политической автономии МСУ (отмена прямых выборов глав МСУ малых городов и сельских муниципалитетов), а также финансовой автономии (принятие Налогового кодекса, внесение изменений в законы «О Финансово-Экономической основе МСУ», «Об основных принципах бюджетного права»);
- **2009 год** – год после политических и финансовых изменений (отмены выборов и вступление в силу нового Налогового кодекса, значительно сократившего налоговую базу МСУ).

Причиной исключения 2003 года из числа точек динамики служит то обстоятельство, что большой разницы по всем аспектам МСУ между этим годом и 2006 годом нет и если исходить из этого, то достаточно трудно объяснить столь большой разрыв (в три года) между отправной точкой (2003) и промежуточной точкой (2006). Кроме того, динамический ряд 2006-2010, во-первых, последователен, во-вторых, вероятность получения многих статистических и иных данных более высока, в-третьих, именно этот временной диапазон характеризуется большим (порой кардинальными) «скачками» как в политике, так и в практике.

Май, 2011. Национальный доклад о развитии человека может содержать индекс, измеряющий уровень развития муниципалитетов

НДРЧ 2011г. в КР призван исследовать вопросы человеческого развития в области местного самоуправления в Кыргызской Республике и местных сообществах, представляющих все общество Кыргызской Республики. Один из основных принципов доклада – наличие в нем объективных показателей, измеряющих качество жизни людей и возможности для их развития, - индексов. Главный индекс – это индекс человеческого развития, основанный на объективных статистических данных. Также доклад будет содержать другие индексы, например Индекс многомерной бедности.

Но чтобы сопоставить качество и темпы человеческого развития с уровнем развития местного самоуправления, авторы, местные и иностранные эксперты предлагают внедрить в Кыргызстане дополнительный индекс – Индекс институциональных возможностей муниципалитета. Это синтетический индекс, состоящий из наборов индикаторов в разных сферах муниципального управления, таких как фискальный потенциал, административный потенциал, экономический потенциал и другие. Индикаторы включают как статические показатели, например, объем собственных доходов местных бюджетов, так и данные о качестве управления, например, наличие местных нормативных актов по поддержке бизнеса.

Председатель правления Института политики развития **Надежда Добрецова** так прокомментировала необходимость и актуальность индекса: «В рамках Национального доклада о человеческом развитии индексы играют роль объективного стержня, на который «нанизываются» национальные особенности в той или иной сфере, экспертные мнения, вокруг это строится прогноз, формулируются рекомендации. Это очень важно для нашей страны, так как одна из глобальных проблем развития в нашей стране – это отсутствие объективных измерений, «железобетонных» фактологических данных, на основе которых необходимо строить планирование любой деятельности. Наша болезнь – это необоснованный *гипотетизм*, желание планировать, основываясь на собственных, ничем не подтвержденных предположениях, «подкраивать» будущую реальность под собственные ожидания, не считаясь с фактами, реальными тенденциями. Более широкое использование индексов в нашей жизни может стать лекарством от этой болезни, которая особенно явно заметна в отношении системы местного самоуправления. Как сторонники, так и противники дальнейшего развития местного самоуправления опираются чаще всего лишь на собственный опыт, чьи-то мнения и редкие фрагментарные социологические исследования. «Железобетонная» фактологическая аргументация отсутствует как с той, так и с другой стороны. Вполне возможно, что предложенный индекс даст, наконец в руки сторон объективные аргументы, которые позволят принимать более взвешенные и адекватные реальности политические решения. Также это может послужить хорошим инструментом сравнительного анализа развития конкретных муниципалитетов внутри страны. Мы надеемся, что сможем уже в ближайшее время представить общественности модель индекса с подробным описанием индикаторов и процесса их получения. Чем более широко индекс будет обсужден и изучен, тем больше шансов, что он будет использоваться лицами, принимающими решения на разных уровнях. В том числе, индекс, мы думаем, будет полезен Национальному агентству местного самоуправления, а также всем гражданам страны для объективной оценки качества работы органов местного самоуправления. Пока же все мы, включая Жогорку Кенеш и Правительство, в своих оценках редко поднимаемся выше уровня «нравится – не нравится».

Май, 2011. Измерять уровень развития человека в Кыргызстане будут с учетом новшеств, введенных в Глобальном Докладе о развитии человека в 2010 году. Результаты 23-26 мая 2011г. творческой встречи авторской и экспертной групп со специалистом ПРООН из Братиславы Михаилом Пеляхом

Данный тренинг стал продолжением предыдущего, проведенного для групп специалистов, работавших над отчетом осенью 2010 г. Тренинг был сконцентрирован на технических деталях подсчета Индекса развития человека и др. индексов, имеющих отношение к развитию человека (в особенности учитывая новшества, введенные в Глобальном Докладе о развитии человека в 2010 году). В число участников данного тренинга была включена авторская и экспертная группа по разработке доклада.

Программа тренинга включала:

- Представление и обучение новым методам подсчета ИРЧП, ИРЧП с учетом неравенства, индекса гендерного неравенства и др. инновационных индексов в качестве выкладки в РДРЧ 2010г. и предстоящем РДРЧ 2011г., т.е., со всеми инновациями и новыми подходами, включая применение глобальных индексов в местных условиях.
- Определение и выведение общего понимания того, как статистические данные должны способствовать актуальности и практичности отчета как для лиц принимающих решения, так и академических кругов.

- Обзор и обсуждение данных, собранных группой авторов на данном этапе с целью доработки исследования и коммуникационного процесса проекта НДРЧ.

В результате тренинга участники смогли определить:

- Данные, имеющиеся в Кыргызстане для подсчета стандартных индексов развития человека, возможности разбивки данных на составляющие части и предание им актуальности в плоскости децентрализации.
- Данные, имеющиеся в Кыргызстане для подсчета индекса многомерной бедности, их актуальности в плоскости децентрализации.
- способы применения индикаторов человеческого развития для анализа местного самоуправления в рамках НДРЧ.

Тренинг-семинар организован ПРООН в Кыргызстане совместно с офисом ПРООН в г. Братиславе. Основными докладчиками выступил Михаил Пелех, научный сотрудник.

В ходе тренинга команда авторов выступила с предложением разработки нового «Индикатора институциональных возможностей муниципалитета».

Апрель, 2011. В эфир вышла передача «Открытый Кыргызстан»,

посвященная условиям развития человека в среде местного самоуправления. Информационным поводом для создания передачи послужил законопроект о местном самоуправлении, предложенный Правительством. Экспертное сообщество и фракция «Ата-Мекен» резко осудили данный законопроект, как продолжающий «генеральную линию» жесткой централизации власти, которой следовал бывший президент Бакиев.

Общее мнение авторской группы по разработке доклада выразила председатель правления Института политики развития Надежда Добрецова:

«Существует несколько проектов нового закона – от незначительной редакции старого до масштабного кодекса. При этом происхождение этих проектов выявляет приоритеты той или иной политической силы. Например, проект гражданского сектора, подготовленный независимыми экспертами, стремится дать свободу МСУ в управлении местными вопросами в соответствии с принципами политической, административной и финансовой свободы МСУ. Проект чиновников скромно предлагает оставить все как есть: рискуя снова наступить на старые грабли, исполнительная власть по-прежнему хочет из Бишкека решать судьбу управления в каждом айыле – назначать и снимать руководителей органов МСУ. А вот партии видят в МСУ свой инструмент – инструмент партийного строительства, и поскольку строить партии удобнее с полусотней районов, чем с полутысячей муниципалитетов, то силы партийного проекта брошены на создание нового уровня МСУ – районного – удаленного от граждан и вообще трудно «влезającego» в понятие «местное самоуправление». В самом деле, районный кенеш не имеет исполнительного органа, более того, у него даже нет собственных функций, которые бы этот орган исполнял. Да и для людей районный кенеш нечто вроде земельного участка на Луне – практической пользы никакой, зато пафосно и для продавцов участков (в данном случае – партий) нехлопотно и прибыльно. Через районные кенешы партии планируют получить под контроль 15 тысяч муниципальных служащих и депутатов местных кенешей. Плохо ли, такой аппарат? Партия, конечно, строиться надо. И их активизация на местном уровне необходима. Но партии должны работать там, где живут люди – в городах и селах, а не в районах или областях. Это труднее, это дороже, но голоса по убеждению, а не по подкупу (материальному или нематериальному) собираются только так».

Март, 2011. Презентация Природы Национального Доклада по Развитию Человека, заявлена тема 2011 года – Местное самоуправление и его влияние на развитие человека в Кыргызстане

9 марта 2011 года ПРООН была проведена Презентация Природы Национального Доклада по Развитию Человека, заявлена тема 2011 года – Местное самоуправление и его влияние на развитие человека в Кыргызстане. Во время Презентации командой авторов были озвучены выдвигаемые гипотезы о системе МСУ в Кыргызстане, о возможном будущем этой системы и о влиянии МСУ на развитие человека в стране. Участники Презентации, представлявшие депутатский корпус Жогорку Кенеша КР, Правительства, органы местного самоуправления, неправительственные и международные организации также имели возможность индивидуально высказать своё мнение по всем заявленным гипотезам. Мнение высказали 48 человек, 40% из которых – женщины. Среди участников, высказавших свое мнение было по 29%, представлявших Государственные органы управления и ЖК, Международные организации/проекты, 27% - неправительственный сектор, 13% - представители МСУ.

Местное самоуправление оказывает огромное влияние на среду для развития человека.

52% участников полностью согласны с данной гипотезой, 42% согласны в некоторой степени, а 6% выразили несогласие

Местное самоуправление – главный фактор социальной стабильности и снижения конфликтного потенциала.

54% - полностью согласны, 44% - согласны в некоторой степени, 2% не согласились с этой гипотезой

Местное самоуправление – главный механизм интеграции изолированных, моноэтнических, замкнутых сообществ в социально-культурное развитие общества.

52% участников полностью согласны с данной гипотезой, 42% согласны в некоторой степени, а 2% выразили несогласие и остальные 4% затруднились с выражением согласия или несогласия с данной гипотезой.

Местное самоуправление – основа воспитания гражданина нового Кыргызстана.

42% участников полностью согласны с данной гипотезой, 50% согласны в некоторой степени, а 4% выразили несогласие и другие 4% не смогли решить – верна ли гипотеза или нет.

Местное самоуправление способно стать катализатором местного экономического развития, способно влиять на рост налоговой базы.

69% - полностью согласны, 31% - согласны в некоторой степени

Кыргызстану не нужно местное самоуправление.

Только 2% участников полностью согласны с данной гипотезой, 6% согласны в некоторой степени, а 87,5 % выразили несогласие и другие 5% не смогли решить – верна ли гипотеза или нет.

Лидеры (политики и хозяйственники) боятся усиления местного самоуправления.

40% участников полностью согласны с данной гипотезой, 42% согласны в некоторой степени, а 15% выразили несогласие и другие 4% не смогли решить – верна ли гипотеза или нет.

Половинчатое и непоследовательное законодательство тормозит развитие МСУ.

Подавляющее большинство (71%) участников полностью согласны с данной гипотезой, 28% согласны в некоторой степени, и 2% выразили несогласие с авторами гипотезы.

Ступор административно-территориальной реформы тормозит развитие МСУ.

52% участников полностью согласны с данной гипотезой, 35% согласны в некоторой степени, а 6% выразили несогласие и другие 6% не смогли решить – верна ли гипотеза или нет.

Местное самоуправление – «легкая добыча» любой политической силы, президенты «кроили» их в угоду централизации, нынешние политические партии стремятся принести МСУ в жертву интересам политического строительства.

40% участников Презентации разделяют мнение авторов гипотезы в полной мере, 46% - частично, 6% не согласны с такой постановкой вопроса, а 8% не смогли определиться со своей оценкой этой гипотезы об МСУ.

Февраль, 2011. Фокус-группы по гипотезам

Одним из мероприятий выступают фокус - группы, где представители определенных структур обсуждают вопросы местного самоуправления, высказывают свое субъективное мнение о структуре, о своем опыте работы в ОМСУ или опыте работы и/или общения с МСУ.

Так, в рамках разработки Национального Доклада о Развитии Человека (ежегодный доклад ПРООН) и влиянии местного самоуправления на него во всех регионах проводятся фокус - группы. За период март- апрель (по факту на 18.04.2011) года было проведено 10 встреч с представителями местных сообществ, НПО и органов местного самоуправления. Всего в обсуждениях приняли участие 77 человек, включая 40 представителей ОМСУ и 37 – местных сообществ, НПО. Фокус - группы были проведены в Бишкеке, где принимали участие и представители сельских ОМСУ Чуйской области, в Караколе, Оше, Баткене и Жалал-Абаде.

Программа дискуссий на фокус - группах строилась на обсуждении гипотез, выдвинутых командой авторов ИПР.

В целом, участники фокус - групп выражали солидарность с авторами, кроме гипотезы о том, что Кыргызстану не нужно местное самоуправление. Среди участников, представлявших ныне действующих и/или временно исполняющих функции руководителей органов местного самоуправления, наблюдались явное разочарование из-за отсутствия активных действий со стороны центральной власти и ожидание перемен.

Февраль, 2011. Коммуникационная стратегия

Разработана Коммуникационная стратегия НДРЧ, которая призвана сделать написание доклада процессом широкого публичного обсуждения перспектив местного самоуправления и создания условия для развития человека в среде местного самоуправления.

Ноябрь, 2011. Авторская группа по разработке доклада под эгидой Института политики развития

Институт политики развития (ИПР) был выбран на ПРООН на конкурсной основе для разработки ежегодного странового Доклада о развитии человека в Кыргызстане, 2010 год. Фокусом доклада в этом году ПРООН определил местное самоуправления, т.е. влияние местного самоуправления на развитие человека. Доклад является не просто аналитическим документом, фиксирующим текущую ситуацию, выявляющим проблемы в системе МСУ, основные тенденции в развитии, выработку рекомендаций по усовершенствованию системы местного самоуправления в Кыргызстане. Доклад – это процесс публичных дискуссий, изучения мнений широких слоев населения страны по вопросам местного самоуправления, и самое главное – по способности всей системы и органов местного самоуправления создавать адекватные условия для развития человека на местах. Публичные дискуссии включают целый блок различных мероприятий с участием представителей разных структур, слоев населения.