

**Комплекс учебных материалов
«Участие граждан в местном самоуправлении
Кыргызской Республики»**

Часть четвертая

Ч. Биялиева, М. Султамбаев, С. Майрамбеков, Н. Добрецова

**Плановый мониторинг
и регулярная оценка
деятельности
органов
местного самоуправления
со стороны
местных сообществ**

**Практическое пособие,
основанное на опыте
сельских муниципалитетов
Кыргызской Республики**

УДК
ББК

Б – Биялиева Ч. и др.

Б – Плановый мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ / Практическое пособие / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». Часть четвертая. / Ч. Биялиева, М. Султамбаев, С. Майрамбеков, Н. Добрецова. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 40 с.

Данное пособие представляет собой четвертую часть комплекса учебных материалов **«Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики»**, предназначенных для органов местного самоуправления и активных представителей местных сообществ, стремящихся реализовать свое конституционное право самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. В 2015 году комплекс состоит из пяти практических и методических пособий, основанных на опыте сельских муниципалитетов Кыргызской Республики и посвященных следующим вопросам: 1) учет приоритетов местного сообщества в процессе принятия решений по вопросам местного значения; 2) планирование совместных действий местного сообщества и органов МСУ по решению вопросов местного значения; 3) публичные мероприятия (сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении; **4) плановый мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ**; 5) муниципальный индекс бюджетной прозрачности как инструмент участия граждан в бюджетном процессе местного самоуправления. Комплекс может быть дополнен новыми учебными практическими материалами в последующие годы.

Данное пособие рассматривает совместный мониторинг и оценку как непрерывную, плановую, регулярную совместную деятельность граждан и органов местного самоуправления, в отличие от «проектного» подхода, который рассматривает процесс мониторинга и оценки как часть жизненного цикла конкретного проекта. Не отрицая важность мониторинга и оценки в рамках проектного цикла, авторы пособия предлагают придать совместному мониторингу и оценке характер регулярной деятельности, возведя процесс на уровень функции, выполняемой гражданами совместно с органами местного самоуправления. Пособие опирается на практический опыт групп совместного мониторинга и оценки муниципалитетов Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей и предлагает методику создания и организации таких групп в других муниципалитетах. Пособие описывает роли граждан, исполнительного и представительного органов МСУ в процессе мониторинга и оценки, дает советы по воплощению результатов мониторинга и оценки в новые решения органов МСУ. Пособие предназначено органам местного самоуправления, активным членам местных сообществ, организациям гражданского общества, проектам международной донорской помощи, исследователям и преподавателям. Несмотря на то, что пособие опирается на опыт сельских муниципалитетов, оно может быть с успехом применено в небольших городах Кыргызской Республики.

Данное пособие прошло гендерную экспертизу, выполненную по заказу Института политики развития гендерным экспертом Жаныл АБДЫЛДАБЕК кызы.

Настоящее издание стало возможным благодаря финансовой поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии, в сотрудничестве с Британским министерством по международному развитию, и выполняемого Институтом политики развития.

Мнения, выводы, заключения и рекомендации, выраженные в публикации, представляют позицию и опыт авторов и не обязательно отражают точку зрения Правительства Швейцарии, Британского министерства по международному развитию.

Д
УДК
ББК
ISBN

© Биялиева Ч., Султамбаев М., Майрамбеков С., Добрецова Н., 2015
© Институт политики развития, 2015

Все права защищены. Просьба при распространении пособия или его частей в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, звукозапись, любые запоминающие устройства и системы поиска информации, уведомлять правообладателя по адресу электронной почты:
NDobretsova@dpi.kg, Office@dpi.kg

Содержание

О пособии	4
Выражение благодарности	5
Список сокращений	5
I. Правовые основы и участники мониторинга и оценки местного самоуправления	6
II. Система планового мониторинга и регулярной оценки деятельности органов МСУ	8
2.1. Роль айыл окмоту в процессе МиО	9
2.2. Роль айылного кенеша в процессе МиО	10
2.3. Риски «перегибов» в сторону контроля и конфликтный потенциал	10
2.4. Как убедить главу айыл окмоту и айылный кенеш в необходимости создания и поддержки регулярного совместного мониторинга и оценки?	11
2.5. Мотивация членов группы совместного мониторинга и оценки	14
III. Организация процесса совместного мониторинга и оценки в айылном аймаке	16
3.1. Формирование группы СМиО	16
3.1.1. Информационная кампания для сообщества и всех заинтересованных лиц	16
3.1.2. Подбор кандидатов, состав и руководитель группы совместного мониторинга и оценки	16
3.1.3. Состав группы совместного мониторинга и оценки	17
3.1.4. Что будут мониторить и оценивать группы совместного мониторинга и оценки?	17
3.1.5. Мониторинг и оценка бюджетного процесса как одна из важнейших задач группы совместного мониторинга и оценки	18
3.1.6. Права и обязанности групп совместного мониторинга и оценки	19
3.2. Планирование деятельности группы совместного мониторинга и оценки	20
3.2.1. План работы группы совместного мониторинга и оценки	20
3.2.2. Определение индикаторов	21
3.2.3. Методы сбора информации	23
3.2.4. Периодичность и график сбора информации	25
3.3. Документирование процесса СМиО	25
Заключение	26
Приложения	27
Приложение 1. В Терек-Сае умеют считать каждый сом	27
Приложение 2. У кого трава зеленее? Результаты мониторинга услуги	28
Приложение 3. Группа СМиО и Муниципальный индекс бюджетной прозрачности в Бостеринском айылном аймаке	31
Приложение 4. Формат отчета группы СМиО о мониторинге реализации Плана совместных действий сообщества и органов МСУ по решению приоритетных проблем	32
Приложение 5. Формат отчета группы СМиО о мониторинге наличия информации на информационных стендах	33
Приложение 6. Формат отчета группы СМиО о реализации грантового проекта	34
Приложение 7. Типичные индикаторы, собираемые на уровне местного самоуправления	35
Приложение 8. Пример плана совместного мониторинга и оценки по проекту «Счастливое детство» (Создание условий полноценной работы детского сада для двух сел) Октябрьского айылного аймака Ак-Суйского района Иссык-Кульской области	36
Приложение 9. Пример акта о результатах работы группы совместного мониторинга и оценки	37
Приложение 10. Список электронных документов, размещенных на диске, приложенном к данной публикации	38

О пособиях

Местное самоуправление отвечает за решение вопросов жизнедеятельности (вопросов местного значения) на территории муниципалитета – основной территориально-административной единицы в Кыргызской Республике. При этом местное самоуправление, согласно Конституции Кыргызской Республики, – это право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения¹.

В отношении мониторинга и оценки в данном определении ключевым можно считать слова «в своих интересах» и «под свою ответственность». Чтобы соблюсти эти свои интересы и понимать степень своей ответственности, местные сообщества должны не только принимать участие в решении вопросов местного значения, что обеспечивается принципами гражданского участия, но и вести постоянное наблюдение за их исполнением, а также давать оценку результатам. Это и есть процесс мониторинга и оценки на уровне местного самоуправления, и понятно, что одновременно главным заинтересованным и главным действующим лицом в этом процессе должно быть местное сообщество.

В то же время сообщество целиком не способно вести процесс МиО – у каждого свои заботы, и мало кому хочется тратить личное время на наблюдение за работой органов МСУ. С другой стороны, органу местного самоуправления не всегда приятно чувствовать себя объектом наблюдения, объектом МиО, сам процесс не установлен точно, не все стороны понимают цели и задачи своего участия в процессе МиО. Все это приводит к тому, что результаты МиО на уровне муниципалитетов часто остаются сугубо «проектными» отчетами, предназначенными и услышанными донорами, но не органами МСУ.

Это связано с тем, что само понятие "мониторинг и оценка" было привнесено в жизнь местного самоуправления международными донорскими проектами, которые требовали от местных сообществ вести наблюдение за реализацией проектов и давать оценку их результатам. Особую роль в этом процессе сыграло Агентство развития и инвестирования сообществ (АРИС), которое внедрило практику создания групп СМиО на всей территории Кыргызстана. Нужно отдать должное усилиям АРИС в этом направлении, благодаря широкомасштабной работе агентства по распространению общественного мониторинга сегодня в Кыргызстане нет села, где не слышали бы о группах СМиО, а тысячи граждан даже имеют личную практику участия в таких группах.

Однако время требует от сообществ и органов местного самоуправления по-новому взглянуть на процесс МиО, так как, признавая успешность внедрения групп СМиО «в формате АРИС», необходимо смотреть в будущее и осмысливать цели и задачи совместного мониторинга и оценки в разрезе взаимоотношений местного самоуправления и сообщества в целом. Группы СМиО АРИС ориентированы на мониторинг и оценку результатов конкретных, часто краткосрочных проектов. А результаты деятельности этих групп использует в своей работе часто только само агентство, при этом органы МСУ не всегда понимают и адекватно воспринимают работу этих групп. Так происходит потому, что сами органы МСУ воспринимают группы СМиО и их активность как некое «приложение» к инвестиционному проекту, а не как неотъемлемую часть жизни муниципалитета. Срабатывает принцип «проектного подхода», при котором участие ограничивается предоставлением или сбором информации по форме и в сферах, установленных наиболее влиятельным заинтересованным лицом (очень часто донором)². Так происходит и в отношении многих других проектов донорской помощи, обязательным условием которых является создание групп СМиО. Поэтому сегодня можно утверждать, что процесс общественного мониторинга и оценки на уровне сельских муниципалитетов носит фрагментарный характер, а его результаты часто не учитываются в процессе принятия решений.

А между тем процесс общественного мониторинга и оценки на уровне местного самоуправления, осуществляемый или силами, или при активном участии граждан, давно должен перерасти отдельные проекты и вылиться в регулярный, непрерывный процесс – составную часть всего цикла участия граждан в местном самоуправлении.

Данное пособие, основанное на практике работы групп СМиО, созданных в сельских муниципалитетах Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей³, дает ответы на вопросы о том, какова роль представительного и исполнительного органов МСУ в процессе СМиО, как могут быть созданы группы СМиО и организована их работа, каким образом результаты МиО влияют на решения, принимаемые органами МСУ.

Практические истории о работе групп СМиО, приведенные в качестве примеров и включенные в пособие, показывают реальный вклад, ощутимое воздействие, которое оказывает общественный мониторинг и оценка на развитие местных сообществ.

¹ Статья 110 Конституции Кыргызской Республики.

² Документ Праксис №21: Совместный мониторинг и оценка на практике © INTRAC, 2008.

³ Работа велась Институтом политики развития в рамках I фазы Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии и Британским министерством по международному сотрудничеству в 2011 – 2014 годах.

Особенность данного пособия состоит в том, что при работе с указанными группами СМиО был применен не «проектный» метод, а принцип регулярного мониторинга и оценки работы органов МСУ со стороны местного сообщества.

Выражение благодарности

Институт политики развития (ИПР) и авторы настоящего пособия выражают глубокую признательность за вклад в разработку темы, практическую апробацию методов, сбор и предоставление информации сотрудникам и экспертам ИПР Назире ТЮЛЮНДИЕВОЙ, Бектургану ОРОЗБАЕВУ, Алтынай БУЗУРМАНКУЛОВОЙ, руководителю Проекта ГГПОМСУ Бекболоту БЕКИЕВУ, его заместителю Сабине ГРАДВАЛЬ, а также органам местного самоуправления и местным сообществам айылных аймаков Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей Кыргызской Республики, которые в период с 2012 по 2015 год интенсивно и творчески внедряли в своих муниципалитетах принципы и методы участия граждан в местном самоуправлении.

Список сокращений

АА –	айылный аймак – административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Город, айылный аймак может состоять из одного или более населенных пунктов.
АВП –	ассоциации водопользователей (поливной воды).
АК –	айылный кенеш – представительный орган местного самоуправления в сельских муниципалитетах Кыргызской Республики.
АО –	айыл окмоту – исполнительный орган местного самоуправления в сельских муниципалитетах Кыргызской Республики.
АРИС –	Агентство развития и инвестирования сообществ.
ГАМСУМО –	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики.
ГСМ –	горюче-смазочные материалы.
ГСМиО –	группа совместного мониторинга и оценки.
ГФСУ –	Государственный фонд сельскохозяйственных угодий.
ГУ –	Гражданское участие (участие общественности).
ЖК –	Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики.
ИПР –	Институт политики развития.
КУМ –	комплекс учебных материалов.
МиО –	мониторинг и оценка.
МК –	местный кенеш.
МСУ –	местное самоуправление.
НПО (НКО) –	неправительственная (некоммерческая) организация.
ОГО –	организация гражданского общества.
Проект ГГПОМСУ –	Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии, в сотрудничестве с Британским министерством по международному сотрудничеству, выполняемый Институтом политики развития на территории Кыргызской Республики в период с 2011 по 2020 гг.
ПсД –	План совместных действий.
СКЗ –	сельский комитет здоровья, общинная организация.
СМиО –	совместный мониторинг и оценка.
СООППВ –	сельское общественное объединение потребителей питьевой воды.
ФАП –	фельдшерско-акушерский пункт.

I. Правовые основы и участники мониторинга и оценки местного самоуправления

Итак, согласно Конституции Кыргызской Республики, местное самоуправление – это самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения¹. Поэтому главную правовую основу для совместного мониторинга и оценки предоставляет Конституция.

Местное самоуправление осуществляется местными сообществами через представительные и исполнительные органы айылного аймака, а также путем непосредственного участия граждан.

Систему органов местного самоуправления образуют:

- айылные кенешы - представительные органы местного самоуправления;
- айыл окмоту - исполнительные органы местного самоуправления.

Соответственно, участниками процесса мониторинга и оценки, а также потребителями его результатов становятся:

- граждане и организации гражданского общества;
- представительные органы МСУ – айылные кенешы;
- исполнительные органы МСУ – айыл окмоту.

Важно помнить, что заинтересованной стороной в процессе МиО выступает также государство, так как группы МиО могут участвовать в мониторинге и оценке государственных полномочий, делегированных органам МСУ². Кроме того, контрольные государственные органы могут использовать результаты работы групп СМиО при проведении проверок деятельности органов МСУ.

В январе 2014 года был принят Закон «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», цель которого заключалась в повышении эффективности и результативности действующей нормативной правовой базы Кыргызской Республики путем мониторинга и оценки нормативных правовых актов, стратегий, программ, планов, принятых государственными органами и органами местного самоуправления.

Основные положения совместного мониторинга и оценки расписаны в Типовом уставе местного сообщества, утвержденном ГАМСУМО. Местные сообщества в момент обсуждения и принятия своего устава могут изменить или дополнить эти положения, однако рекомендуется сохранить важнейшие элементы, без которых система МиО не сможет работать эффективно.

Раздел 27 Типового устава так описывает права и возможности сообщества участвовать в процессе совместного мониторинга и оценки.

«27. Совместный мониторинг и оценка

27.1. Совместный мониторинг и оценка осуществляется в целях обеспечения прозрачности, гласности и вовлечения членов сообщества в принятие общественно важных решений местного уровня, в определение и решение приоритетных вопросов села, а также для повышения эффективности использования средств местного сообщества, донорских организаций и органов местного самоуправления, направленных на развитие айылного аймака.

27.2. Задачами совместного мониторинга и оценки являются:

- мониторинг и оценка работы исполнительного органа местного самоуправления и качества муниципальных услуг;
- мониторинг и оценка результатов реализации местных инициатив, проектов, программ, финансируемых из средств местного и (или) республиканского бюджетов, международных и иных донорских организаций, спонсоров и других источников, незапрещенных законодательством, и реализуемых на территории айылного аймака;
- выработка рекомендаций по улучшению процесса реализации местных инициатив/проектов/программ, а также качества муниципальных услуг;
- мониторинг межэтнических отношений на территории айылного аймака с целью раннего предупреждения и предотвращения межэтнических конфликтов.

27.3. Для выполнения вышеуказанных задач айылный кенеш вправе создать рабочую группу по со-

¹ Закон «О местном самоуправлении» КР.

² В течение 2015 года государство в лице Правительства Кыргызской Республики будет работать над процедурами делегирования своих полномочий органам МСУ, включая вопросы мониторинга исполнения этих полномочий, в том числе мониторинга с участием местного сообщества.

вместному мониторингу и оценке. Айылный кенеш вправе создавать дополнительные группы по совместному мониторингу и оценке по отдельным задачам, предусмотренным пунктом 27.2 настоящего Устава. Порядок осуществления деятельности групп по совместному мониторингу и оценке определяется айылным кенешем.

27.4. В состав группы по совместному мониторингу и оценке могут входить депутаты айылного кенеша, представители инициативных групп, некоммерческих организаций, члены местного сообщества и иные лица, независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, носящих дискриминационный характер. Состав группы утверждается айылным кенешем.

27.5. Группа по совместному мониторингу и оценке вправе проводить мониторинг и оценку:

- деятельности айыл окмоту и его структурных подразделений, а также иных муниципальных организаций, предприятий и учреждений;
- деятельности общественных организаций и объединений (ассоциация водопользователей (АВП), сельское объединение пользователей питьевой воды (СОППВ) и др.), предоставляющих услуги, касающиеся обеспечения жизнедеятельности местного сообщества соответствующей территории;
- реализации планов развития айылного аймака (включая планы совместных действий, планы социально-экономического развития, планы стратегического развития и др.);
- реализации местных инициатив/проектов/программ, финансируемых из средств местного и (или) республиканского бюджетов, международных и иных донорских организаций, спонсоров и других источников, незапрещенных законодательством Кыргызской Республики.

27.6. Для выполнения поставленных задач группа по совместному мониторингу и оценке:

- утверждает план (график) работы¹;
- проводит опросы (анкетирование);
- проводит интервью с прямыми получателями услуг, и/или выгод от реализуемого проекта, с выездом на место;
- осуществляет анализ документов (анкеты, графики, отчеты, регистрационные журналы, списки участников);
- участвует в соответствующих мероприятиях (тендер, закуп, реализация инициатив/проектов/программ);
- дает рекомендации для обеспечения качества предоставления услуг и/или своевременного завершения инициатив/проектов/программ;
- своевременно информирует айыл окмоту, айылный кенеш и местное сообщество о выявленных проблемах в ходе реализации инициатив/проектов/программ, предоставления услуг, а также о результатах своей проделанной работы;
- вносит предложения по улучшению предоставления услуг, реализации плана, корректировке хода исполнения проекта.

27.7. Айыл окмоту вправе создавать группы по совместному мониторингу и оценке по вопросам, относящимся к его компетенции, для достижения целей и решения задач, предусмотренных пунктами 27.1–27.2 настоящего Устава².

27.8. Результаты деятельности группы совместного мониторинга и оценки вывешиваются на информационных стендах, распространяются в объявлениях, в средствах массовой информации, а также могут выноситься на сельский сход, общественные слушания, курултай для обсуждения».

Таким образом, постоянные группы Совместного мониторинга и оценки создаются для регулярного мониторинга на основании законов «О местном самоуправлении», «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 15 января 2014 года³, на основании раздела 27 Устава местного сообщества. При поддержке бюджетной комиссии местного кенеша группы СМиО смогут легитимно осуществлять свою деятельность.

¹ График работы группы СМиО необходимо согласовать с местным кенешем. Поскольку кенеш является заинтересованной стороной в получении результатов МСО, важно, чтобы депутаты были хорошо информированы о планах группы на самом начальном этапе.

² Может возникнуть ситуация, при которой айыл окмоту и местный кенеш создадут группы СМиО по одному и тому же вопросу. Целесообразнее в этом случае объединить усилия двух групп, включив в состав представителей исполнительного и представительного органа местного самоуправления. Такая ситуация маловероятна в случае, если графики и планы работы группы СМиО согласуются как с местным кенешем, так и с исполнительным органом МСУ – айыл окмоту.

³ Закон «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 15 января 2014 года. Закон принят в целях повышения эффективности и результативности действующей нормативной правовой базы Кыргызской Республики путем мониторинга и оценки нормативных правовых актов (стратегий/программ), принятых государственными органами и органами местного самоуправления. В частности, дополнения внесены в следующие законы Кыргызской Республики: «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О местном самоуправлении».

II. Система планового мониторинга и регулярной оценки деятельности органов МСУ

Концепция совместного мониторинга и оценки на уровне местного самоуправления заключается в том, что совместный мониторинг и оценка проводятся на постоянной основе с участием органов местного самоуправления и местного сообщества.

Согласно Типовому уставу местного сообщества, цели совместного мониторинга и оценки:

- это обеспечение прозрачности, гласности и вовлечения членов сообщества в принятие общественно важных решений местного уровня;
- это определение и решение приоритетных вопросов и нужд села;
- это повышение эффективности использования средств и ресурсов местного сообщества, донорских организаций и органов местного самоуправления, направленных на развитие айылного аймака¹.

Объектами мониторинга и оценки на уровне местного самоуправления должны быть:

- работа исполнительных органов МСУ и качество услуг, предоставляемых органами МСУ;
- результаты реализации местных инициатив, проектов, программ, выполняемых на территории айылного аймака, независимо от источников их финансирования, с учетом всех ресурсов;
- межэтнические отношения на территории айылного аймака с целью раннего предупреждения и предотвращения межэтнических конфликтов;
- любые социальные проблемы, представляющие важность для местного сообщества.

Главная причина, по которой сообществу необходимо участвовать в процессе совместного мониторинга и оценки – это подотчетность и прозрачность всей деятельности органов местного самоуправления, айылного кенеша, общественных организаций и сообщества айылного аймака в целом. Одна из стратегических задач, которую решает процесс СМиО, – повышение доверия населения к органам МСУ, его лучшая информированность о том, что получается и что не получается в работе органов МСУ; какая помощь и какие виды сотрудничества и совместной работы должны применяться для достижения общих целей.

Есть еще ряд стратегических и тактических задач, которые сообщество и органы МСУ решают в процессе совместного мониторинга и оценки:

- доступность и качество конкретных услуг, предоставляемых исполнительным органом сельского айылного аймака;
- повышение ответственности органов местного самоуправления, общественных организаций и самого сообщества;
- исполнение органами МСУ обязательств, возложенных законами КР², и достижение результатов местных планов реализации национальных, региональных и секторальных программ развития³;
- реальное определение проблем, нужд айылного аймака, нужд каждого села, каждого сельчанина и устранения выявленных недостатков;
- прозрачность планирования и реализации бюджета айылного аймака, с учетом индекса прозрачности муниципального бюджета;
- успешное планирование и реализация планов местного территориального развития с учетом реальных нужд населения;
- справедливое и эффективное распределение ресурсов айылного аймака;
- мониторинг и оценка результата того или иного микропроекта, который реализовывался различными донорами;
- обеспечение прозрачности, гласности и подотчетности всех мероприятий, проводимых в айылном аймаке;
- мониторинг межэтнических отношений и других проблемных зон в сообществе, в зависимости от его структуры.

¹ Устав местного сообщества (типовой) <http://vap.kg/ru/activities/legislation/>

² Например: ст.27 Закона "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин", норма Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье».

³ Например: местных планов реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике.

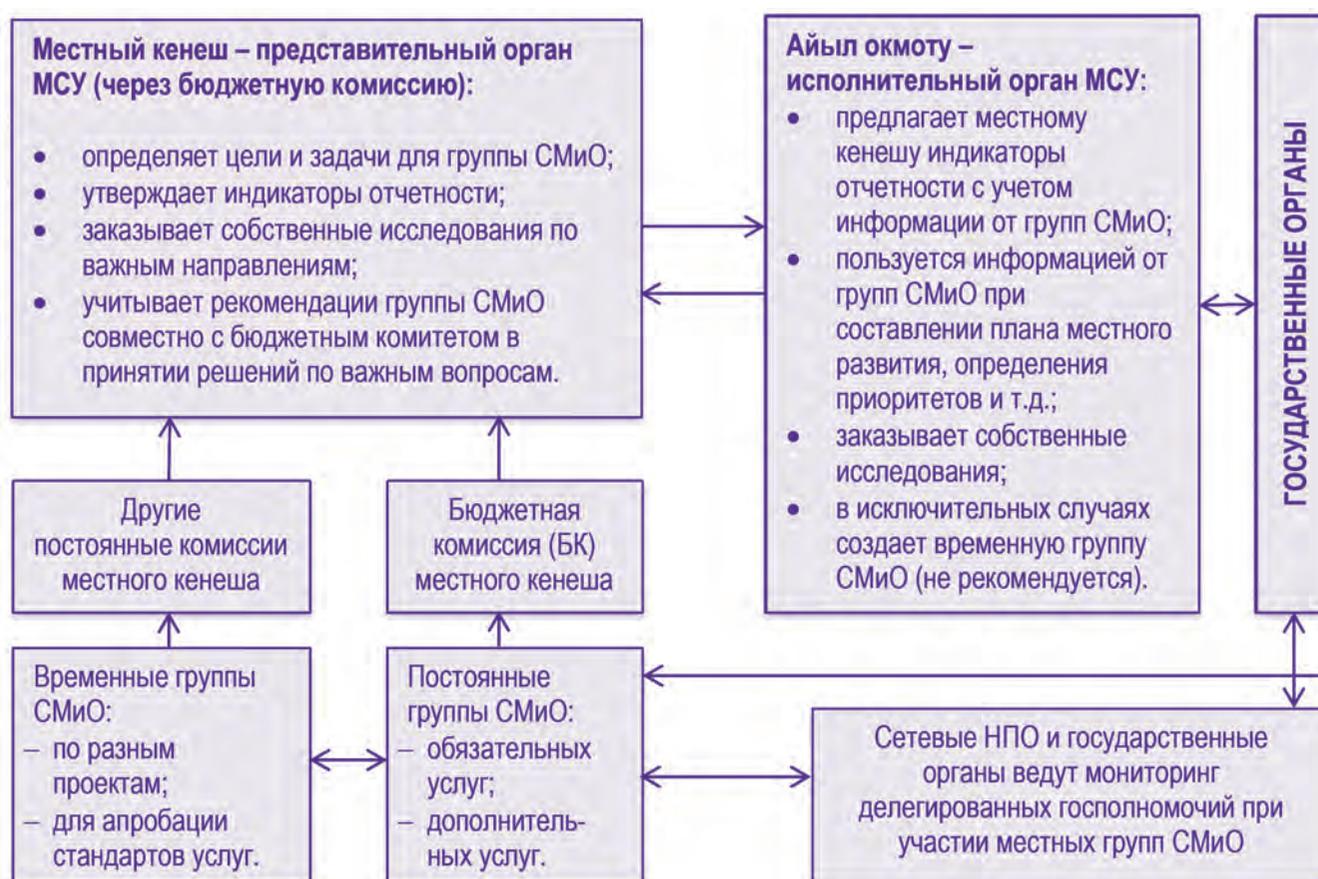


Схема 1. Система совместного мониторинга и оценки айылного аймака

2.1. Роль айыл окмоту в процессе МиО

Айыл окмоту (АО) в своей деятельности подотчетен айылному кенешу и оказывает содействие депутатам айылного кенеша в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении сессии айылного кенеша, заседаний постоянных (временных) комиссий айылного кенеша, а также отчетов перед избирателями, а по делегированным государственным полномочиям – перед соответствующим государственным органом.

Айыл окмоту предоставляет услуги населению, местному сообществу, поэтому для АО важно следить за тем, насколько местное сообщество удовлетворено услугами, есть ли необходимость корректировать свои управленческие решения.

В связи с этим, для достижения целей и решения задач, предусмотренных пунктами 27.1-27.2 Устава местного сообщества, айыл окмоту вправе создавать группу СМиО. Однако, когда мы говорим о совместном мониторинге и оценке, важно помнить, что группа, созданная решением АО, должна включать представителей сообщества, а именно: представителей тех групп и слоев общества, услуги которым будут подвергнуты мониторингу. Вообще создание групп СМиО по инициативе айыл окмоту – не лучшее решение. Целесообразнее, когда инициатива исходит от местного кенеша или от сообщества. Однако при принятии решения нужно учитывать уникальные особенности каждого муниципалитета, уровень активности и подготовленности местного кенеша, а также помнить, что у айыл окмоту в исключительных случаях могут быть собственные цели в создании группы СМиО, например, восстановление пошатнувшегося доверия со стороны сообщества и местного кенеша. В этом случае айыл окмоту может инициировать создание группы СМиО, чтобы доказать отсутствие фактов коррупции или нарушений. Но такая группа будет носить характер временной – после решения проблемы или восстановления доверия, она, скорее всего, исчерпает себя, а дальше к работе должна приступить постоянная группа.

Важной стороной деятельности АО в процессе СМиО должны стать предложения по индикаторам мониторинга. Сами индикаторы, дающие ответ на вопрос «Хорошо ли предоставлена услуга или выполнен проект?», должен утвердить местный кенеш, однако базовые предложения, варианты индикаторов должны поступить от исполнительного органа МСУ.

2.2. Роль айылного кенеша в процессе МиО

Айылные кенешы вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, не спрашивая на это ни у кого дозволения. За результаты своей деятельности они отвечают только перед избравшим их населением¹, необходимо создание механизмов учета результатов мониторинга при принятии решений айылным кенешем в отношении важнейших вопросов – бюджета, услуг, управления ресурсами, оценки работы исполнительного органа.

Согласно схеме 1, роль лидера в институционализации мониторинга должна взять на себя бюджетная комиссия местного кенеша. Данная комиссия работает на постоянной основе и курирует вопросы бюджетного процесса айылного аймака. Согласно ст. 33 Закона «О местном самоуправлении», постоянные комиссии местного кенеша:

- 1) участвуют в подготовке вопросов, связанных с экономическим, социальным и национально-культурным развитием соответствующей территории, вносимых на рассмотрение кенеша;
- 2) вносят в кенеш предложения по вопросам развития социально-культурной и производственной инфраструктуры на соответствующей территории, укрепления экономической основы местного самоуправления;
- 3) предварительно рассматривают проекты планов экономического развития своей территории и бюджета, отчеты о выполнении планов и исполнении бюджета, готовят по ним свои замечания, в случае необходимости представляют их кенешу;
- 4) осуществляют контроль за исполнением принятых айылным кенешем решений и соблюдением выполнения требований устава.

Постоянные комиссии местного кенеша по вопросам, относящимся к их ведению, вправе заслушивать руководителей и специалистов органов местной государственной администрации и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на соответствующей территории.

Поэтому постоянную группу совместного мониторинга и оценки можно создать при бюджетной комиссии местного кенеша. При этом объектом работы такой группы должны стать постоянные «продукты» местного самоуправления – обязательные и дополнительные муниципальные услуги, дела местного значения. А вот в процесс мониторинга и оценки исполнения делегированных государственных полномочий целесообразно вовлекать значимые республиканские секторальные или сетевые организации гражданского общества.

Группы совместного мониторинга и оценки, создаваемые гражданами на уровне сообществ, могут носить также временный характер. Например, когда активный житель хочет участвовать в мониторинге интересного ему объекта, но не везде и не всегда; в частности, родитель первоклассника хочет осенью провести мониторинг качества ремонта школы, а ремонт фельдшерско-акушерского пункта ему не интересен. Зато молодой женщине – будущей матери, наоборот, интересен ремонт ФАП, а школа ее пока не интересует. В то же время местный кенеш и айыл окмоту могут заказать независимое исследование или социологический опрос группе СМиО в отношении общего качества работы исполнительного органа и степени удовлетворенности граждан услугами, которые они получают от местного самоуправления.

2.3. Риски «перегибов» в сторону контроля и конфликтный потенциал

Важно помнить, что всегда будут риски превращения группы Совместного мониторинга и оценки в некий контрольный орган, члены группы СМиО могут стремиться к тому, чтобы взять на себя функции контроля, тем более, ощущая поддержку местного кенеша. Особенно опасна такая трансформация для аймаков, где есть противостояние между кенешем и исполнительным органом. В этом случае кенеш может использовать группы СМиО для решения политических задач. Поэтому гражданам, входящим в группы СМиО, очень важно помнить о том, что процесс совместного мониторинга и оценки направлен на улучшение условий жизни и не может быть инструментом политической борьбы.

Надо быть готовым к тому, что необходимое взаимопонимание и сотрудничество выстраивается не сразу, требуется время и щепетильное отношение к целям и задачам мониторинга и оценки от всех заинтересованных сторон. Время от времени между АО, АК и местным сообществом может возникать недопонимание и некоторое напряжение, которое иногда доходит до конфликтов. Случается это по одной или нескольким причинам, приведенным ниже:

- непонимание цели совместной деятельности или ее неприятие;
- плохая координация работ или ее отсутствие;
- разные мнения в отношении путей решения проблемы;

¹ В начале 2013 года ИПР организовал экспертное обсуждение вопросов мониторинга на уровне сельских МСУ с участием организаций гражданского общества, входящих в Сеть добросовестного управления. Здесь и далее отражено общее мнение участников сети, куда входят многие значимые сетевые НПО Кыргызстана.

- недостаточная открытость и прозрачность;
- разные стили поведения и жизненный опыт;
- плохая коммуникация (не так сказали, не вовремя сказали) и т. д.

Эти причины могут привести не только к простому неодобрению, но и к конфликту. Как разрешать конфликтные ситуации? Существуют разные подходы и стили поведения при подобных ситуациях, например:

- **избегание** – не идти на конфликт, уход в сторону, откладывание проблемы;
- **приспособление** – пренебрежение своими интересами ради удовлетворения интересов другого лица;
- **конкуренция** – отстаивание своих собственных интересов или прав за счет других, стремление к победе;
- **компромисс** – поиск взаимоприемлемого решения, частично удовлетворяющего обе стороны;
- **сотрудничество** – выработка решения, полностью удовлетворяющего обе стороны;
- **глубокое проникновение в суть вопроса** и поиск альтернативного решения.

С точки зрения любой совместной деятельности, самым лучшим является сотрудничество. При таком подходе важно вовлекать в деятельность тех лиц, которые выражают несогласие или конфликтуют, чтобы они могли вносить свои предложения и нести ответственность за некоторый участок или фронт работ. Тогда они станут участниками, «совладельцами» проекта или программы, и вместо бессмысленного противостояния перейдут к конструктивному сотрудничеству.

Итак, важно запомнить, что:

- группа СМиО не является контролирующим органом, она не осуществляет: ревизию, аудит, контроль;
- группа СМиО ведет мониторинг, отслеживает ситуацию и дает рекомендации на улучшение;
- группа СМиО не дает правовую оценку, оценка группы СМиО заключается в выражении мнения сообщества относительно услуг и проектов;
- предложения группы СМиО носят рекомендательный характер и рассматриваются айылным кенешем с участием айыл окмоту.

2.4. Как убедить главу айыл окмоту и айылный кенеш в необходимости создания и поддержки регулярного совместного мониторинга и оценки?

Какие выгоды получают органы МСУ, когда на территории айылного аймака активно работает совместная группа мониторинга и оценки?

Начать надо с того, что определение группы «совместная» означает, что мониторинг и оценка проводятся совместными усилиями граждан и органов местного самоуправления. Следовательно, у каждой из сторон в этом процессе есть свои цели и свои интересы. Без осознания этих целей и интересов эффективные мониторинг и оценка невозможны, превращаются в имитацию деятельности, ведут к разочарованию и взаимному недовольству.

Поэтому на самом начальном этапе организации работы групп СМиО их участники, как со стороны местного сообщества, так и со стороны органов местного самоуправления, должны быть уверены, что они хорошо понимают свои цели и свои интересы. Иными словами, все участники группы СМиО должны легко отвечать на вопрос – зачем им участие в мониторинге и оценке? Какую выгоду они получают от результатов этой работы – лично или как представители какой-либо группы интересов? Особенно сложно убедить в полезности СМиО руководство исполнительного органа – айыл окмоту.

Руководство айыл окмоту часто раздражается, когда к нему приходит группа граждан и заявляет о своем желании проводить на территории айылного аймака какие-либо действия по мониторингу и оценке. В этом раздражении нет ничего удивительного, так как айыл окмоту и так лихорадит от многочисленных и не всегда оправданных проверок со стороны государственных органов. Дополнительные проверяющие, да еще не облеченные властными полномочиями, будут в этой ситуации раздражать кого угодно. Поэтому очень важно в доверительном разговоре, в доброжелательном тоне разъяснить главе и другим сотрудникам айыл окмоту, что у них есть свои собственные выгоды от такого гражданского участия. Чтобы разъяснение было доступным и легко воспринималось, необходимо привести примеры из реальной практики работы айыл окмоту – вашего или какого-либо другого.

Коротко пользу для айыл окмоту от сотрудничества с группой СМиО можно описать следующим образом.

- **Преодоление недоверия и подозрения в коррупции со стороны населения.**
- **Предотвращение обвинения в бездействии и неспособности решить важные для населения проблемы.**

- **Своевременное получение информации о настроениях и отношении населения к своим действиям (главы АА).**
- **Сокращение количества проверок со стороны органов прокуратуры.**
- **Сбор и анализ дополнительной информации для отчетов перед айылным кенешем и государственными органами, чужими руками и без дополнительных усилий.**
- **Придание дополнительной достоверности и убедительности своим отчетам.**
- **Предотвращение необоснованных проявлений недовольства и разочарованности со стороны сообщества.**
- **Предотвращение конфликтов между кенешем и исполнительным органом.**
- **Предотвращение подозрений в необоснованности тарифов и платежей.**

Итак, рассмотрим выгоды айыл окмоту от участия в процессе СМиО подробнее, с использованием реально возникавших ситуаций.

Преодоление недоверия и подозрения в коррупции со стороны населения. Люди склонны заблуждаться и преувеличивать, опираясь на эмоции, когда им не хватает фактов для адекватной оценки ситуации. В процессе мониторинга граждане больше узнают о ресурсах, которые на самом деле есть в распоряжении айыл окмоту, и получают возможность убедиться, что эти ресурсы используются правильно и по назначению.

ПРИМЕР. Школа, построенная на грант донорской организации, оказалась очень холодной. По селу поползли слухи, что глава айыл окмоту во время строительства украл часть утеплителя. Но на самом деле айылному аймаку просто не хватило денег на приобретение необходимых материалов. Если бы глава во время строительства активно сотрудничал с группой СМиО, люди не стали бы подозревать главу в коррупции.

Предотвращение обвинения в бездействии и неспособности решить важные для населения проблемы. Это особенно важно для дотационных айылных аймаков, когда у органа МСУ просто нет средств для решения даже самых насущных проблем. Случается, что таким муниципалитетам помогает кто-то со стороны, но при этом к донорам и спонсорам обращается глава АА, а люди начинают думать, что сам глава ни на что не способен.

ПРИМЕР. Селу не хватает денег на строительство детского сада. Глава многие месяцы тратит огромное количество сил на поиск средств и, наконец, получает их из областного фонда развития. Во время церемонии открытия садика все лавры достаются полномочному представителю и районному акиму, граждане уверены, что сад построен и открыт по их инициативе и является их личным вкладом в развитие села. При этом садик построен плохо, но виновных не найти. Если бы группа СМиО с самого начала знала о поиске и привлечении средств, а также следила бы за тем, как они расходуются, такой ситуации не возникло бы.

Своевременное получение информации о настроениях и отношении населения к своим действиям (главы АА). Группа СМиО должна работать на регулярной основе и периодически делиться полученной информацией с айыл окмоту. Это позволяет вовремя корректировать план работы, чтобы наилучшим образом удовлетворять потребности граждан в услугах.

ПРИМЕР. Население страдает от мусора, участились вспышки инфекционных заболеваний. В начале года на сходе сельчане поставили перед главой задачу – решить проблему, так как она угрожает здоровью граждан. Айыл окмоту разработал план, нашел средства на приобретение специальной техники, запустил три маршрута по вывозу мусора. Но мусор вывозится плохо, так как тракторист не соблюдает график, однако ловко уворачивается от обвинений. Группа СМиО проводит мониторинг предоставления услуги и в середине года рапортует главе АО о ситуации в деталях. Глава получает основания уволить тракториста и нанять нового, проблема успевает решиться до нового схода.

Сокращение количества проверок со стороны органов прокуратуры. Проверки прокуратуры – настоящий бич для органов МСУ. Они отнимают огромное количество времени и почти не дают результатов. При этом в каждом селе есть как злостные жалобщики, так и просто недовольные граждане, которым не лень описать свое недовольство в письме в прокуратуру. И снова проверка. Группа СМиО, общаясь с гражданами, своевременно выявляя недовольство и упущения в работе айыл окмоту, предоставляет эту информацию главе и дает возможность исправить ситуацию и предотвратить написание новых жалоб. Количество проверок пусть не намного, но сокращается.

ПРИМЕР. Группа СМиО провела мониторинг ответов на письменные обращения граждан в отношении бюджета и выявила, что два письма остались без ответа. Эта информация поступила к главе, и он распорядился срочно подготовить ответ заявителю. Ответ пришел как раз вовремя, так как гражданин, обратившийся в айыл окмоту с вопросом о бюджете, оказался лидером неправительственной организации и уже собирался жаловаться в прокуратуру на нарушение закона о доступе к информации и закона об обращениях граждан.

Сбор и анализ дополнительной информации для отчетов перед айылным кенешем и государственными органами, чужими руками и без дополнительных усилий. Не секрет, что айыл окмоту приходится заниматься подготовкой ответов на многочисленные и весьма разнообразные запросы от государственных органов, начиная с районных структур, заканчивая Жогорку Кенешем. При этом у сотрудников айыл окмоту не всегда есть под рукой необходимая информация. Группа СМиО может предоставить айыл окмоту различные виды информации, особенно в отношении оценки удовлетворенности услугами, отношении к реформам и так далее.

ПРИМЕР. Район попросил предоставить данные об отношении населения к проводимым реформам для отчета в ЖК, но аппарат АО не проводил никаких мероприятий в этом направлении. Так как группа СМиО проводит анкетирование жителей села, то у нее есть вся необходимая информация по данному вопросу, группа может дать АО все необходимые количественные и качественные данные.

Придание дополнительной достоверности и убедительности своим отчетам. Зачастую государственные органы делают вид, что они не слышат или не верят информации, предоставленной органом МСУ. В некоторых случаях, чтобы развернуть ситуацию в свою пользу, отдельные чиновники даже могут обвинить главу в незнании ситуации, отсутствии у него поддержки со стороны населения. Поэтому отчет, подтвержденный информацией от группы СМиО, помогает бороться с таким предвзятым отношением.

ПРИМЕР. По политическим причинам руководитель районной государственной администрации хочет руками депутатов айылного кенеша сместить главу АО с должности и приезжает на сессию кенеша, где выступает с обвинениями в адрес главы. Все обвинения сводятся к тому, что население недовольно работой айыл окмоту, доказательством чему служит определенное количество жалоб, поступивших в акимат. Однако на сессии выступает группа СМиО, которая свидетельствует об обратном – население большинством мнений поддерживает работу АО и выражает доверие главе. В результате депутаты отказываются поддержать позицию районного начальства и сместить главу с должности.

Предотвращение необоснованных проявлений недовольства и разочарованности со стороны сообщества. Местные неформальные лидеры заявляют о том, что их не уважают, не прислушиваются к их мнению или что действия айыл окмоту по разрешению жалоб, решению проблем и нужд села не являются эффективными. За этим могут последовать более жесткие требования, угрозы и враждебные действия.

ПРИМЕР. Неправильная и неполная информация по распределению земли породила слухи, в сообществе начался конфликт между различными заинтересованными сторонами. Своевременная информация от группы СМиО в айыл окмоту может предотвратить эскалацию данного конфликта, если группа СМиО приводит убедительные доказательства того, что земля распределялась справедливо, под наблюдением группы СМиО.

Предотвращение конфликтов между кенешем и исполнительным органом. Не секрет, что во многих сельских муниципалитетах Кыргызстана между представительной и исполнительной ветвями местного самоуправления наблюдается противостояние, вспыхивают конфликты. Основой конфликта могут быть личностные и политические аспекты взаимоотношений, но иногда причиной становится разница в видении того, какие проблемы села нужно решать в первую очередь: глава АО предлагает заняться мусором, а депутаты требуют строительства детского сада. От этого страдает качество работы местного самоуправления в целом, негативному воздействию подвергается обстановка в сообществе.

ПРИМЕР. Группа СМиО по заданию АК и АО проводит опрос населения, чтобы выяснить и ранжировать наиболее насущные проблемы и нужды села, а также выясняет мнение сообщества относительно наиболее эффективных и результативных мер. После проведения опроса группа СМиО делает анализ и предоставляет отчет АК и АО. Органы МСУ, изучив с помощью группы СМиО ожидания сообщества, выбирают наиболее оптимальный вариант, который удовлетворяет все стороны.

Предотвращение конфликтов и подозрений в кулуарности принятия решений. Очень часто органы МСУ обвиняются в "клановости", считая, что глава АО, применяя административный ресурс, помог прийти в местный кенеш таких депутатов, чтобы большинство из них были из своего клана (партии, рода, национальности и т.п.). Наиболее ярко это проявляется в местах компактного проживания представителей одного рода или национальных меньшинств, когда и глава АО и большинство депутатов являются их представителями.

ПРИМЕР. Для решения проблемы улучшения дорог принято решение выделить из местного бюджета средства на привоз гравия, для засыпки и разравнивания дорожного полотна улиц. Но средств недостаточно, чтобы сделать аналогичную работу на всех улицах всех сел данного АА. Если отбор пройдет кулуарно, то глава АО будет обвинен, что он сделал это там, где проживают его сородичи. Поэтому группа СМиО, сформированная с учетом пола, возраста и представительства других национальностей, проводит мониторинг состояния улиц и вносит предложение, на каких улицах в первую очередь нужно провести работы по улучшению их состояния.

Предотвращение подозрений в необоснованности тарифов и платежей. Местному самоуправлению приходится собирать с населения денежные средства, например, для финансирования предоставления какой-либо услуги. Но население считает, что сбор слишком высок и отказывается платить средства в требуемом объеме.

ПРИМЕР. Для решения проблемы вывоза мусора АО на донорские грантовые средства приобрел трактор МТЗ-82. Однако чтобы оплачивать работу тракториста и покупать ГСМ, АО вынужден ввести сбор за мусор, для чего разработан тарифный план. Но у сообщества возникли вопросы, каким образом был рассчитан тариф, кому принадлежит трактор, почему он проезжает по селу только два раза в неделю. Группа СМиО может провести сравнение тарифа со стоимостью ГСМ, подобными выплатами в соседних аймаках, изучить, что закладывается в тариф, кроме заработной платы тракториста, запчастей и ГСМ. Также группа проверяет, поставил ли АО этот трактор на свой баланс, будет ли создаваться в будущем ЖКХ, готовы ли жители оплачивать за эту услугу и в каком размере. Также группа оценивает, удобен ли график вывоза мусора для граждан. Опираясь на информацию, полученную от группы СМиО, кенеш принимает решения, которые будут поддержаны сообществом, а уровень собираемости платежей, соответственно, вырастет. У населения больше нет причин выражать недовольство, распускать сплетни.

В целом, с самого начала внедрения СМиО в жизнь айылного аймака, главным становится установление доверия и сотрудничества между АО, АК, ГСМиО и сообществом через формирование заинтересованной среды. Формирование заинтересованной среды – это процесс объединения всех компонентов этой среды или заинтересованных людей в единую систему для достижения целей и задач сообщества. Это означает, что необходимо уделять много времени и внимания достижению взаимного доверия и уважения как внутри всех заинтересованных сторон (АО, АК, группы СМиО, разные инициативные группы, НПО и т.д.), так и между сообществами и какими-либо другими организациями, вовлеченными в процесс СМиО. Все участники должны понимать сильные и слабые стороны друг друга. Это приведет к обмену опытом, навыкам внутри сообщества и между сообществами и другими заинтересованными сторонами. Необходимо развить чувство собственности сообщества по отношению к процессу СМиО. Если говорить о длительных результатах работы группы совместного мониторинга и оценки, их стабильности и состоятельности в осуществлении деятельности без внешней поддержки, очень важным является чувство собственности по отношению к процессу. Сформировать его можно, реагируя, в первую очередь, на приоритетные интересы сообщества.

2.5. Мотивация членов группы совместного мониторинга и оценки

Сложным вопросом была и остается мотивация участников групп СМиО со стороны сообщества – простых граждан, которые тратят свое время на выполнение общественной работы. Выше мы говорили о том, что в отношении временных групп СМиО, выполняющих мониторинг отдельных проектов, мотивация видна достаточно ясно – всегда есть будущие «клиенты» проекта, которые прямо заинтересованы в том, чтобы проект достиг своих результатов в полном объеме. Например, когда речь идет о ремонте школы, всегда найдутся неравнодушные родители, желающие принять участие в мониторинге и оценке. За ремонтом оросительной сети с удовольствием проследят фермеры. Чистку арыков проверят жители улицы, по которой проложены арыки. И так далее. Сложнее с постоянными группами, которые, с одной стороны, требуют больше времени от своих членов, с другой – требуют специальных знаний, например, о том, как проводить опросы, как измерять доступность услуги, как анализировать данные и т. д.

Рассчитывать на то, что одни и те же люди бесплатно годами будут заниматься совместным мониторингом и оценкой, не приходится. Именно поэтому эксперты настоятельно рекомендуют создавать группы на базе

местного кенеша, с активным участием кенеша, чтобы опыт и наработки групп СМиО не исчезали в «никуда», чтобы в органах МСУ формировалась традиция СМиО, сохранялся опыт, передавались знания. Очень полезно в этом отношении выстраивать долгосрочные партнерские отношения с местными неправительственными организациями, которые вполне могут стать постоянным помощником кенеша в организации процесса СМиО. Однако без людей, простых жителей села, совместный мониторинг и оценка невозможны, поэтому кенешу следует подумать о том, как обеспечить дополнительную мотивацию участникам групп СМиО. Поэтому необходима активизация таких неправительственных организаций, как комитеты женщин (женсоветы) и комитеты молодежи¹ АА. С помощью их руководителей и активистов, как правило, проводятся такие мероприятия, как 8 Марта, День защитников Отечества, День молодежи, День матери и т.п. Учитывая, что эти люди являются признанными лидерами сообщества, можно привлекать их представителей для работы в группе СМиО на постоянной основе. Это не означает, что постоянно будет работать одно и то же лицо. Это означает, что в составе группы СМиО будет один представитель женсовета и один представитель комитета молодежи.

При этом основным принципом работы в группе СМиО является безвозмездность, наличие большого личного желания выполнить общественно-полезный труд, а это желание заслуживает благодарности и поощрения, которые могут быть выражены в виде:

- награждения грамотами и ценными подарками;
- объявления благодарности;
- занесения на Доску Почета сообщества;
- занесения в Книгу Почета сообщества;
- присвоения звания «Почетный гражданин села» и звания «Почетный гражданин айылного аймака»;
- представления к награждению государственными наградами Кыргызской Республики.

Применение мер морального и материального поощрения производится в порядке, предусмотренном Уставом местного сообщества²:

- инициатива представления членов сообщества к поощрению принадлежит сходам жителей села, судам аксакалов, общественным организациям, территориальным общественным самоуправлениям, айыл башчысы, главе айыл окмоту, депутатам айылного кенеша, председателю айылного кенеша;
- решение об объявлении благодарности, награждении ценными подарками, другими материальными и денежными премиями, вручении грамот принимается главой айыл окмоту;
- решение о занесении на Доску Почета и в Книгу Почета сообщества, присвоении звания «Почетный гражданин села», «Почетный гражданин айылного аймака», а также о представлении к награждению государственными наградами Кыргызской Республики принимается айылным кенешем по представлению главы айыл окмоту.

Высшим почетным званием местного сообщества является звание «Почетный гражданин айылного аймака», которое присуждается за выдающийся вклад в развитие айылного аймака решением айылного кенеша. Айылный кенеш может устанавливать для лиц, имеющих звание «Почетного гражданина айылного аймака» специальные льготы, а также устанавливать для них стипендию и другие материальные поощрения в пределах имеющихся средств местного бюджета и в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

¹ В некоторых АА есть молодежные инициативные группы - МИГи.

² Устав местного сообщества (типовой) <http://vap.kg/ru/activities/legislation/>



III. Организация процесса совместного мониторинга и оценки в айылном аймаке

3.1. Формирование группы СМиО

3.1.1. Информационная кампания для сообщества и всех заинтересованных лиц

Предварительно необходимо хорошо и качественно провести информационную кампанию для сообщества и всех заинтересованных сторон о выгоде СМиО, о целях и задачах группы СМиО.

Для информирования необходимо:

- разработать и подготовить информационные материалы по цели и задачам СМиО;
- распространить среди населения, организаций, учреждений, предприятий, гражданских групп и неправительственных организаций необходимую информацию;
- обнародовать информацию другими возможными средствами;
- при необходимости выпустить пресс-релиз и информировать местные средства массовой информации;
- разместить объявление в общедоступных местах сел для ознакомления населения о рабочих встречах по созданию группы СМиО с указанием даты, времени и места проведения;
- оповестить лично ключевых лиц сообщества, депутатов местного кенеша, отделы аппарата айыл окмоту;
- выбрать ответственного депутата;
- в случае необходимости привлечь экспертов;
- подготовить место для проведения рабочих встреч.

3.1.2. Подбор кандидатов, состав и руководитель группы совместного мониторинга и оценки

Из состава местного кенеша выбирается депутат, ответственный за работу группы СМиО, желательно из бюджетной комиссии. Он организует информационную кампанию о создании группы СМиО на территории айылного аймака и в селах.

Альтернатива. Если есть необходимость сделать процесс более официальным, то создание группы СМиО должно быть инициировано местным кенешем. В этом случае депутат-инициатор предлагает вопрос о создании ГСМиО на сессии; сессия дает протокольное поручение постоянной комиссии; постоянная комиссия назначает ответственного депутата, который далее ведет работу по созданию группы.

Первым шагом должно стать вывешивание информационных материалов о системе совместного мониторинга и оценки на информационных стендах. Желательно также провести в каждом селе консультационные рабочие встречи, пригласив на них лидеров и активистов сел, старейшин, депутатов от этого села, работников здравоохранения и образования, лидеров женсоветов, комитетов молодежи и других НПО, общинных организаций, АВП, СООППВ, СКЗ, предприятий, а также других представителей гражданского сектора. Состав и количество приглашенных могут меняться в зависимости от места проведения. Консультационные встречи должны состояться в то время и в том месте, где будет обеспечено максимальное посещение и участие.

Ответственный депутат также собирает списки потенциальных кандидатов в группу СМиО, предложенных членами сообщества на общих собраниях сел, согласно понятным всем критериям: доверие, уважение, честность, авторитетность, порядочность, организаторские способности. Понятно, что в группу СМиО должны войти люди, которым сообщество доверяет, в порядочности которых не сомневается. В то же время эти люди должны быть достаточно бойки и активны, чтобы вести общественную работу.

Полный список критериев, по которым будут избирать членов группы СМиО, должно определить сообщество, хотя ответственный депутат-инициатор может предложить проект перечня. Также проект перечня может быть разработан на фокус-группе с участием активных членов сообщества. Можно определить, что на постоянной основе в составе группы СМиО будут представители Женсовета и Молодежного комитета АА, а определение конкретных персоналий возложить на эти организации. Состав группы СМиО утверждается айылным кенешем (возможно предварительное одобрение на сходе), затем депутат, ответственный за работу группы СМиО, организует первое заседание группы. По мере необходимости члены бюджетной комиссии помогают ответственному депутату в организационной работе по созданию группы СМиО.

На первом заседании группы СМиО ответственность за дальнейшую работу группы СМиО передается избранному председателю группы СМиО. Члены группы СМиО открытым голосованием большинством голосов от их общего числа избирают руководителя группы. Решение группы СМиО об избрании руководи-

теля оформляется протоколом, который подписывается всеми членами группы. Решения группы принимаются простым большинством голосов. Заседания группы СМиО проводятся в форме открытого собрания.

Руководитель группы СМиО вправе:

- представлять интересы группы СМиО в государственных органах и органах местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организациях;
- координировать работу группы СМиО;
- проводить собрания группы СМиО;
- подписывать документы от имени группы СМиО и др.

Группы СМиО приобретают свой статус с момента утверждения айылным кенешем.

3.1.3. Состав группы совместного мониторинга и оценки

Состав группы СМиО определяется с учетом:

- соблюдения гендерного баланса;
- представленности из каждого села айылного аймака;
- наличия опыта общественной работы для участия в постоянной группе СМиО (наличие знаний о сути проблемы – для участия во временной группе по конкретному проекту);
- наличия желания на безвозмездной основе работать для решения приоритетных вопросов села.

Оптимальная численность группы СМиО – 7 (семь) человек, а структура может быть такой:

- 5 представителей сообщества (может быть увеличено, в зависимости от количества сел в аймаке);
- 1 представитель айыл окмоту;
- 1 представитель айылного кенеша.

В состав группы по совместному мониторингу и оценке могут входить представители инициативных групп, некоммерческих организаций, члены местного сообщества и иные лица, независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, носящих дискриминационный характер¹.

В состав группы СМиО входит по одному уважаемому представителю сел, входящих в АА, представитель айыл окмоту (глава или сотрудник аппарата), депутат айылного кенеша, НПО, жители села, представители других групп общинного типа (жамааты, ГВП и т. д.) соблюдая принцип гендерного равенства. Нельзя допустить, чтобы в составе группы СМиО были только члены ОМСУ и АК. Членов сообщества (НПО, члены жамаатов, лидеры, аксакалы и т. д.) в составе ГСМиО должно быть более 51%.

Список членов группы СМиО вывешивается на информационных стендах в сообществах. Рекомендации по изменениям в составе группы СМиО могут быть предложены как со стороны группы, так и со стороны органов МСУ, но принимаются только на заседании МК в присутствии не менее 51% депутатов.

3.1.4. Что будут мониторить и оценивать группы совместного мониторинга и оценки?

Группа по совместному мониторингу и оценке вправе проводить мониторинг и оценку:

- деятельности айыл окмоту и его структурных подразделений, а также иных муниципальных организаций, предприятий и учреждений;
- деятельности общественных организаций и объединений (ассоциация водопользователей (АВП), сельское объединение пользователей питьевой воды (СОППВ) и др.), предоставляющих услуги, касающиеся обеспечения жизнедеятельности местного сообщества соответствующей территории;
- реализации планов развития айылного аймака (включая планы совместных действий, планы социально-экономического развития, планы стратегического развития АА и планы реализации национальных стратегий на местном уровне и др.);
- реализации местных инициатив, проектов, программ, финансируемых из средств местного и (или) республиканского бюджетов, международных и иных донорских организаций, спонсоров и других источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики²;
- приватизации предприятий и передаче на баланс айыл окмоту объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования;
- осуществления мероприятий по рациональному использованию земель, находящихся в муниципальной собственности, а также земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий;
- осуществления мероприятий по рациональному использованию ресурсов сообщества;
- формирования, выполнения и использования местного бюджета, внебюджетных средств местного сообщества, индекса открытости бюджета;
- планов совместных действий по решению выявленных приоритетных проблем села, улицы, АА;

¹Устав местного сообщества (типовой) <http://vap.kg/ru/activities/legislation/>

² Устав местного сообщества (типовой) <http://vap.kg/ru/activities/legislation/>

- улучшения межэтнических и межличностных отношений в айылном аймаке, проведения профилактических работ по недопущению межэтнических конфликтов и домашнего насилия;
- тарифов за использование питьевой воды, поливной воды (канализации, теплоснабжения, если они есть), а также за сбор и вывоз твердых бытовых отходов и др.

Особо необходимо отметить участие группы СМиО в решении вопросов местного значения путем совместного изучения нужд села. Сообщество должно само определять, какие проблемы, услуги им решать и оценивать в первую очередь. Для этого проводится исследование – совместное изучение нужд села¹.

Это предусматривает процесс совместной деятельности органов местного самоуправления и местного сообщества по выявлению приоритетных проблем села и решению их через группы СМиО и другие рабочие группы, с учетом мнения и интересов жителей села (сел) айылного аймака.

Для совместного изучения нужд села группа СМиО, АО и АК совместно проводят следующий комплекс мероприятий:

- сбор информации и изучение ситуации в селе;
- определение проблем села;
- анализ проблем села: что является причиной проблем и их последствия;
- определение приоритетных вопросов, подлежащих первоочередному разрешению;
- совместное обсуждение путей решения приоритетных вопросов;
- формирование инициативных групп по решению приоритетных вопросов;
- разработка планов совместных действий;
- обсуждение планов совместных действий по решению приоритетных вопросов с айылным сообществом на сельских сходах, общественных слушаниях;
- отражение планов совместных действий в местном бюджете;
- реализация планов совместных действий;
- совместный мониторинг и оценка реализуемых планов совместных действий;
- отчет о результатах деятельности по реализации планов совместных действий на сельских сходах, общественных слушаниях, курултаях.

3.1.5. Мониторинг и оценка бюджетного процесса как одна из важнейших задач группы совместного мониторинга и оценки

Предварительно группа СМиО проводит мониторинг и оценку, куда направить бюджетные средства и представляет предложения финансово-экономическому отделу айыл окмоту и бюджетной комиссии айылного кенеша для первоначального проекта местного бюджета на следующий год. Айыл окмоту согласовывает с айылным кенешем первоначальный проект местного бюджета с учетом плана совместных действий, предоставленного группой СМиО и т.д.

Проект местного бюджета выносится на бюджетные слушания для всеобщего обсуждения, после чего открыто и гласно рассматривается на сессии айылного кенеша. Проект местного бюджета утверждается айылным кенешем после рассмотрения замечаний и предложений членов местного сообщества с учетом плана совместных действий, предложений группы СМиО по решению приоритетных проблем села. Постановление айылного кенеша об утверждении местного бюджета на соответствующий год подлежит публикации в местных средствах массовой информации, что также может промониторить группа СМиО для дальнейшего определения Муниципального индекса бюджетной прозрачности.

В случае разработки и утверждения плана совместных действий по решению приоритетных вопросов села, после утверждения айылным кенешем местного бюджета, группа СМиО совместно с айыл окмоту вправе внести план совместных действий на рассмотрение постоянной комиссии айылного кенеша по бюджету с рекомендацией о внесении соответствующих изменений в местный бюджет.

Во время мониторинга и оценки желательно проводить регулярные встречи со всем сообществом. Эти встречи позволят обсуждать текущие результаты, проблемы, которые могут возникнуть в ходе реализации совместного мониторинга и оценки, услышать мнение, критику, а возможно, полезные советы и получить помощь от местных жителей. Кроме того, такие встречи могут стать хорошим инструментом вовлечения в местное самоуправление жителей, которые до этого момента оставались в стороне. Наблюдая, как члены ГСМиО работают, видя практические результаты и положительные изменения, некоторые остававшиеся равнодушными люди или организации могут присоединиться к данному процессу.

Для мониторинга и оценки степени прозрачности бюджетного процесса на уровне местного самоуправления группа СМиО может использовать новый для Кыргызстана инструмент – Муниципальный индекс бюджетной прозрачности. Суть данного метода состоит в том, что члены группы СМиО на разных этапах бюджетного процесса визуально оценивают полноту и качество обнародованных органами МСУ бюджет-

¹ Подробнее об этом см. "Учет приоритетов местного сообщества в процессе принятия решений органами МСУ по вопросам местного значения" - первая часть настоящего Комплекса учебных материалов "Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики".



ных документов, а также оценивают усилия органов МСУ по обеспечению прозрачности и понятности этих документов. Подробнее о том, что собой представляет индекс и как его применять, см. публикации Института политики развития.

3.1.6. Права и обязанности групп совместного мониторинга и оценки

Права групп СМиО:

- принимать активное участие в работе айыл окмоту, айылных кенешей при обсуждении вопросов данного АА;
- выносить вопросы социально-экономического развития территории, формирования местного бюджета, использования и развития муниципальной собственности;
- направлять коллективные обращения с предложениями, заявлениями и жалобами в айыл окмоту, айылный кенеш, территориальным подразделениям государственных органов, организаций, учреждений, предприятий и их должностным лицам;
- устно или письменно запрашивать информацию, находящуюся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, учреждений и предприятий, за исключением информации, отнесенной к государственным секретам, а также конфиденциальной информации (служебной тайны);
- устно или письменно направлять обращение к органам местного самоуправления о предоставлении информации местному сообществу главой айыл окмоту, председателем и депутатами айылного кенеша о результатах проделанной ими работы за год (или за полугодие);
- свободно получать информацию (доступ) и изучать содержание реестра объектов муниципальной собственности на имущество в обычные часы работы органов местного самоуправления;
- принимать участие на торгах (в аукционах и конкурсах), проводимых органами местного самоуправления по предоставлению земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий (ГФСУ), муниципальных земель и иного имущества, находящихся в муниципальной собственности;
- принимать участие в сельских сходах, курултаях, общественных слушаниях, на открытых сессиях айылного кенеша и заседаниях постоянных (временных) комиссий айылного кенеша, а также на собраниях муниципальных предприятий, учреждений и организаций с согласия руководителя, свободно высказывать в них свое мнение и вносить предложения по вопросам местного значения;
- принимать участие в тендерах как наблюдатель;
- участвовать в формировании местного бюджета, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из местного бюджета;
- оказывать содействие местной власти и правоохранительным органам по предупреждению кон-

- фликтов социального и иного характера, которые могут приобрести этническую окраску;
- участвовать в работе по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории;
- содействовать выполнению решений местных кенешей, их исполнительных органов;
- организовывать исполнение решений курултайев и сходов граждан.

Обязанности групп СМиО:

- проводить исследование по заданию АК и АО;
- осуществлять анализ документов и предоставлять по ним рекомендации;
- предоставлять отчеты кенешу и айыл окмоту после проведения мониторинга и оценки;
- своевременно информировать АК и АО о выявленных проблемах в ходе реализации инициатив, проектов, программ, предоставления услуг, а также о результатах своей работы;
- вносить предложения и рекомендации по улучшению.

3.2. Планирование деятельности группы совместного мониторинга и оценки

3.2.1. План работы группы совместного мониторинга и оценки

Для выполнения поставленных задач группа по совместному мониторингу и оценке:

- разрабатывает план (график) работы;
- проводит опросы (анкетирование);
- проводит интервью с прямыми получателями услуг или выгод от реализуемого проекта, с выездом на место;
- осуществляет анализ документов (анкеты, графики, отчеты, регистрационные журналы, списки участников);
- участвует в соответствующих мероприятиях (тендер, закуп, реализация инициатив/проектов/программ);
- дает рекомендации для обеспечения качества предоставления услуг и/или своевременного завершения инициатив, проектов, программ;
- своевременно информирует айыл окмоту, айылный кенеш и местное сообщество о выявленных проблемах в ходе реализации инициатив/проектов/программ, предоставления услуг, а также о результатах своей проделанной работы;
- вносит предложения по улучшению предоставления услуг, реализации плана, корректировке хода исполнения проектов и программ¹.

План работы группы СМиО утверждается постоянной комиссией местного кенеша.

Специалистами Института политики развития разработаны инструменты СМиО: анкеты, протоколы, акты, формы отчета по закупкам, технологии анализа и т. д., некоторые приводятся в качестве приложений к данному пособию.

План работы группы СМиО состоит, в основном, из четырех основных разделов и может выглядеть следующим образом (ниже приводится примерная структура плана работы группы СМиО, которая может быть изменена в соответствии с потребностями конкретного сообщества).

1. Мониторинг и оценка планов местного развития и местных планов реализации национальных программ, планов, стратегий развития:

- оценка основных мероприятий, влияющих на достижение целей планов развития;
- мониторинг самой деятельности, расходования бюджетных средств, строительства, покупки оборудования и т.д.;
- мониторинг и оценка полученных результатов, сравнение их с планируемыми результатами.

2. Оценка услуг, предоставляемых органами МСУ:

- анкетирование;
- анализ анкет и подготовка отчета;
- распространение информации об итогах опроса среди депутатов местного кенеша населения;
- обнародование материалов о качестве предоставляемых услуг на информационных досках и иными способами.

3. Мониторинг и оценка бюджетного процесса:

- изучение количества и качества вывешиваемых на информационных досках и распространяемых иными способами материалов о бюджете и бюджетных документов;

¹ Устав местного сообщества (типовой) <http://vap.kg/ru/activities/legislation/>

- участие в организации и проведении общественных слушаний по бюджету; анализ исполнения пожеланий граждан, высказанных во время слушаний; анализ обратной связи, предоставленной органами МСУ участникам слушаний;
- расчет Муниципального индекса бюджетной прозрачности (по возможности).

Мониторинг и оценка информированности и участия сообщества в определении нужд АА и в формировании планов местного развития:

- уровень участия населения в общественных слушаниях;
- доведение итогов собраний, общественных слушаний, программ, проектов до населения;
- количество предложений населения, озвученных и учтенных на сессии местного кенеша при обсуждении планов местного развития.

Таблица 1. Формат плана работы группы совместного мониторинга и оценки

№	Объект мониторинга или оценки	Индикаторы	Источники информации	Планируемые результаты	Фактические результаты	Методы сбора информации	Документы	Период сбора информации	Ответственное лицо
1									

3.2.2. Определение индикаторов

Измерить и оценить достижение поставленных задач можно при помощи индикаторов (показателей). «Золотое правило» любого индикатора заключается в том, что он измеряется – в процентах или в числах.

Индикаторы можно разделить на группы в зависимости от их назначения, а также на количественные и качественные. По назначению индикаторы делятся на три группы:

Базовые показатели описывают (фиксируют) существующее положение, например:

- стоимость привозной воды;
- удаленность источника воды;
- статистику заболеваемости среди местных жителей, в разрезе по полу;
- наличие зеленых насаждений и т. д.

Конечные показатели констатируют результаты деятельности, например:

- стоимость воды после проведения водопровода;
- количество высаженных деревьев и т. д.

Показатели воздействия отражают изменение ситуации, например:

- процент снижения заболеваемости, в разрезе по полу;
- снижение затрат домохозяйств на доставку или оплату питьевой воды;
- экономию затрат на эксплуатацию водопровода вследствие снижения или устранения потерь воды и пр.

В некоторых случаях индикаторы просто фиксируют, что событие имело место или продукт был произведен.

Таблица 2. Простые, констатирующие факты, количественные индикаторы

Продукт	Индикатор
Строительство сельской дороги завершено к окончанию первого года проекта	100 км дороги, построенной в течение первого года проекта
Отремонтирована водопроводная сеть первого этажа здания, установлены раковины	Протяженность отремонтированной водопроводной системы первого этажа здания – 500 метров, число установленных раковин к окончанию первого года – 16 единиц
Проведен тренинг для депутатов местного кенеша	Обучение прошли 12 депутатов, из них две женщины и 10 мужчин

Некоторые продукты не являются столь очевидными и не поддаются количественному измерению. Возможно, в этом случае необходимо использовать в большей степени описательные индикаторы, чтобы доказать, что продукт был поставлен. Такие описательные индикаторы являются обычно более подходящими для определения эффекта, порождаемого проектами по социальному развитию, и его воздействия.

Таблица 3. Индикаторы, описывающие воздействие проекта

Задача	Индикаторы
Более широкое вовлечение женщин, членов кооператива, в процессе принятия решений	Рост числа женщин, избранных на официальные должности. Например, в 2014 г. число женщин, избранных на официальные должности, составило 20% от общего количества, тогда как в 2012 г. этот показатель был равен 13%. Женщины, члены кооператива, начинают новую совместную деятельность. Например, в 2012 г. 7 женщин, членов кооператива, занимались животноводством, ориентированным на производство коровьего молока, и составляли 35% от общей численности членов кооператива, а в 2014 г. этот показатель возрос, женщин, членов кооператива, стало 12 чел., что составило 37% от общей численности членов кооператива. Они стали заниматься еще и производством козьего молока.
Ремонт канала поможет сельчанам увеличить урожайность сельхозкультур	Рост числа фермеров. Например, в 2014 г. в селе работали 18 фермеров, из них 3 женщины, тогда как в 2012 г. этот показатель был равен 15 фермерам, из них 3 женщины. Процент увеличения урожайности сельхозкультур.
Создание условий для соблюдения санитарно-гигиенических норм	Снизилось число заболеваемости желудочно-кишечного тракта у школьников. Например, в 2014 г. в школе отмечена заболеваемость желудочно-кишечного тракта у 9 школьников, из них 5 мальчиков и 4 девочки, тогда как в 2012 г. этот показатель был равен 16 школьникам, из них - 9 мальчиков и 7 девочек.

Очень важно не смешивать индикаторы с продуктами, задачами или целью. Достижение ожидаемого изменения в индикаторах не должно становиться первичной целью проекта. Может существовать много причин, почему индикаторы не меняются так, как было запланировано, но это не означает, что мероприятие, проект или услуга терпит неудачу. Это может просто свидетельствовать о том, что индикаторы были подобраны неправильно. Необходимо обращать больше внимания на изменения, которые показываются индикаторами, а не на сами индикаторы. Главным является достижение намеченного социального изменения.

Чем качественные индикаторы отличаются от количественных? Качественные показатели дают ответы на вопросы: что должно измениться? каким образом? в какой степени? Например:

- рост заинтересованности у членов сообщества;
- рост вовлеченности в процесс принятия решений;
- положительные изменения во взаимоотношениях в сообществе;
- желание предпринимать независимые действия в будущем;
- способность членов сообщества анализировать и объяснять проблемы;
- умение принимать совместные решения и нести за них ответственность.

Количественные показатели дают ответы на вопрос: насколько должно измениться? Они показывают, например:

- количество членов сообщества, улучшивших свои условия жизни или получивших блага;
- вклад членов сообщества, выраженный в материальной или нематериальной форме;
- количество собраний, сессий, семинаров;
- количество участников этих мероприятий в разбивке по возрасту, полу и другим характеристикам;
- экономические показатели (доход, зарплата и т.д.).

Все показатели, касающиеся человеческого измерения (количество участников, членов ... и т.п.), должны быть гендерно дезагрегированы (разделены по полу).

Таблица 4. Примерные индикаторы по основным направлениям работы местного самоуправления

Планы местного развития	Бюджетный процесс	Услуги	Учет потребностей сообщества	Управление ресурсами
Планируемые результаты	Муниципальный индекс прозрачности бюджета	Качество предоставленной услуги	Количество проблем граждан, учтенных в планах развития	Количество заявок на предоставление земли
Фактические результаты	Количество проведенных общественных слушаний, количество участников	Доступность предоставления услуги	Изменения в приоритетах (количество решенных проблем)	Количество удовлетворенных заявок
Цифры «ДО» и «ПОСЛЕ»	Количество предложений граждан, учтенных после слушаний	Количество информационных материалов о тарифе на услугу	Уровень удовлетворенности граждан работой органов МСУ	Качество распределения (по критериям, очередь, бедность и т.д.)

3.2.3. Методы сбора информации

Выбор того или иного метода зависит от целей и задач, стоящих перед группой СМиО. Основные методы сбора информации, используемые при проведении совместного мониторинга и оценки, могут включать:

- анкетирование, опросы жителей села;
- индивидуальное интервью;
- групповое интервью;
- наблюдение;
- анализ документов.

При проведении анкетирования, опросов жителей села, индивидуального интервью, групповых интервью отбор респондентов должен быть сбалансирован по признакам пола, возраста и национальности.

Анкетирование

Анкетирование рекомендуется проводить раз в полгода в целях тщательного изучения мнения местного сообщества, заслушивания, обсуждения, сбора рекомендаций и обмена информацией по вопросу, имеющему особое значение для местного сообщества. Анкетирование целесообразно применять, например, для определения степени удовлетворенности граждан качеством работы органов местного самоуправления.

Интервью

Интервью (собеседование) является важнейшим методом совместной оценки результатов. Ключевое лицо или интервьюируемый – это некто, кто обладает специальными знаниями по определенной теме (например, руководящий сотрудник АО – по вопросам бюджета, сельский врач – по практике профилактики заболеваний, взрослая женщина – о наличии семейных проблем или проблем воспитания, молодая женщина – об уровне насилия в семье, инженер водоканала – по вопросам водоснабжения и т. д.). Ожидается, что они смогут ответить на вопросы о работе систем (например, бюджетной системы, здравоохранения или водоснабжения), дать более полную характеристику проблем. Важно помнить, что в применении этого метода есть риск профессиональной деформации, искажения, который выражается в том, что, будучи лицом заинтересованным, интервьюируемый может дать искаженные ответы или утаить информацию. Поэтому при применении данного метода необходимо делать перекрестную проверку – проводить интервью с лицами, предположительно имеющими другую точку зрения. Например, интервью с инженером по водоснабжению должно быть дополнено интервью с рядовым потребителем питьевой воды.

Ценными источниками информации могут стать посторонние лица, которые бывают в сообществе периодически или живут в соседних сообществах (посторонние лица с внутренним знанием). Это могут быть, например, предприниматель из города, поставляющий товары в местный продуктовый магазин; или сотрудник кредитной организации, работающий с фермерами. Они обычно имеют иную точку зрения, чем сами члены сообщества, помогают взглянуть на дела немного со стороны.



Групповое интервью

Групповая встреча – это не только ценный источник информации, эффективный метод совместного мониторинга и оценки, но и способ сближения людей для достижения определенной цели. Во встрече может участвовать небольшое количество лиц – до 10 человек, внимание которых будет сосредоточено на определенном вопросе или цели. Небольшие группы могут состоять из людей, объединенных общими интересами (женщины, фермеры, малообеспеченные люди), которые могут продуктивно общаться между собой, иметь общие проблемы и цели.

Групповое интервью имеет несколько преимуществ. Оно обеспечивает доступ к большему объему знаний и дает немедленную проверку информации, полученной от других в группе. Когда группа становится слишком большой (более 20 человек), то управление такой группой затрудняется, так как группа стремится разбиться на подгруппы. Групповое интервью не будет полезным для обсуждения деликатной, чувствительной информации, например, тему домашнего насилия не стоит обсуждать в смешанной группе, в присутствии супругов, один из которых подозревается в совершении насилия. Групповое интервью может выявить идеальные представления граждан о том или ином явлении, но не реальную картину, однако использование различных методов и перекрестная проверка информации выявят истинное положение дел. В процессе таких обсуждений следует поощрять альтернативные точки зрения и мнения, пытаться избежать давления группы. Неформальные беседы после встречи могут быть полезны для получения информации от тех, кто не смог выразить свое мнение во время интервью группы. Групповое интервью требует более тщательного планирования и подготовки, чем индивидуальные интервью.

Групповое интервью часто используется для оценки воздействия того или иного проекта, выявления следственно-причинных связей в отношении сложных проблем, обсуждения плохо управляемых процессов в обществе, таких, например, как традиции.

Наблюдение

Наблюдение – это ключевой метод мониторинга. Важно внимательно рассматривать места, людей, ресурсы и условия. Непосредственное наблюдение помогает поддержать и перекрестно проверить выводы, сделанные посредством других методов, а также выявить новые подробности и поставить новые вопросы.

По каждому наблюдению важно записать две вещи: 1) что было предметом наблюдения и 2) ваше толкование того, что это значит. Важно перекрестно проверять ваши объяснения с помощью других методов и при помощи других участников. Список предметов наблюдения может быть бесконечен. Наблюдаемыми показателями, например, бедности, могут быть:

- разновидности домов (включая стены, полы, крыши);
- одежда;
- признаки недостаточного питания среди детей;
- типы, качество и разновидность продаваемых на рынке продуктов питания;
- количество и типы радио, телевизоров, велосипедов, мотоциклов и утвари;
- возраст и пропорция девочек в школе;
- расстояние до источников воды и топлива.

Для документирования наблюдений также можно делать фотографии. Например, при мониторинге услуги по уборке мусора можно сделать фотонаблюдения следующих параметров:

- наличие стихийных свалок;
- содержание опасных предметов в стихийных свалках, например, трупов животных;
- санитарное состояние мест, где установлены контейнеры;
- наличие мусора вдоль дорог и возле жилых домов и т.д.

3.2.4. Периодичность и график сбора информации

Регулярные совместный мониторинг и оценка проводятся раз в квартал или по мере необходимости. Временные группы СМиО работают в соответствии с проектным графиком. Для составления графика работы постоянная группа СМиО должна предварительно ознакомиться с айылным планом развития, бюджетным процессом и т.д., временная группа должна изучить цикл проекта или календарные особенности проблемы, которую собирается мониторить и оценивать. На основе этой информации составляется график СМиО.

Группа СМиО совместно с айыл окмоту, местным кенешем должны детально обсудить и согласовать график проведения СМиО. Согласованный график должен быть утвержден председателем АК на одном из заседаний кенеша.

Председатель группы СМиО обязательно должен ознакомить всех членов группы, а также депутатов кенеша и сотрудников айыл окмоту с утвержденным графиком. График СМиО также размещается на информационных досках.

Для решения неотложных вопросов руководителем группы СМиО, главой айыл окмоту, айылным кенешем могут созываться внеочередные заседания группы, при условии предварительного оповещения членов местного сообщества и заинтересованных лиц. Для совместного мониторинга и оценки мероприятий, предоставления услуг, направлений работы МСУ необходимо назначать ответственных лиц.

Минимальные расходы, связанные с проведением СМиО, необходимо учесть и покрывать за счет средств местного бюджета. Это не может быть оплата труда членов группы СМиО, но это могут быть канцелярские принадлежности, расходы на печать фотографий и другие накладные расходы, непосредственно влияющие на качество совместного мониторинга и оценки.

3.3. Документирование процесса СМиО

Процесс мониторинга и оценки услуг ОМСУ, удовлетворенности жителей результатами требует документирования. Недостаточно просто наблюдать – важно готовить соответствующие отчеты и представлять их заинтересованным сторонам – органам местного самоуправления и населению.

Группа СМиО готовит отчет о результатах СМиО не позднее семи дней после завершения СМиО. Затем АО, АК и группа СМиО совместно обсуждают предлагаемые рекомендации по улучшению работ и предоставлению услуг. После согласования отчет, объемом не более одной страницы, размещается на информационном стенде. Полный отчет не должен превышать трех страниц, иначе шансы, что его прочитают, существенно снижаются. Конечно, в отдельных случаях группа СМиО может подготовить более объемный отчет, но в него должна попасть только важная фактическая информация.

Группа СМиО должна распространить отчет о результатах СМиО в сообществе – на сельских сходах, собраниях села, встречах и т. д.

Структура отчета следующая:

- предмет, дата и участники мониторинга или оценки;
- краткое описание успехов;
- краткое описание проблем;
- описание того, как решены (решаются) эти проблемы;
- рекомендации по улучшению работ.

К отчету прилагаются протоколы, акты, формы отчетности и другие документы.

Группа СМиО в обязательном порядке ведет протокол, в котором указываются дата и место проведения СМиО, общее число присутствующих граждан и общее число приглашенных лиц, повестка дня, содержание выступлений, данные о выступающих, а также данные задавших вопросы, принятые решения и рекомендации.

Для хорошей организации процесса и управления необходимо постоянно вести записи на всех этапах. Это помогает отслеживать процесс во времени и облегчает процесс составления обобщающих отчетов.

Для усиления подотчетности и открытости при использовании как бюджетных, так и донорских ресурсов, чтобы повышать доверие со стороны населения, группе совместного мониторинга и оценки необходимо регулярно проводить собрания. На собрании обсуждаются:

- результаты мониторинга и оценки услуг;
- вопросы по бюджетному процессу;

- вопросы по местным планам развития;
- финансовые отчеты отдельных проектов;
- возникшие в ходе реализации проблемы и успехи;
- неиспользованные возможности.

Результаты деятельности группы совместного мониторинга и оценки вывешиваются на информационных стендах, распространяются в объявлениях, в средствах массовой информации, а также могут выноситься на сельский сход, общественные слушания, курултай для обсуждения.

Лучше всего отчитываться перед сообществом 2 раза в год или по мере необходимости. Для этого помимо постоянных наблюдений и форм отчетности необходимо составление заключительного отчета.

Заключительные отчеты пишутся в конце каждого этапа работ. Например, оценки услуг, предоставляемых сельским муниципалитетом.

При составлении заключительного отчета необходимо сначала ответить на ряд вопросов.

- Кто будет читать отчет (сообщество, НПО, донор, местные власти и т.п.)?

- Для чего будет использован отчет?

- Какую информацию должен содержать отчет?

- Как эта информация должна быть представлена?

Заключительный отчет должен представить все важные результаты. Необходимо, чтобы предварительно все члены группы СМиО, а также ключевые лица ознакомились с первым вариантом отчета для внесения комментариев и дополнений. Отчет составляется на языке, понятном жителям сообщества. Отчет об оценке – открытый документ! Он может распространяться среди всех желающих. Особенно важно, чтобы отчет по проведенному исследованию был распространен в сообществе.

Заключение

Совместный мониторинг и оценка помогают гражданам и местным организациям анализировать, планировать и принимать во внимание изменения, принимать эффективные решения и действовать. Такая система укрепляет отношения между местным самоуправлением и местным сообществом, создает доверие и усиливает открытость отношений между властью и гражданами. Такая система предоставляет данные, которые используются на практике, так как все являются «хозяевами» результатов.

Приложения

Приложение 1. В Терек-Сая умеют считать каждый сом

Группа совместного мониторинга и оценки из Терек-Сайского айылного аймака Чаткальского района Джалал-Абадской области, состоящая из пяти человек, за год работы сумела проявить себя в полной мере.

На территории айылного аймака Терек-Сай реализуются сразу несколько проектов, в том числе Проект «Подрастающее поколение как цель политики развития»¹. Проект стартовал в сентябре 2014 года, его главная цель – обеспечить условия для дошкольной подготовки детей, для чего необходима закупка мебели и инвентаря для местного детского садика.

Члены Группы СМиО приступили к своим обязанностям сразу после ее создания. В качестве наблюдателей стали мониторить тендер на выбор поставщика, внимательно отслеживать процесс, чтобы организаторы торгов соблюли все процедуры в точности. С первого раза осуществить закупки не удалось, первый тендер был признан не состоявшимся.

Второй тендер прошел через месяц, и на нем был определен победитель. В скором времени на счет терек-сайцев поступили деньги. На них местное самоуправление приобрело подушки, постельное белье, игрушки, посуду, ковры, шторы, музыкальные инструменты, одежду для музыкантов.

Но группа СМиО продолжала работать, на сей раз она проверяла, правильно ли использовались денежные средства. Сомнения подтвердились: поставка инвентаря была осуществлена с нарушениями – без соответствия квалификационным требованиям, указанным в договоре. Как оказалось, закупленные матрасы, подушки из синтетического материала запрещается использовать в детских учреждениях, так как они представляют собой угрозу здоровью малышей.

Члены группы СМиО выявили и другие любопытные детали: сумма предложения ОсОО «Неастор Лимитед» составила 940 400 сомов, в бюджете на эти цели заложены 1 110 000 сомов. Экономия составила почти 170 тысяч, которые решено было истратить на покупку игрушек и посуды для этого детского садика. Айыл окмоту Терек-Сая заключил договор с общественным объединением «Эл-арнал», которое специализируется на поставках такой продукции. Однако в ходе мониторинга ГСМиО узнала о том, что постельное белье и игрушки сомнительного качества и происхождения, к тому же со специфическим запахом. Также критику с их стороны вызвали титан для кипячения воды, ковры, занавески, национальные костюмы и другие товары.

Свои замечания по этому поводу группа высказала руководству АО Терек-Сай и рекомендовала им заставить поставщиков в кратчайшие сроки заменить некачественный инвентарь на соответствующий норме. Что те и обязались выполнить. Чуть позже история повторилась, но теперь уже с поставками мебели, музыкальных инструментов и оргтехники. И вновь группа мониторинга проявила принципиальность и настойчивость, указывая на недостатки.

По словам руководителя группы СМиО К. БАИМБЕКОВА, мониторить закупки и поставки крайне трудно. Считать приходится каждый сом: «Нам приходится в прямом смысле воевать с недобросовестными поставщиками, доказывать им, что они не правы. Нередко слышим в свой адрес ругань и даже угрозы. Мы понимаем, что айыл окмоту в одиночку трудно было бы заставить поставщиков выполнить обязательства в соответствующем объеме и соответствующего качества, поэтому наше участие в процессе закупок очень полезно».

Группа БАИМБЕКОВА из Терек-Сая остается непреклонной, когда дело касается отстаивания интересов земляков. Раз она сумела заставить считаться с собой, уважать и прислушиваться к мнению ее членов, то и другие смогут. Поэтому и стоит рассказывать другим об опыте терек-сайцев в отстаивании своих интересов.

Лариса ЛИ



¹ Получил грантовую поддержку от Проекта ГГПОМСУ, финансируемого Правительством Швейцарии.

Приложение 2. У кого трава зеленее? Результаты мониторинга услуги

Журнал «Муниципалитет», июнь – июль, 2013 г.

Нам часто кажется, что у соседей во дворе трава зеленее, и мы мучаемся вопросом «Почему»? На самом деле истина проста – наш сосед просто очень хорошо ухаживает за своим газоном. Так и в жизни муниципалитета: если в селе порядок и чистота, значит, сообщество и органы местного самоуправления стараются поддерживать порядок и соблюдать чистоту. И в конечном итоге это означает заботу о здоровье граждан и их безопасности. Но как оценить усилия органов местного самоуправления в отношении уборки мусора? Как понять, хорошо работает муниципалитет или плохо? Ведь это важно – сообщество выносит свою оценку, а депутаты местного кенеша будут решать, достоин ли глава айыл окмоту и дальше занимать свою должность, хорошо ли он справляется со своими обязанностями? Чтобы выяснить, как жители оценивают уровень предоставления услуги по сбору и вывозу мусора, Торт-Кульский айылный аймак Иссык-Кульской области провел изучение общественного мнения путем анкетирования населения.

Опрос проводила группа Совместного мониторинга и оценки Торткульского айылного аймака в июне 2013 года. Цель данной группы – содействие органам местного самоуправления в улучшении качества предоставления услуг путем проведения совместного мониторинга и оценки. Почему опрос проводила группа Совместного мониторинга и оценки, а не сотрудники айыл окмоту? Потому что оценка группы будет более объективной, нежели оценка самих исполнителей, депутаты местного кенеша и сообщества будут больше доверять оценке группы.

Мероприятие решено было проводить на высоком уровне, так, чтобы жители села знали о нем. Поэтому Проект ГГПОМСУ помог группе СМиО приобрести «форму» - футболки с надписью. Членов группы, одетых в футболки, было видно издалека.

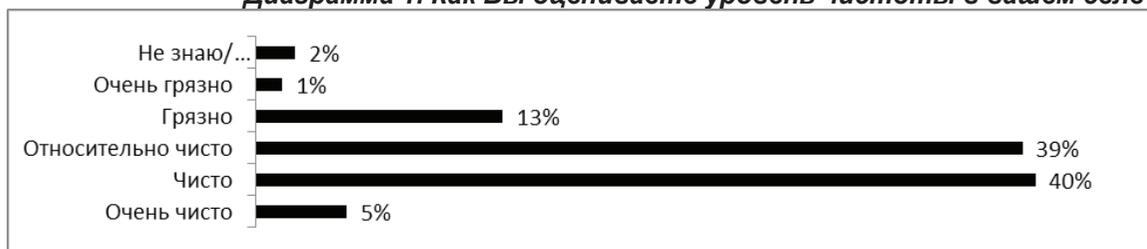
Важными являются вопросы оценки: кого мы опрашиваем? кто наша целевая аудитория? Когда речь идет об уборке мусора, в целевую аудиторию входит каждый житель села, так как мусор – враг всех, вне зависимости от пола или статуса. Однако возраст имеет значение, так как ребенок не всегда может провести сравнение во времени и объективно оценить, стала услуга лучше или хуже. Поэтому распределение выборки по селам в пределах муниципалитета производилось пропорционально численности взрослого населения, проживающего в муниципалитете.



Опрос проводился в дневное и вечернее время среди 150 человек в возрасте от 18 до 75 лет, среди которых было 68 (46%) женщин и 79 (54%) мужчин.

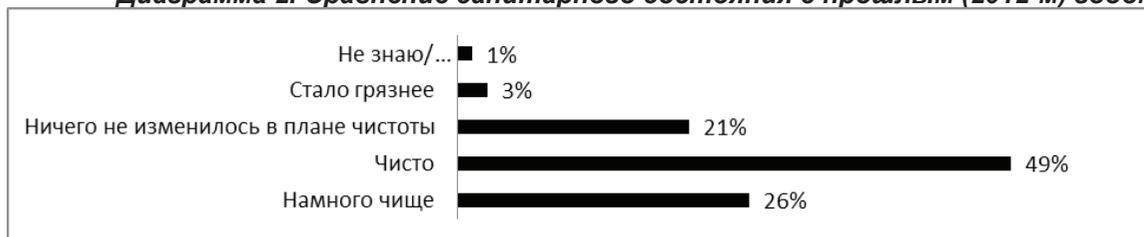
Результаты опроса показали, что большинство жителей – более 80 процентов – считают свой аймак чистым или относительно чистым (5% - очень чисто, 40% - чисто, 39% - относительно чисто). Однако около 13 процентов респондентов считают, что аймак грязный (см. Диаграмму 1).

Диаграмма 1. Как Вы оцениваете уровень чистоты в вашем селе?



В сравнении с прошлым годом мнения жителей муниципалитета разделились: около половины респондентов считают, что стало чище, а 26% отметили, что стало намного чище. Примерно каждый пятый считает, что в отношении чистоты ничего не изменилось, и только не более 3% отметили, что стало грязнее (см. Диаграмму 2).

Диаграмма 2. Сравнение санитарного состояния с прошлым (2012-м) годом



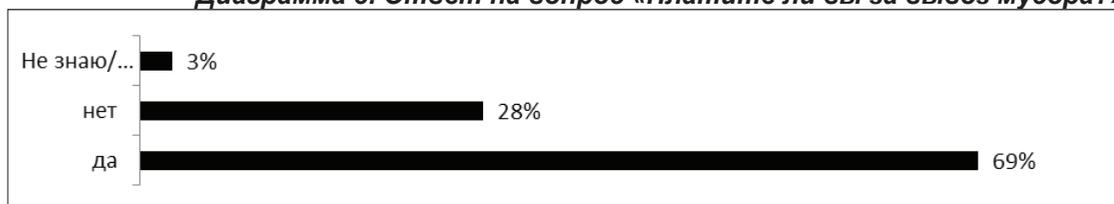
При этом с возрастом люди более склонны замечать положительные сдвиги. Так, более 36% респондентов старше 55 лет отметили, что муниципалитет чистый, и 37% респондентов старше 55 лет считают, что муниципалитет сравнительно чистый.



Очень противоречивые мнения были в отношении графика вывоза мусора, так как официально мусор должен вывозиться один раз в месяц, но опрошенные давали разные ответы. Так, 1% респондентов ответил, что мусор вывозится 2-3 раза в неделю, 3% респондентов – в неделю 1 раз, 11% опрошенных – в 2 недели 1 раз, 45% респондентов – в месяц 1 раз, 15 % респондентов – каждый квартал, 3% - 1 раз в полугодие. Можно сделать вывод, что большинство все-таки подтверждает факт соблюдения муниципалитетом официального графика.

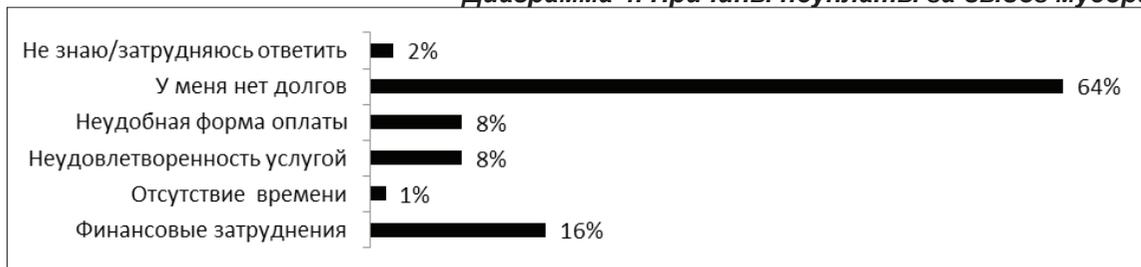
Необходимо учитывать, что качество услуги по вывозу мусора зависит, в том числе, от того, как население оплачивает данную услугу. Оказалось, что оплату производит только 60% опрошенных, а 28% респондентов ответили, что вообще не платят за вывоз мусора (см. Диаграмму 3).

Диаграмма 3. Ответ на вопрос «Платите ли вы за вывоз мусора?»



В ответ на вопрос о причинах неуплаты, жители Торт-Куля ответили, что главная из них – это личные финансовые затруднения (16%), неудобная форма оплаты и неудовлетворенность услугой - по 8% опрошенных (см. Диаграмму 4).

Диаграмма 4. Причины неуплаты за вывоз мусора



В целом жители Торт-Кульского айылного аймака осознают, что от их личной позиции зависит многое в жизни села, особенно в отношении соблюдения чистоты. Согласно ответам респондентов, растет гражданская активность в решении вопросов местного значения. Так, подавляющее большинство граждан считает, что необходимо вовремя оплачивать за услугу и проводить субботники (см. Диаграмму 5).

Диаграмма 5. Предпочтительные формы участия граждан в обеспечении чистоты



Результаты опроса будут обнародованы для населения муниципалитета. Подобные опросы в рамках поддержки со стороны Проекта ГГПОМСУ проведут и другие пилотные айылные аймаки Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей. Это поможет муниципалитетам решить следующие задачи:

- оценить прогресс в отношении качества предоставления той или иной услуги;
- выявить проблемы в сфере предоставления данной услуги;
- подкрепить свои отчеты мнением населения;
- продемонстрировать свои достижения и реальные результаты перед депутатами местных кенешей.

Рахат ТАЛКАНБАЕВА

Приложение 3.

Группа СМиО и Муниципальный индекс бюджетной прозрачности в Бостеринском айылном аймаке

В Бостеринском муниципалитете Иссык-Кульского района в 2014 году силами группы совместного мониторинга и оценки проведены мероприятия по оценке доступности бюджетной информации для населения и участия граждан в бюджетном процессе, а также оценки деятельности органов МСУ и муниципальных учреждений по обеспечению услугами для удовлетворения потребностей граждан.

Институт политики развития подготовил группу СМиО Бостеринского АА для расчета Муниципального индекса бюджетной прозрачности. Была поставлена задача - оценить на ежемесячной основе используемые ОМСУ способы распространения информации среди граждан и эффективность этой деятельности, при этом учесть состав, полноту и качество предоставляемой информации. Немаловажно было также обратить внимание на уровень участия граждан в бюджетном процессе. Кроме этого, через анкетирование оценить услуги ОМСУ населению на предмет качества; удовлетворенности сроком предоставления услуги; степени информированности граждан об услугах; качества работы поставщиков услуг; финансовой доступности услуги для потребителей; физической доступности предоставления услуги.

Первым шагом, консультанты ИПР обучили членов группы СМиО, сотрудников АО и депутатов АК методологии проведения оценки услуг и бюджетной прозрачности. В тренинге приняли участие 24 человека, из них 14 женщин. Участники тренинга проявили наибольший интерес к методике оценки услуг на местном уровне, поскольку, по мнению участников именно анкетирование как инструмент оценки может дать объективную оценку, при этом охватить жителей сел равномерно по участкам сел. Также участники отметили, что для проведения анкетирования нет необходимости траты больших ресурсов: временных, финансовых, человеческих. В ходе тренинга также был обсужден вопрос использования данного инструмента в последующие годы по определению и оценке других услуг и по другим направлениям.



После обучения группа СМиО, составив свой план работы, в конце каждого месяца начала оценивать муниципальный индекс бюджетной прозрачности по ранее составленной форме для выставления баллов. В форме были указаны: что оценивать, как оценивать, когда оценивать, а также какие баллы выставлять в тех или иных случаях. К процессу отслеживания наличия бюджетной информации на информационных стендах и сайте АО члены группы СМиО отнеслись с полной серьезностью. Внимательно изучали материалы, обсуждали между собой на заседаниях группы СМиО. Полученной информацией на постоянной основе делились с представителями ОМСУ для улучшения ситуации.

Во время обучения группа СМиО провела свое рабочее заседание с целью отбора четырех услуг для оценки из числа вопросов местного значения. Так, в Бостеринском АА были выбраны следующие услуги: обеспечение питьевой водой, организация сбора и вывоза бытовых отходов, ремонт внутренних дорог и благоустройство территории. Анкетирование проводили в два этапа, первый – в мае-июне, второй – в ноябре-декабре. В целом в анкетировании приняли участие 300 человек (нужно указать, сколько из них мужчин и женщин). Полученные результаты были представлены членам сообщества на сельском сходе, а также на сессии АК.

На первых порах ОМСУ не понимали значение оценки услуг и бюджетной прозрачности. Даже приняли группу СМиО как «врага народа», которая будоражила общественное мнение. Были разногласия, недопонимания, обиды. Но все изменилось после расширенного заседания группы СМиО, где были представлены первые результаты деятельности группы СМиО. Данные результаты были пищей для размышления как для аппарата АО и муниципальных учреждений, так и для депутатского корпуса. Полученные результаты помогли ОМСУ откорректировать будущие планы работы, учесть при составлении местного бюджета, составить план работы по информационному обмену с членами сообщества. Для дополнительного источника информации представители Бостеринского АА стали выпускать информационный бюллетень. По итогам данной деятельности группы СМиО, по мнению участников процесса, пользу получила каждая сторона. ИСМАИЛОВ К, председатель группы СМиО, заметил: «Необходимо внедрить анкетирование как инструмент по сбору мнений общественности. Тем более оно не требует значительных ресурсов». УСУБАЛИЕВ Э., житель села Бостери, отметил: «Жители села стали получать больше информации о местном бюджете, постоянно есть доступная информация на стендах».

Лариса ЛИ

Приложение 4. Формат отчета группы СМиО о мониторинге реализации Плана совместных действий сообщества и органов МСУ по решению приоритетных проблем

Мониторинг реализации ПСД		
Название АА		
Дата мониторинга	_____ число _____ месяц _____ год	
Какой по счету мониторинг	1	2
Отвественный член группы СМиО за подготовку и отчет по мониторингу ПСД		
ФИО		
Должность		
Контактные данные		
Дата разработки плана		
Кем утвержден ПСД		
Дата утверждения ПСД	_____ число _____	_____ месяц _____ год

№	Задачи по ПСД/ количество приоритетов	Мероприятия ПСД по приоритетам	Полученные результаты ПСД по приоритетам	Бенефициарии, получившие выгоду: прямые и косвенные	Вклады местного сообщества, ОМСУ, других по приоритетам	Участие сторон	Комментарии
Всего приоритетов -----							
	Приоритет 1.						
	Приоритет 2.						
	Приоритет 3.						

Приложение 5. Формат отчета группы СМиО о мониторинге наличия информации на информационных стендах

Мониторинг информирования				
Название АА				
Дата мониторинга	___ число ___ месяц ___ год			
Какой по счету мониторинг	1	2	3	4
Ответственный член группы СМиО за подготовку и отчет по мониторингу информирования				
ФИО				
Должность				
Контактные данные				

№	Наименование информации	Наличие информации		Комментарии
1	Наличие информационных стендов в АО	1. да	2. нет	
2	Информация о принятом местном бюджете	1. да	2. нет	
3	Информация с кратким описанием бюджета АО	1. да	2. нет	
4	Информация о внесении изменений в бюджет АО	1. да	2. нет	
5	Отчет об исполнении бюджета за предыдущий год	1. да	2. нет	
6	Информация о госзакупках	1. да	2. нет	
7	Информация о решениях тендерных комиссий	1. да	2. нет	
8	Информация о ставках местных налогов	1. да	2. нет	
9	Информация о планах работы АО	1. да	2. нет	
10	Отчет работы АО за предыдущий год	1. да	2. нет	
11	Информация о принимаемых решениях АО	1. да	2. нет	
12	Информация о планах работы местного кенеша	1. да	2. нет	
13	Информация о принимаемых решениях на сессиях местного кенеша	1. да	2. нет	
14	Информация о планах развития (ПСД, стратпланы, территориального развития и т.д.)	1. да	2. нет	
15	Информация по донорам, инвесторам, реализуемым проектам	1. да	2. нет	
16	Информация о реестре муниципальной собственности	1. да	2. нет	
17	Информация о результатах проводимых проверок, аудитов со стороны контролирующих органов или депутатов МК	1. да	2. нет	

Приложение 7.

Типичные индикаторы, собираемые на уровне местного самоуправления

№	Индикаторы результатов	Кто собирает	Как собирает
1	Количество граждан (вкл. женщин, меньшинства), которые участвуют в принятии решений на местном уровне	Протоколы собраний	
2	Количество инициатив, которые были определены и приоритизированы в результате взаимодействия ОМСУ и граждан		
3	% групп СМиО, которые задокументировали улучшение предоставления услуг на местном уровне		
4	Количество представителей ОГО, МС, обученных вопросам ГУ в МСУ, в том числе в бюджетном процессе		
5	Количество предложений, внесенных МС, ОГО в местные бюджеты		
6	Количество обученных представителей ОГО, МС по вопросам мониторинга и оценки деятельности ОМСУ		
7	Количество проведенных ОГО, МС оценок деятельности ОМСУ		
8	Количество муниципалитетов, в которых установлены местные нормативные рамки для проведения оценки деятельности ОМСУ		
9	Количество муниципалитетов, использующих модель участия граждан в бюджетном процессе		
10	Значение (балл) муниципального индекса бюджетной прозрачности		
11	Количество предложений, включенных в местный бюджет и утвержденных местным кенешом по предложению граждан		
12	Количество муниципалитетов, в местных НПО которых закреплены механизмы ГУ в бюджетном процессе		
13	Количество проведенных мероприятий по вовлечению граждан в бюджетный процесс		
14	Количество муниципалитетов, которые используют больше, чем 3 инструмента вовлечения граждан в процесс принятия решения		
15	Количество обученных представителей ОМСУ		
16	% повышения уровня знаний среди представителей ОМСУ		
17	Количество реализованных проектов, основанных на приоритетах МС		
18	Количество бенефициаров реализованных проектов, основанных на приоритетах МС		

Приложение 8.**Пример плана совместного мониторинга и оценки****по проекту «Счастливое детство»****(Создание условий полноценной работы детского сада для двух сел)****Октябрьского айылного аймака****Ак-Суйского района Иссык-Кульской области**

№	Что будет мониториться и оцениваться?	Источники информации	Методы мониторинга и оценки	Сроки и ответственные лица	Подтверждающие документы, материалы проведения СМиО
1.	Результаты проведенных тендеров	Протоколы вскрытия тендерных заявок, протокола процедур закупок, тендерные заявки поставщиков	Работа с документами	Сыргабаева Б.	Акт или протокол группы СМиО
2.	Качество и соответствие бюджету проекта закупаемого оборудования	Контракт, акт приема-передачи	Визит-осмотр, работа с документами	Иманкулов А.	Фото, акты, счет-фактуры, квитанции, документы тендерной комиссии, акт или протокол группы СМиО
3.	Питание детей	Родители, дети, ежедневное меню	Опрос родителей, детей, попечительского совета	Ирсалиева Э.	Анкеты, фото, протоколы попечительского совета, результаты опроса, акт или протокол группы СМиО
4.	Удовлетворенность работой детсада	Население двух сел	Опрос родителей,	Сыргабаева Б., Жылкыбаев Э.	Анкеты, протоколы встреч инициативных групп, результаты опроса, фото
5.	Посещаемость садика детьми	Журнал посещения по группам	Работа с документами	Сыргабаева Б. Усенов К.	Списки детей, акт или протокол группы СМиО, фото

Приложение 9. Пример акта о результатах работы группы совместного мониторинга и оценки

«20» декабря 2014 г.

Название села: с. Уч-Кайнар Октябрьского АА Ак-Суйского района Иссык-Кульской области.

Название проекта: «Счастливое детство».

Дата начала: май 2014 года.

Планируемая дата завершения: октябрь 2014 года.

Информация о проекте

Вклады	Сомов	В %		
Общая стоимость проекта (сомов)	1271000	100%		
Из них:				
Вклад проекта (сомов)	1000000	%		
Вклад АО	125000	%		
Вклад сообщества	146000	%		
Вклады (другие)	-	%		
Освоения средств на отчетный период	100	%		
Начало	Планируемая дата		05.14	
	Фактическая дата		05.14	
Завершение	Планируемая дата		10.14	
	Фактическая дата		12.14	
Бенефициарии проекта (чел.)	Прямые		180	
	Из них женщины			
	Косвенные		2193	
	Из них женщины		1423	
Процент завершения проекта на момент проведения ГСМИО (в %)			95%	

Состав группы СМиО: 5 человек, из них две женщины

№	ФИО	Должность	Контактные данные
1	Сыргабаева Б.	Председатель группы	
2	Ирсалиева Э.	Член группы	
3	Иманкулов А.	Член группы	
4	Жылкыбаев Э.	Член группы	
5	Усенов К.	Член группы	

Рекомендации группы СМиО по результатам проведенного мониторинга:

_____ (дополнить при необходимости) _____.

Группа СМиО произвела осмотр товаров и оборудования, закупленные по проекту:

- Телевизор 1 шт на сумму 15 000 сомов.
- Весы 1 шт на сумму 1500 сомов.
- ДВД 1 шт на сумму 2500 сомов.
- Люстра 2 шт на сумму 6 000 сомов.
- ВСЕГО: на сумму 25 000 сомов.

Закупленные товары и оборудование соответствует по качеству и ценам. Айыл окмоту рекомендовано принять на баланс муниципальной собственности выше названные товары и оборудование.

Председатель группы: Сыргабаева Б. _____
 Члены группы: Ирсалиева Э. _____
 Иманкулов А. _____
 Жылкыбаев Э. _____
 Усенов К. _____

Приложение 10. Список электронных документов, размещенных на диске, приложенном к данной публикации

Папка "Пособие"

1. Жергиликтүү жамааттын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишмердигине пландуу мониторинг жана үзгүлтүксүз баалоо жүргүзүүсү / Практикалык окуу китеби / "Жарандардын Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкарууга катышуусу" окуу материалдарынын топтому. Төртүнчү бөлүк. / Ч. Биялиева, М. Орозбаев, С. Майрамбеков, Н. Добрецова. – Б.: Өнүктүрүү саясат институту, 2015. – 40 б.
2. **Плановый мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ / Практическое пособие / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». Часть четвертая.** / Ч. Биялиева, М. Орозбаев, С. Майрамбеков, Н. Добрецова. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 40 с.

Папка "Законодательство"

1. "Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2011-жылдын 15-июлу № 101.
2. **Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении", г.Бишкек, от 15 июля 2011 года, № 101.**
3. "Жергиликтүү кеңештердин депутаттарын шайлоо жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек ш., 2011-жылдын 14-июлу № 98.
4. **Закон Кыргызской Республики "О выборах депутатов местных кенешей", г.Бишкек, от 14 июля 2011 года, № 98.**
5. "Мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы 2014-жылдын 17-июлу № 139.
6. **Закон Кыргызской Республики "О государственных и муниципальных услугах" от 17 июля 2014 года, № 139.**
7. "Муниципалдык кызмат жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2004-жылдын 21-августу № 165.
8. **Закон Кыргызской Республики "О муниципальной службе", г.Бишкек, от 21 августа 2004 года, № 165.**
9. "Мүлккө муниципалдык менчик жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы. Бишкек шаары, 2002-жылдын 15-марты № 37.
10. **Закон Кыргызской Республики "О муниципальной собственности на имущество", г.Бишкек, от 15 марта 2002 года, № 37.**
11. "Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүүнүн тартиби жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2013-жылдын 9-июлу № 127.
12. **Закон Кыргызской Республики "О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий", г.Бишкек, от 9 июля 2013 года, № 127.**
13. "Жергиликтүү кеңештердин депутаттарынын статусу жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2000-жылдын 13-январы № 3.
14. **Закон Кыргызской Республики "О статусе депутатов местных кенешей", г.Бишкек, от 13 января 2000 года, № 3.**
15. "Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансы-экономикалык негиздери жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2003-жылдын 25-сентябры № 215.
16. **Закон Кыргызской Республики "О финансово-экономических основах местного самоуправления", г.Бишкек, от 25 сентября 2003 года, № 215.**
17. "Кыргыз Республикасындагы бюджеттик укуктун негизги принциптери жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы Бишкек шаары, 1998-жылдын 11-июну № 78.

18. **Закон Кыргызской Республики "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике", г.Бишкек, от 11 июня 1998 года, № 78.**
19. "Кыргыз Республикасынын мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өзалдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматтарга жетүү жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы 2006-жылдын 28-декабры № 213.
20. **Закон Кыргызской Республики "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики", от 28 декабря 2006 года, № 213.**
21. "Жарандардын кайрылууларын кароо тартиби жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы Бишкек шаары, 2007-жылдын 4-майы № 67.
22. **Закон Кыргызской Республики "О порядке рассмотрения обращений граждан", г.Бишкек, от 4 мая 2007 года, № 67.**
23. "Берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды ишке ашыруу үчүн республикалык бюджеттен жергиликтүү бюджеттерге берилүүчү трансферттердин көлөмүн эсептөөнүн убактылуу методикасын бекитүү жөнүндө" Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтому, Бишкек шаары, 2014-жылдын 19-декабры № 715.
24. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "Об утверждении Временной методики расчета объема трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета для осуществления отдельных делегированных государственных полномочий", г.Бишкек, от 19 декабря 2014 года, № 715.**
25. **Токтом Постановление от 21 апреля, 2015 года, № 230 (на русском и кыргызском языках).**
26. "Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлигинин мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишинин натыйжалуулугун баалоо жөнүндө" Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтому, Бишкек шаары, 2012-жылдын 17-февралы № 105.
27. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики", г.Бишкек, от 17 февраля 2012 года, № 105.**
28. "Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө" Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому, Бишкек шаары, 2014-жылдын 17-марты № 145.
29. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "О делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий", г.Бишкек, от 17 марта 2014 года, № 145.**
30. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтому "Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан көрсөтүлүүчү муниципалдык кызматтардын базалык реестрин бекитүү жөнүндө" Бишкек шаары, 2015-жылдын 14-январы № 6.
31. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "Об утверждении Базового реестра муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления Кыргызской Республики", г.Бишкек, от 14 января 2015 года, № 6.**
32. "Кыргыз Республикасындагы администрациялык-аймактык реформанын концепциясы жөнүндө" Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому, Бишкек шаары, 2012-жылдын 23-марты № 198.
33. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "О Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике", г.Бишкек, от 23 марта 2012 года, № 198.**
34. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому "Муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр тутумун оптималдаштыруу боюнча чаралар жөнүндө" Бишкек шаары, 2014-жылдын 3-июну № 302.
35. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "О мерах по оптимизации системы предоставления муниципальных услуг", г.Бишкек, от 3 июня 2014 года, № 302.**
36. "Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүүнүн 2013-2017-жылдарга карата программасы жөнүндө" КЫРГЫЗ Республикасынын Өкмөтүнүн токтому, Бишкек шаары, 2013-жылдын 18-декабры № 678.
37. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "О Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы", г.Бишкек, от 18 декабря 2013 года, № 678.**
38. "Региондорду өнүктүрүү фонддорун түзүүнүн тартиби жөнүндө" типтүү жобону бекитүү тууралуу Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому, Бишкек шаары, 2014-жылдын 10-ноябры № 633.

39. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "Об утверждении Типового положения о порядке формирования фондов развития регионов", г.Бишкек, от 10 ноября 2014 года, № 633.**
40. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому "Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актыларын расмий жарыялоо булактары жөнүндө" 2010-жылдын 26-февралы № 117.
41. **Постановление Правительства Кыргызской Республики "Об источниках официального опубликования нормативных правовых актов Кыргызской Республики", от 26 февраля 2010 года, № 117.**
42. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому 2014-жылдын 11-августу № 463 Электрондук кайрылуулар интернет-порталы аркылуу келип түшкөн электрондук кайрылууларды кароо тартиби жөнүндө жобону бекитүү тууралуу.
43. **Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 августа 2014 года № 463 "Об утверждении положения о порядке рассмотрения электронных обращений, поступивших посредством интернет-портала электронных обращений".**
44. Айылдык кенештин Типтүү регламентин бекитүү тууралуу буйрук, 25 ноябрь, 2013 – ж., Бишкек ш., № 01-24/65.
45. **Приказ об утверждении Типового регламента айылного кенеша от 25 ноября, 2013 года, Бишкек, № 01-24/65.**
46. Жергиликтүү жамааттын Типтүү Уставын бекитүү тууралуу буйрук, 4 март, 2014-ж, Бишкек ш., №01-24/19.
47. **Приказ об утверждении Типового устава местного сообщества от 4 марта, 2014 года, г. Бишкек, №01-24/19.**
48. Айылдык кеңештин Типтүү Регламенти.
49. **Типовой Регламент айылного кенеша.**
50. Жергиликтүү жамааттын Уставын талкуулоо жана кабыл алуу боюнча Колдонмо.
51. **Руководство по обсуждению и принятию Устава местного сообщества.**
52. Айылдык аймактын жергиликтүү жамаатынын Типтүү уставы.
53. **Типовой Устав местного сообщества айылного аймака.**

Папка "Законодательство о мониторинге и оценке (выдержки из законов)"

1. "Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актылары жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы 2009-жылдын 20-июлу № 241.
2. **Закон Кыргызской Республики "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики", от 20 июля 2009 года, № 241.**
3. "Ишкердик ишти жөнгө салуунун ченемдик укуктук базасын оптималдаштыруу жөнүндө", Кыргыз Республикасынын мыйзамы 2008-жылдын 5-апрели № 55.
4. **Закон Кыргызской Республики "Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности", г.Бишкек, от 5 апреля 2008 года, № 55.**
5. "Кыргыз Республикасынын мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өзалдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматтарга жетүү жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы 2006-жылдын 28-декабры № 213.
6. **Закон Кыргызской Республики "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики", от 28 декабря 2006 года, № 213.**
7. "Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы 2011-жылдын 25-ноябры N 223.
8. **Закон Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики", г.Бишкек, от 25 ноября 2011 года, № 223.**
9. "Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Бишкек шаары, 2011-жылдын 15-июлу № 101.
10. **Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении", г.Бишкек, от 15 июля 2011 года, № 101.**