



**Джунушалиева А.,  
Керимова Ж.,  
Турганбаев К.**  
*под редакцией  
Добрецовой Н.*

# **Сельские комитеты здоровья и местное самоуправление: партнерство во благо местного сообщества**

Практическое пособие  
по методам взаимодействия  
между СКЗ и МСУ  
на примере муниципалитетов  
Кыргызской Республики



УДК 351/354  
ББК 67.99(2)1  
Д 42

**Общая редакция: ДОБРЕЦОВА Н. Н.**  
**Авторская группа: ДЖУНУШАЛИЕВА А., КЕРИМОВА Ж., ТУРГАНБАЕВ К.**

**Д 42** Сельские комитеты здоровья и местное самоуправление: партнерство во благо местного сообщества: Практик. пособие / Джунушалиева А., Керимова Ж., Турганбаев К. – Б.: Институт политики развития, 2016. – 90 с.

ISBN 978–9967–11–574–3

Данное практическое пособие наглядно демонстрирует роль как органов местного самоуправления, так и самого местного сообщества, в лице сельских комитетов здоровья, в достижении устойчивого местного развития местных сообществ. Сообщества, создавая инициативные группы из неравнодушных активных граждан, способны донести свой голос до местной власти, давая толчок развитию. Главное в этом процессе – найти общий язык, на котором можно говорить и договариваться. Данное пособие призвано разъяснить роль каждой стороне и показать, что совместная работа – это основа устойчивого развития. Зачастую изменения к лучшему воспринимаются больше как счастливое стечение обстоятельств, а не как результат кропотливой ежедневной работы. Но именно тщательное и продуманное построение взаимоотношений между сообществом и органом МСУ способно стать основой для улучшения условий жизни.

Издание основано на опыте, накопленном за годы работы как с сообществами, так и местным самоуправлением в рамках различных проектов и в особенности в рамках Проекта «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызстана».

Д 1203020200–16  
ISBN 978–9967–11–574–3

УДК 351/354  
ББК 67.99(2)1

© Добрецова Н., Джунушалиева А.,  
Керимова Ж., Турганбаев К., 2016  
© Институт политики развития, 2016

Публикация издана за счет средств Проекта «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызстана».

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](mailto:NDobretsova@dpi.kg), [Office@dpi.kg](mailto:Office@dpi.kg)



# Содержание

<b>Список сокращений</b> .....	<b>5</b>
<b>Важные определения</b> .....	<b>6</b>
<b>Введение</b> .....	<b>10</b>
<b>СКЗ и местное самоуправление</b> .....	<b>13</b>
Что такое СКЗ и какова его роль в сообществе?.....	13
Что такое «детерминанты здоровья» и какова их связь с работой местного самоуправления?.....	14
Что такое «местное самоуправление»?.....	15
Что относится к вопросам местного значения?.....	16
<i>Вопросы местного значения, направленные на обеспечение функционирования аймака</i> .....	16
<i>Вопросы, обеспечивающие функционирование инфраструктуры аймака</i> .....	19
<i>Вопросы, направленные на обеспечение развития культуры, спорта и молодежи в аймаке</i> .....	21
Зачем СКЗ участвовать в местном самоуправлении?.....	25
<b>Модель участия СКЗ и граждан в местном самоуправлении</b> .....	<b>27</b>
Почему руководству органа МСУ выгодно изучать мнение населения?.....	28
В чем смысл приоритета, если для решения проблем ресурсов местного бюджета недостаточно?.....	31
Что такое СИНС?.....	34
В каких случаях используют СИНС?.....	36
Почему результатам СИНС можно доверять?.....	37
Какие мероприятия проводятся во время СИНС?.....	37
Что такое «План совместных действий» (ПСД)?.....	40
Как разработать План совместных действий?.....	42
Как реализуется План совместных действий?.....	43
Как сформировать инициативные группы?.....	44
Какова роль АО в выполнении Плана совместных действий?.....	45
Какова роль айылного кенеша в выполнении Плана совместных действий?.....	46
Какова роль местного сообщества в выполнении Плана совместных действий?.....	47



<b>Публичные мероприятия (сходы и общественные слушания как формы участия СКЗ и граждан в местном самоуправлении)</b> .....	<b>48</b>
Зачем проводить собрания и сходы граждан?.....	48
Какие вопросы рассматриваются на сельских сходах?.....	50
Кто вправе инициировать сельские сходы и как часто?.....	51
Как привлечь население к участию в сельских сходах?.....	52
Что такое общественные слушания?.....	53
Какие вопросы выносятся на общественные слушания?.....	53
Чем сходы отличаются от общественных слушаний?.....	54
Какова роль СКЗ в организации и проведении сходов и общественных слушаний?.....	55
<b>Мониторинг и оценка</b> .....	<b>57</b>
Имеют ли право граждане участвовать в мониторинге и оценке?.....	58
Что такое "Совместный мониторинг и оценка"?.....	58
Кто может быть членом группы МиО?.....	59
Какие задачи выполняет группа по мониторингу и оценке?.....	60
Какова роль айыл окмоту в процессе МиО?.....	62
Какова роль айылного кенеша в процессе МиО?.....	63
Какова роль граждан в лице СКЗ в процессе МиО?.....	63
Как организовать процесс мониторинга и оценки?.....	64
Каковы права и обязанности групп совместного мониторинга и оценки?.....	65
<b>Устав местного сообщества как инструмент местной политики</b> .....	<b>67</b>
Устав как местная конституция.....	67
Устав как инструмент управления нематериальными детерминантами здоровья.....	68
Устав: типовой или индивидуальный?.....	68
Как СКЗ может работать с уставом?.....	69
<b>Приложения</b> .....	<b>71</b>
Приложение 1. Форма распоряжения главы айыл окмоту о создании рабочей группы по проведению СИНС.....	71



Приложение 2. Примеры программ СИНС-сессии и СИНС-фокус-группы.....	72
Приложение 3. Форма отчета о проведении СИНС-сессий.....	74
Приложение 4. Пример протокола СИНС-мероприятия.....	75
Приложение 5. Пример протокола сельского схода.....	80
Приложение 6. Пример протокола общественных слушаний по бюджету.....	84
Приложение 7. Пример описания проблемы как часть отчета о планировочной встрече в рамках СИНС.....	88
Приложение 8. Формат Плана совместных действий.....	90

## Список сокращений

- АА** – айылный аймак – административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Город, айылный аймак могут 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.
- ГАМСУМО** – Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики.
- ГСМиО** – группа совместного мониторинга и оценки.
- ГФСУ** – Государственный фонд сельскохозяйственных угодий.
- ИПР** – Институт политики развития.
- МиО** – мониторинг и оценка.
- МК** – местный кенеш.
- МСУ** – местное самоуправление.
- ПСД** – План совместных действий.
- СКЗ** – Сельский комитет здоровья, общинная организация.
- СМиО** – совместный мониторинг и оценка.
- ФАП** – фельдшерско-акушерский пункт.



## Важные определения

**Бюджетный процесс** – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти и органов МСУ и других участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению республиканского и местного бюджетов, а также контролю за их исполнением.

**Вопросы местного значения** – вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также путем прямого волеизъявления граждан.

**Город, айылный аймак (АА)** – административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Город, айылный аймак могут состоять из одного или более населенных пунктов.

**Гражданское участие** – важнейший принцип гражданского общества, который подразумевает включение или вовлечение управляемых в управление (в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов), влияние на принятие решений и контроль за их исполнением, самоуправление в рамках местного сообщества.

Гражданское участие осуществляется соблюдением баланса по признаку пола, возраста и этнической (региональной и т.п.) принадлежности.

Это непрерывный многоуровневый процесс социального взаимодействия между гражданским обществом и органами власти в разработке и принятии решений по проблемам, касающимся дальнейшего развития как общества, так и государства. Этот процесс осуществляется между органами власти и гражданским обществом в обоих направлениях, включая в себя: меры, способствующие пониманию, информированию участников; сбор мнений и предпочтений и выбор наиболее приемлемого варианта из возможных альтернатив и т.д. Это социально-политический процесс по вовлечению граждан в процесс принятия решений, эф-



фективность которого напрямую зависит от правильности выбора уровня, формы и характера взаимодействия.

**Доходы местного бюджета** – денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в распоряжение органов местного самоуправления.

**Краткое описание бюджета (КОБ)** – бюджетная информация, подготовленная исполнительным органом местного самоуправления на доступном, понятном для населения языке.

**Местное сообщество** – совокупность граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории административно-территориальной единицы, объединенных интересами под свою ответственность решать вопросы местного значения самостоятельно через представительные и исполнительные органы местного самоуправления.

**Местный бюджет** – бюджет местного сообщества айылного аймака и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

**Модель участия граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики (Модель УГМСУ)** – это комплекс мероприятий, который позволяет гражданам реализовать свое конституционное право на участие в местном самоуправлении.

**Муниципалитет** – триединое понятие, включающее территорию административно-территориальной единицы; население, проживающее на данной территории; а также орган управления, решающий вопросы жизнедеятельности на данной территории в интересах населения.

**Муниципальная собственность** – собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

**Общественные слушания** – формализованные общественные обсуждения важных решений органов МСУ, в данном случае



для информирования граждан о проекте местного бюджета или об исполнении местного бюджета; для учета потребностей граждан и сбора предложений в местный бюджет.

**Органы местного самоуправления** – представительные, исполнительные органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения.

**Планировочные встречи** – встречи с активной частью сообщества для разработки планов совместных действий, учета мнений всех заинтересованных сторон, включая специалистов и экспертов, определения вкладов сторон.

**Расходы местного бюджета** – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций органов местного самоуправления.

**СИНС-сессии** – встречи с половозрастными группами для сбора первичной информации с помощью методов «Картирование», «Диаграмма Венна», «Пирог», «Галерея проблем».

**СИНС-фокус-группы** – встречи с половозрастными группами для выявления причинно-следственных связей.

**Совместное изучение нужд сообщества – СИНС** – это процесс совместного сбора информации, ее анализа и планирования работы с учетом мнения и интересов населения. СИНС – это постоянно совершенствующаяся группа методов и подходов, которые позволяют людям анализировать свой жизненный опыт, условия существования и способствуют обмену накопленным опытом и знаниями. С помощью СИНС сельское и городское население может определять свои приоритеты и самостоятельно принимать решения, определяющие условия их жизни.

**Сходы** – прямая форма участия населения в решении вопросов местного значения путем обсуждения их на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с уставом местного сообщества. Здесь: на сходах происходит согласование итогов СИНС-мероприятий, сбор дополнений и предложений в План совместных действий.



**Устав местного сообщества** – акт, утверждаемый нормативным правовым актом местного кенеша и регулирующий порядок взаимоотношений местного сообщества между собой и органами местного самоуправления по вопросам жизнедеятельности населения соответствующей территории. Проще говоря, это местная «конституция», в которой сообщество самостоятельно решает многие вопросы организации жизнедеятельности муниципалитета и устанавливает правила, которым следуют члены сообщества. В Кыргызской Республике принят Типовой устав, на базе которого местные сообщества разрабатывают и принимают собственные уникальные уставы.



## Введение

Пока у человека не появится стремление изменить свою жизнь, сделать это не под силу никому другому. То же самое можно сказать и о местных сообществах. Когда граждане в полной мере осознают свою силу в единстве, свою личную роль в развитии сообщества, тогда начинаются перемены.

Немногие граждане Кыргызской Республики хорошо понимают, что такое «местное самоуправление», какую роль оно играет в жизни села или города. Большинство считает, что местное самоуправление – это всего лишь некое приложение к системе государственной власти, ее «нижний уровень». Безусловно, местное самоуправление является частью системы государственного управления в стране в целом, но в то же время МСУ – это совершенно особенная часть системы управления, обладающая особыми качествами и независимостью – административной, политической и финансовой. Это означает, что, оставаясь частью общей системы управления, органы местного самоуправления самостоятельны в принятии решений в пределах своей компетенции и подотчетны или подчиняются они не неким вышестоящим государственным органам, а местному населению.

Неполное понимание особенностей местного самоуправления, его отличий от государственной власти приводит не только к тому, что граждане плохо взаимодействуют с органами местного самоуправления. Гораздо хуже, что все претензии к государству граждане автоматически адресуют органам МСУ, не только обвиняя их в невыполнении некоторых государственных задач и функций, но и перенося на них «болезни» государственной части системы управления. Например, наблюдая за уровнем коррупции в государственных органах, граждане произвольно присваивают такой же рейтинг коррупции и органам местного самоуправления, автоматически перенося образ коррупционера и чиновника-бюрократа на представителей местного самоуправления. Причиной этому становятся не только поверхностные знания об управлении со стороны граждан, но и часто встречающаяся пассивность и инертность самих органов МСУ. Инертность органов МСУ выражается в том, что они большую часть времени проводят в отчетах и «пускании пыли» в глаза государственных чиновников, нежели в отчетах перед жителями своих муниципалитетов.

На самом деле каждый гражданин Кыргызской Республики в сво-



ей повседневной жизни взаимодействует как с государством, так и с местным самоуправлением, причем с последним намного чаще, чем с первым. Так, пользуясь общественным транспортом, выбрасывая мусор, проезжая по местным дорогам и отводя ребенка в детский сад, мы становимся клиентами местного самоуправления, то есть каждый день вступаем в те или иные отношения с МСУ. Законодательство предоставляет нам огромные возможности делать это взаимодействие полезным, в первую очередь, нам, гражданам, так как местное самоуправление, согласно Конституции Кыргызской Республики, – это право и возможность нас, граждан Кыргызстана, решать вопросы местного значения самостоятельно, под свою ответственность и в своих интересах. А делаем мы это через органы местного самоуправления, которые сами же выбираем (местные кенешы). Чтобы эффективно реализовать право, предоставленное Конституцией, гражданам полезно владеть механизмами взаимодействия с МСУ, каких в мире и в Кыргызстане имеется множество. Самым лучшим образом эти механизмы срабатывают, когда граждане для защиты своих интересов и законных прав объединяются во временные или постоянные группы, например, в Сельские комитеты здоровья – общинные организации, объединяющие людей вокруг детерминантов здоровья – условий жизни, которые влияют на продолжительность и качество жизни.

Данное практическое пособие наглядно демонстрирует роль органов местного самоуправления и самого местного сообщества, в лице сельских комитетов здоровья, в достижении устойчивого местного развития местных сообществ. Сообщества, создавая инициативные группы из неравнодушных активных граждан, способны донести свой голос до местной власти, давая толчок развитию именно в том направлении, которое будет благом для всего сообщества, а не для отдельных его представителей, имеющих доступ к власти и ресурсам. Главное в этом процессе – найти общий язык, на котором можно говорить и договариваться.

Данное пособие призвано разъяснить роль каждой стороне и показать, что совместная работа – это основа устойчивого развития. Зачастую изменения к лучшему воспринимаются больше как счастливое стечение обстоятельств, а не как результат кропотливой ежедневной работы. Но именно тщательное и продуманное построение взаимоотношений между сообществом и органом МСУ способно стать основой для достижений по улучшению условий жизни.

Издание основано на опыте, накопленном за годы работы с со-



обществами и местным самоуправлением в рамках различных проектов и, в особенности, в рамках Проекта «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызстана».

## ВМЕСТЕ К ЛУЧШЕМУ БУДУЩЕМУ

В течение 2015-2016 годов в селе Александровка изменилось многое: в селе появились мусорные контейнеры, и мусор, благодаря закупленной технике, стал собираться и вывозиться регулярно; пациенты стали получать необходимые процедуры в отремонтированном процедурном кабинете и без опаски сдавать анализы в обновленной лаборатории при местном ГСВ; дети в двух средних школах села больше не мерзнут на уроках, так как в школах полностью обновлена отопительная система. Конечно, проблемы в большом селе остаются, но многие уже решаются.

Как удалось добиться результатов? Местный бюджет, хотя и самодостаточен, но все же ограничен. Ресурсов селу не хватает так же, как и любому другому в стране. «Секрет» заключается в слаженной работе Сельского комитета здоровья и местного самоуправления, в осознании роли каждой из сторон. Вместо того, чтобы «тянуть одеяло на себя», СКЗ, местное самоуправление и сообщество работают вместе. Вместе определяют свои потребности и выявляют проблемы, вместе обсуждают пути решения этих проблем, вместе ищут средства для их решения.





## СКЗ и местное самоуправление

### Что такое СКЗ и какова его роль в сообществе?

Сельские комитеты здоровья – это объединения волонтеров, которые занимаются проблемами детерминантов здоровья в сельской местности. СКЗ являются некоммерческими, неправительственными, добровольными объединениями. Членами СКЗ на волонтерской основе становятся жители сел, объединяясь для взаимной поддержки усилий, направленных на профилактику здоровья, улучшение санитарно-гигиенических и бытовых условий жизни сельского населения. Иными словами, СКЗ – это часть местного сообщества, занимающая активную позицию и имеющая целью способствовать улучшению условий жизни своего сообщества. Цель сельских комитетов здоровья – предоставление возможностей сельским сообществам действовать самостоятельно для улучшения состояния своего здоровья. СКЗ, совместно с сообществом, проводит работу по улучшению ситуаций, связанных с детерминантами здоровья в сельской местности.

В 2016 году в семи областях республики, в 1492 селах осуществляют свою деятельность 1674 СКЗ, насчитывающие более 10 тысяч членов. СКЗ объединены в национальную Ассоциацию сельских комитетов здоровья («Кыргызстан айылдык ден соолук комитеттери»). Свою деятельность СКЗ организуют во взаимодействии с местным сообществом, структурными подразделениями Министерства здраво-





охранения КР (ФАП, ГСВ, ЦСМ), общественными и международными организациями. Однако взаимодействия с органами местного самоуправления добиться многим СКЗ не удастся.

Потенциал у СКЗ большой. Кроме того, что они ведут свою работу на уровне сообщества по вопросам здравоохранения, СКЗ на местах могут служить «мостом» между сообществами и государственной системой здравоохранения и местным самоуправлением, содействуя созданию трехсторонних партнерских отношений. Передавая информацию от сообщества к органам МСУ и далее – к государству, СКЗ могут участвовать в процессе принятия решений, что поможет органам МСУ стать более прозрачными и подотчетными сообществу в вопросах условий жизни, влияющих на здоровье. Вовлекаясь в работу с СКЗ, МСУ будет больше внимания уделять проблемам детерминантов здоровья, что положительно скажется на состоянии здоровья сельского населения.

## **Что такое «детерминанты здоровья» и какова их связь с работой местного самоуправления?**

Система здравоохранения, независимо от степени ее развитости, лишь на 25% влияет на состояние здоровья населения страны. Остальные 75% – это факторы, на которые медики не в состоянии оказать значительного влияния. Например, качество питания детей в дошкольных и школьных учреждениях относится к сфере образования, а физические условия, в которых пребывают дети в данных учреждениях, относятся к ведению органов местного самоуправления, на балансе которых находятся школы и детские сады. Часто эти условия называют «детерминантами здоровья», и это понятие в последние годы получает все большее распространение в мире как одна из важнейших концепций, определяющих качество жизни человека. Однако в Кыргызстане о детерминантах здоровья знают лишь специалисты и некоторые организации в области общественного здравоохранения.

Детерминанты здоровья – это условия, в которых люди рождаются, растут, живут, работают и стареют, включая систему здравоохранения. Эти обстоятельства формируются под воздействием распределения денег, власти и ресурсов на глобальном, национальном и местном уровнях, на которые, в свою очередь, оказывает воздействие проводимая политика. Детерминанты здоровья являются основной причиной несправедливости в отношении здоровья – несправедливых, но управляемых различий в состоянии здоровья, на-



блюдаемых внутри страны. Проще говоря, детерминанты здоровья – это физические и психические условия жизни человека, влияющие на его здоровье. И управление этими условиями частично относится к компетенции органов местного самоуправления, например, такие, как снабжение чистой питьевой водой, уборка и вывоз мусора, отопление в школах и многое другое.

### **Что такое «местное самоуправление»?**

Если спросить у рядового жителя села, что такое «местное самоуправление», то ответ будет, скорее всего, что это – айыл окмоту. Однако мало кто понимает масштаб местного самоуправления, в котором айыл окмоту отведена роль лишь исполнителя, а реальная власть находится в руках местного кенеша, а через него – всего населения муниципалитета. Согласно Конституции, местное самоуправление – это гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ (населения) самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Местное самоуправление осуществляется местным сообществом (населением) на территории айылного аймака или города непосредственно и через органы местного самоуправления. Местное самоуправление – это самая близкая к человеку часть системы управления в стране, которая занимается решением насущных вопросов ежедневной жизни местного сообщества в целом и каждого гражданина в отдельности.

Согласно все той же Конституции, под местным сообществом можно понимать совокупность граждан, постоянно проживающих на территории айылного аймака или города, объединенных интересами под свою ответственность решать вопросы местного значения самостоятельно через представительные и исполнительные органы местного самоуправления. То есть, местное самоуправление является частью самого местного сообщества. Если бы не было местного сообщества, то не было бы и местного самоуправления.

Местное самоуправление образует систему из органов местной власти. Местное сообщество выбирает из числа своих членов депутатов местного кенеша, которые имеют право представлять интересы и голос сообщества, формируя тем самым представительский орган МСУ – высший орган власти в системе местного самоуправления.

Айыл окмоту и мэрии представляют собой исполнительные органы местного самоуправления, которые призваны исполнять реше-



ния, принятые высшими органами управления – местными кенешами, а также некоторыми государственными органами.

Глава айыл окмоту обладает властью в рамках, определенных законодательством. Местный кенеш планирует деятельность МСУ и его бюджет на целый год вперед, а глава АО обязан выполнить этот план. Если отбросить политическую составляющую и объяснять языком бизнеса, то глава айыл окмоту – это менеджер в организации, в нашем случае в айыл окмоту, то есть лицо, привлекаемое на определенный срок для выполнения определенных обязанностей.

Развитое, успешное местное самоуправление обладает политической, административной и финансовой независимостью (автономией), что позволяет эффективно и наилучшим образом решать вопросы местного значения. Имея достаточные ресурсы, местное самоуправление может самостоятельно принимать и исполнять решения на своей территории. Однако эта автономия ограничена компетенцией МСУ – вопросами местного значения. Вопросы местного значения – вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также путем прямого волеизъявления граждан. То есть МСУ имеет право принимать решения по вопросам местного значения самостоятельно, а все, что выходит за рамки вопросов местного значения, уже не относится к его компетенции. За направление средств на решение вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, исполнительный орган МСУ может быть привлечен к ответственности соответствующими органами. Государство в свою очередь строго за этим следит.

## **Что относится к вопросам местного значения?**

Согласно законодательству, к ведению органов местного самоуправления относятся 23 вопроса местного значения. Вопросы местного значения можно условно сгруппировать в несколько категорий:

### **Вопросы местного значения, направленные на обеспечение функционирования аймака**

- *Обеспечение экономического развития соответствующей территории* означает создание условий для развития частного бизнеса. Это не значит, что МСУ имеет право осуществлять коммерческую деятельность и открывать предприятия, которые могут приносить доход и создавать рабочие места. Усилия МСУ в этом вопросе могут быть направлены на соз-



дание благоприятных условий для развития частного бизнеса на своей территории, что повлечет за собой создание рабочих мест на самом предприятии и побочных рабочих мест (например, поставщики сырья, посредники, реализаторы), повышение благосостояния населения и, как следствие, снижение уровня бедности по аймаку. Для этого МСУ может предоставить муниципальные земли в аренду, оказывать услуги, например, вывоз мусора, подачу воды, доступ к недрам и прочее.

- *Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета являются функциями МСУ.* Рассмотрение и утверждение бюджетов органов местного самоуправления производится гласно и публично на открытых сессиях кенеша и общественных слушаниях. Постановления кенешей об исполнении бюджетов органов местного самоуправления и решения кенешей о бюджетах на соответствующий год подлежат публикации в средствах массовой информации.
- *Размещение рекламы* на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Размещение наружной рекламы на территории городов и айылных аймаков допускается при наличии разрешения органа местного самоуправления, согласованного с другими, соответствующими органами управления автомобильными и железными дорогами. За получение разрешения от ОМСУ взимается плата в порядке и размерах, устанавливаемых соответствующим органом местного самоуправления. Также ОМСУ определяет, на каких условиях предприниматели могут размещать свою рекламу на муниципальной собственности. Для размещения своей рекламы на территории общего пользования (на муниципальной земле) предприниматель должен будет получить в аренду часть данного участка, где разместится рекламный щит, или здания, если это наружная реклама на муниципальном здании.
- *Содействие охране общественного порядка.* По данному вопросу в непосредственные полномочия органов МСУ входит общее руководство профилактикой правонарушений на территории муниципалитета, путем взаимодействия с органами социальной защиты, опеки и попечительства, образования, комиссией по делам несовершеннолетних в про-



ведении различного рода акций по борьбе с преступностью и наркоманией, СПИДом и алкоголизмом, а также работа с Общественно-профилактическим центром (ОПЦ), в рамках которой могут оказывать материальную и иную помощь судам аксакалов, женским советам и другим общественным формированиям при ОПЦ. В своих планах социально-экономического развития органы МСУ предусматривают меры по профилактике правонарушений. На своей территории ОМСУ могут создавать и обеспечивать функционирование центров социальной реабилитации для лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Важно знать, что создание условий и оплата труда участковых милиционеров не входит в полномочия органов МСУ.

- *Установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры.* Каждое МСУ обязано вести учет земли на территории айылного аймака и управлять данными землями в соответствии с требованиями законодательства. МСУ вправе передавать муниципальную землю в аренду или продавать ее, но в то же время МСУ несет ответственность за действия, которые могут быть расценены как преступление, если это привело к ущербу для населения или местного бюджета. Если у МСУ есть план строительства, закрепленный местным кенешем, где выделены места для строительства социальной и коммунальной инфраструктуры, то айыл окмоту не имеет права самостоятельно застраивать эту землю или передавать ее под строительство.
- *Содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.* В случаях чрезвычайных ситуаций, МСУ вправе направлять средства бюджета на ликвидацию сложившейся ситуации. Например, в случае схождения селей или землетрясения, МСУ за свой счет имеет право ликвидировать последствия (возводить смытые мосты, восстанавливать дорожное покрытие и прочее).
- *Осуществление полномочий в сфере недропользования.* Согласно Закону Кыргызской Республики «О недрах», органы местного самоуправления обладают рядом полномочий, которые в общих словах сводятся к предоставлению, контролю и регулированию пользования земельными участками лицен-



зиатами (лица, получившие лицензию на разработку недр) в установленном законом порядке. Кроме того, органы МСУ участвуют в работе комиссий по проведению конкурсов и аукционов на получение лицензий старателями, а также организуют общественную экологическую экспертизу проектов недропользования.

## **Вопросы, обеспечивающие функционирование инфраструктуры аймака**

- *Управление муниципальной собственностью* предполагает функцию МСУ по планированию и организации своей деятельности, направленной на изменение состояния муниципальной собственности, состоящей на балансе МСУ. Муниципальная собственность — это собственность местных сообществ (местного населения), находящаяся во владении и распоряжении органов местного самоуправления. К муниципальной собственности относятся земельные участки, движимое и недвижимое имущество. В категорию «недвижимое имущество» входят жилой и нежилой фонд, коммунальные сети, различного рода сооружения и тому подобное. К примеру, к недвижимому имуществу относятся не только здание айыл окмоту, здания детских садов, школ, фельдшерско-акушерских пунктов, муниципальных предприятий и тому подобное, но и весь комплекс коммунальных сетей (водопроводные, канализационные, дренажные и прочие), если они находятся на балансе айыл окмоту. В этом случае все затраты на строительство, ремонт и реконструкцию несет айыл окмоту. Даже средства местного бюджета относятся к муниципальной собственности, а значит, по законодательству Кыргызстана, являются собственностью местных сообществ.
- *Снабжение питьевой водой населения.* МСУ при наличии средств местного бюджета имеет право направить средства бюджета на проведение (строительство), обслуживание, ремонт и реконструкцию водопроводных сетей для обеспечения местного населения питьевой водой.
- *Обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах.* Особо следует обратить внимание на формулировку данного вопроса местного значения. Обеспечение означает, что если на территории аймака имеются системы канализации и очистных сооружений, то



МСУ несет ответственность за ремонт и реконструкцию данных систем, обеспечивает их правильное функционирование. Для этого МСУ вправе открывать муниципальные предприятия, которые будут заниматься обслуживанием, если сети достаточно обширны. Но это не значит, что МСУ обязан заниматься строительством еще не существующих сетей, если у МСУ нет этого в планах, и он не может это позволить себе реализовать за счет местного бюджета. Здесь формулировка имеет принципиальное значение. Если предыдущий вопрос предполагал наличие доступа к питьевой воде, то в данном случае, это лишь означает поддержание инфраструктуры в соответствующем состоянии и не более того.

- *Обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах.* Перед органами МСУ в рамках этого вопроса стоит задача обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов. Из местного бюджета могут быть направлены средства для ремонта и реконструкции автомобильных дорог, но только тех, которые располагаются внутри населенного пункта и относятся к муниципальным дорогам. За сохранность автомобильных дорог республиканского значения несет ответственность Министерство транспорта и коммуникаций, даже если эти дороги проходят по территории муниципалитета.
- *Организация освещения мест общего пользования.* Сюда, например, относятся работы по установке уличного освещения вдоль муниципальных дорог, вблизи муниципальных зданий. Но орган МСУ не обязан организовывать освещение в частных дворах.
- *Обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг.* Сюда могут относиться расходы из местного бюджета, связанные с выделением участка под организацию кладбища, установлением и ремонтом ограждения кладбищ, поддержанием порядка на территории кладбища. В рамках этого же вопроса в компетенцию органов МСУ входит организация похорон и прочих сопутствующих услуг для граждан, оставшихся на попечении государства.



- *Благоустройство и озеленение мест общественного пользования.* К местам общественного пользования могут относиться общественные парки, аллеи, места у муниципальных объектов общего пользования (на территориях детских и учебных заведений, спортивных и культурно-просветительных учреждений, общественных и учреждений здравоохранения и т.п.), улицы, дороги, стадионы. Озеленение мест общего пользования — это посадка насаждений, доступных всем жителям и приезжим, защищающих от пыли, избыточной солнечной радиации, создающих комфортные условия для кратковременного и продолжительного отдыха, занятий физкультурой и спортом, проведения культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий.
- *Организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов.* В рамках этого вопроса МСУ организует систему утилизации отходов: выделяет земельный участок под мусорный полигон, устраивает ограждение мусорного полигона, организует вывоз ТБО.
- *Обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов.* Сегодня все чаще и чаще поднимается вопрос о муниципальном транспорте, точнее, о его отсутствии. Страдают в большей степени самые незащищенные слои населения: школьники, которые не могут безопасно добраться до школы; беременные женщины и молодые матери, которые вынуждены отказываться себе в своевременном обращении за медицинской помощью; старики, которые ограничены в передвижениях и не могут решать свои проблемы. Решением проблемы отсутствия муниципального транспорта может заняться ОМСУ, и как показывает практика в таких случаях, сообщество часто также вносит свой вклад в решение этой проблемы.

### **Вопросы, направленные на обеспечение развития культуры, спорта и молодежи в аймаке**

- *Обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха.*
- *Охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения.*



- *Организация и обеспечение работы библиотек местного значения.*
- *Создание условий для развития народного художественного творчества.*
- *Организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью.*
- *Создание условий для организации досуга.*
- *Обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта.*

Все вопросы, относящиеся к этой категории, можно свести к содержанию домов культуры, культурных центров, музеев, спортивных площадок и стадионов, парков, скверов, памятников и тому подобных объектов на территории аймака, которые как раз и обеспечивают условия для гармоничного развития личности, повышения культуры и продвижения здорового образа жизни. Именно здесь возможна более обширная работа ОМСУ с гражданами, так как не ограничивается рамками существующих инфраструктур и создает условия для больших возможностей. Но это налагает еще большую ответственность на работу ОМСУ, так как здесь возможны множество решений, а консультации с сообществом в таком случае становятся необходимой частью решения существующих проблем.

Для решения данных вопросов можно привлекать сообщество не только для совместных консультаций, но и мобилизовать для непосредственного решения задач. Зачастую сотрудничество с местными некоммерческими организациями приносит хорошие результаты, так как решение вопросов, связанных с культурой, спортом и молодежью, является также и приоритетом многих организаций гражданского общества, таких, как сельские комитеты здоровья. А проблемы пьянства молодежи, насилия в семье, вовлечения молодежи в криминальную деятельность и прочие, не менее важные темы, привлекают внимание как со стороны ОМСУ, так и организаций гражданского общества.

Главное в решении любых вопросов - это оценка ситуации, которая должна включать оценку всех возможных ресурсов, куда относится и потенциал самого сообщества. Правильный и многосторонний подход является залогом успешного решения проблем.



## МАЛЕНЬКИЕ ПОБЕДЫ – БОЛЬШИЕ ДОСТИЖЕНИЯ

Село Манас расположено почти на границе с Казахстаном. Добраться до села не так-то просто по ухабистым дорогам Таласской области. Численность населения составляет 735 человек. Основной источник доходов и основа выживания для жителей – это сельское хозяйство. В селе давно уже не было больших перемен, и казалось, что люди отчаялись их ждать.

Проблем у села много. Это знает каждый, кто хоть раз побывал в этом селе. Взять одну только главную улицу Манас, вдоль которой расположена вся инфраструктура села, состоящая из фельдшерско-акушерского пункта, построенного 7 лет назад на деньги одной из донорских организаций и ни разу не ремонтировавшегося с тех пор, и маленькой школы, построенной методом «ашара». Но проблема в том, что улицу Манас сложно назвать улицей, так как она представляет собой непреодолимое препятствие даже для автомобилей, не говоря уже о школьниках, по щиколотку в грязь собирающихся до местной школы.

Местная общинная организация – Сельский комитет здоровья – организовала ряд мероприятий по изучению нужд сообщества села. В ходе данных мероприятий сельчанами было высказано множество проблем, которые были аккуратно собраны и приоритизированы с помощью местного сообщества. Как и ожидалось, проблем было много, но самыми важными были признаны:

- отсутствие детского сада;
- необходимость строительства новой, более современной школы;
- отсутствие спортивного зала для развития молодежного спорта;
- ремонт столовой в старой школе;
- ремонт муниципальных дорог внутри села;
- ремонт и ограждение ФАПа.

Так как на решение большей части выявленных проблем необходимы большие инвестиции, которые не может себе позволить местный бюджет, сообще решили начать с решения меньших, но не менее важных проблем.

Поддержав инициативу, поднятую Сельским комитетом здоровья, жители села решили провести ремонт двух основных улиц. В инициативе приняли участие члены Сельского комитета здоровья и депутаты местного кенеша, которые обеспечили доставку гравия для засыпки наиболее проблемных участков. Сельчане поддержали инициаторов, собрали денежные средства и 40 литров дизельного топлива.



Глава айыл окмоту также поддержал инициативу жителей и содействовал выделению средств из местного бюджета. Кроме того, провел переговоры с дорожно-эксплуатационным управлением и арендовал автогрейдер за счет местного бюджета. Дорогу отремонтировали.

Жители села довольны и говорят: «Теперь дороги проходимы, детям стало легче добираться до школы. Хорошо, что есть инициативные люди в селе, которым безразличны проблемы общества. Они готовы преодолевать трудности своими силами и мобилизовать на это других».

Еще одна проблема, поднятая жителями на СИНС-мероприятиях, – это ремонт ФАПа и благоустройство территории вокруг него. Здание ФАПа, построенное в 2008 году, без должного ухода и внимания пришло в упадок. Из-за отсутствия необходимых условий в здании ФАПа, услуги населению стало оказывать все трудней и трудней, а население перестало обращаться за медицинской помощью так часто, как это было необходимо. На СИНС-сессии один из аксакалов села Рахым ИСМАИЛОВ сказал: «Мы прожили долгую жизнь, но я опасюсь за здоровье наших детей, внуков, оставшихся без услуг здравоохранения. Мы должны способствовать улучшению состояния ФАПа, если надо – мы соберем деньги для ремонта». Жители поддержали инициативу. На месте была создана инициативная группа из активистов села, которые впоследствии совместно с членами СКЗ разработали смету ремонтных работ и обратились в органы местного самоуправления за помощью.

В результате переговоров инициативной группы с главой айыл окмоту были выделены средства из местного бюджета. Вклад сделал и сам СКЗ. Благодаря совместным усилиям, в фельдшерско-акушерском пункте были отремонтированы и покрашены стены, окна, двери и благоустроена территория.

Пример села Манас показывает, что большие достижения для села начинаются с небольших начинаний и побед. Инициатива, поднятая маленькой общинной организацией – Сельским комитетом здоровья села Манас, позволила объединить жителей села, депутатов местного кенеша и айыл окмоту вокруг решения важных проблем. Иногда маленькая искра, поддержанная чьим-то стремлением привнести изменения в жизнь людей, может стать источником пламени, которое озарит жизни людей, даст им надежду на светлое будущее.



## **Зачем СКЗ участвовать в местном самоуправлении?**

СКЗ, являясь добровольным объединением граждан, имеет право участвовать в местном самоуправлении. Но что такое «участие граждан в местном самоуправлении»?

Участие граждан в процессе принятия решений - это признак демократичности системы управления. И если уже мы говорим о том, что местное самоуправление – это самая демократическая часть системы управления, то и участие должно быть истинным, реальным, участием «на равных». Иными словами, участие граждан в местном самоуправлении подразумевает партнерство сторон. Партнерство, основанное на осознании взаимной зависимости, взаимного уважения, готовности вместе работать над тем, чтобы условия жизни в сообществе стали лучше.

СКЗ, как и все граждане, имеют право на участие в решении дел местного значения. Участие СКЗ и общественности является политическим принципом и нормой международного права. Принцип участия СКЗ и общественности вытекает из основных прав человека на свободу мнений и собраний.



На практике участие СКЗ в процессе принятия решений на уровне местного самоуправления является процессом, при котором государственные органы или органы местного самоуправления консультируются с общественностью с целью включения их проблем, потребностей и ценностей в свои решения. Это требует создания руководящих принципов и практики, которые позволяют общественности внести свой вклад в политические, экономические, социальные и другие решения, используя различные методы, такие как общественные слушания, консультативные комитеты, общественные советы, фокус-группы, анкетирование и интервью, которые помогают выявить и решить общественные проблемы.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется в форме представительного и непосредственного участия граждан в местном самоуправлении. Представительное участие граждан в осуществлении местного самоуправления реализуется через местные кенешы. В предусмотренных законом случаях представительное участие местного сообщества айылного аймака осуществляется также через главу исполнительного органа местного самоуправления. Непосредственное участие граждан в реализации местного самоуправления осуществляется в форме:

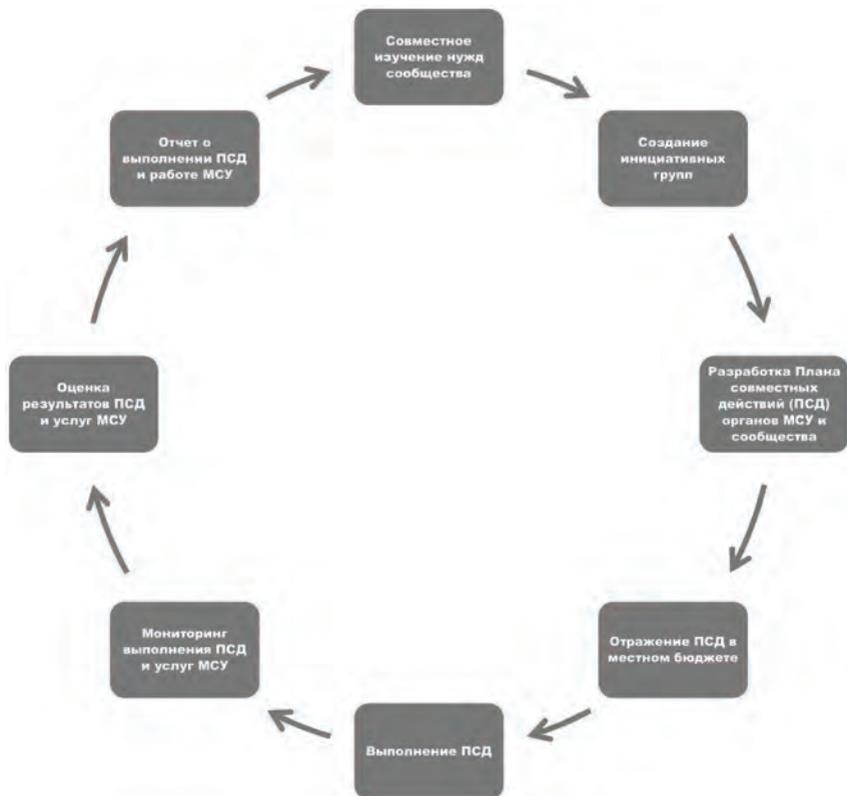
- 1) обсуждения всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на собраниях (сходах), общественных слушаниях, курултаях членов местного сообщества;
- 2) выборов депутатов местных кенешей;
- 3) проявления нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения.

СКЗ и граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, независимо от пола, расы, этнической принадлежности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам, а также получать информацию о деятельности органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.



## Модель участия СКЗ и граждан в местном самоуправлении

Участие СКЗ и граждан в местном самоуправлении КР можно выразить в виде замкнутой системы – модели участия в местном самоуправлении. Данная модель является комплексом мероприятий, которая позволяет органам МСУ быть подотчетными местным сообществам по вопросам местного значения, а также вовлекает граждан в принятие общественно важных решений. Кроме этого, данный процесс способствует участию граждан в распределении местных ресурсов и реализации своего конституционного права на участие в местном самоуправлении.



**Рисунок 1. Модель участия граждан в местном самоуправлении.**



Участие СКЗ и граждан в местном самоуправлении предполагает активное и равноправное партнерство трех сторон – СКЗ, органов местного самоуправления и местного сообщества. Основная цель этого партнерства – улучшение условий жизни в муниципалитете.

Предлагаемая модель уже была воплощена в жизнь и показала свою эффективность. Так из 168 проблем, выявленных в рамках СИНС в 25 селах<sup>1</sup>, 99 были выбраны МСУ для решения. Из них 70% уже были решены в течение первых двух лет.

Модель участия граждан в местном самоуправлении состоит из основных этапов (см. Рисунок 1), каждый из которых, в свою очередь, включает набор последовательных действий и мероприятий, предпринимаемых по инициативе СКЗ и органов местного самоуправления, но выполняемых ими совместно с сообществом.

## **Почему руководству органа МСУ выгодно изучать мнение населения?**

**Шамиль СУШАНЛО,**

**глава айыл окмоту Александровского айылного аймака:**

«Став главой айыл окмоту, я обнаружил, что нужно решать много хозяйственных вопросов, что глава айыл окмоту – это “завхоз” села. Но ни один “завхоз” не в состоянии справиться с лавиной хозяйственных вопросов в одиночку. Позже я узнал, что в муниципалитете есть инициативные люди, которые организовали Сельский комитет здоровья, и мы стали сотрудничать. Для местного самоуправления очень важно своевременно получать информацию о том, какие задачи являются наиболее приоритетными для жителей. Большую помощь в получении этой информации оказали наши СКЗ, которые уже приобрели опыт работы с населением».

Решение вопросов местного значения невысказимо без диалога органов МСУ с заинтересованным населением. Успех любого решения органов МСУ во многом зависит от поддержки со стороны населения.

- Изучение мнения населения дает возможность органам местного самоуправления планировать свои расходы и получить поддержку у населения в рациональном распределении имеющихся ресурсов.

<sup>1</sup> По результатам реализации Проекта «Голос Сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызстана».



- Изучение мнения и обеспечение участия населения в делах местного значения – это важное условие эффективного выполнения функций и полномочий органами МСУ.
- Изучение общественного мнения – это также действенный инструмент гражданского общества, с помощью которого население может выразить доверие или недоверие органам МСУ.

## **ЗНАТЬ ПРОБЛЕМУ - ЗНАЧИТ НАЧАТЬ ЕЕ РЕШАТЬ**

Кош-Добо – небольшое село, расположенное далеко от основной магистральной трассы. Население села – чуть меньше пяти сотен жителей. Но проблемы у села такие же, как и у всех остальных сел Кыргызстана. С момента приобретения независимости Кыргызской Республикой, практически никто не занимался в селе вопросами благоустройства и другими вопросами инфраструктуры, связанными с уличным освещением, ремонтом дорог, сельских клубов и спортивных площадок. А ведь все эти условия жизни создают благоприятную среду для комфортной жизни в селе, что в свою очередь влияет на развитие культуры жителей и воспитание молодого поколения.

Небольшая общинная организация – Сельский комитет здоровья (СКЗ) села Кош-Добо – совместно с органами МСУ аймака провели цикл мероприятий по выявлению приоритетных проблем, связанных с детерминантами здоровья в своем селе.





Председатель СКЗ села Кош-Добо, Керимбек МУКАНБЕТОВ, человек с большим жизненным опытом за плечами, приложил немалые усилия для мобилизации населения и проведения мероприятий по совместному с населением изучению нужд села (СИНС).

Во время СИНС-мероприятий жители села подняли одну из важных и приоритетных для них проблем – отсутствие уличного освещения улицы имени Токсобаева. На этой улице никогда не было установлено ни одного уличного фонаря.

Керимбек-байке совместно с единомышленниками – членами СКЗ и активистами села – решили довести этот проект до конца. Они подготовили официальное обращение к главе айыл окмоту, так как уличное освещение – это вопрос местного значения, который находится в компетенции местного самоуправления.

Главе эта инициатива понравилась, и было решено поднять вопрос перед депутатами местного кенеша о выделении средств для организации уличного освещения.

Как это обычно бывает, свободных финансовых средств в местном бюджете не было, но все же были изысканы средства на установку четырех фонарей по улице имени Токсобаева. На следующий год МСУ запланировало приобрести еще четыре фонаря для уличного освещения.

Местное население также не осталось в стороне и продолжило начинания айыл окмоту. Так на предстоящий год жители запланировали приобрести на собранные средства два дополнительных фонаря. Глава айыл окмоту отмечает: «Это замечательно, когда по инициативе СКЗ и населения совместно с органами МСУ решаются проблемы, связанные со здоровьем населения.

Да, мы понимаем, ответственность за предоставление муниципальных услуг, например, освещения, – это компетенция органов МСУ. Но мы не всегда точно знаем, какие у жителей села приоритеты, что для них важнее всего решить в первую очередь, и какие ресурсы люди готовы найти самостоятельно. При этом надеемся, что жители проявят сознательность и будут готовы самостоятельно регулировать включение и выключение освещения. Это особенно важно в наших условиях, когда подача электроэнергии не всегда стабильна, а за малейшую задолженность энергокомпания может отключить у нас электроэнергию. Работа в этом направлении ведется, и в скором времени мы окончательно решим проблему освещения».

Жители села решили свои проблемы не за счет средств донора, а за счет средств местного бюджета. Не последнюю роль в этом сыграл глава айыл окмоту.



Понимание со стороны главы помогло не только довести проблемы сообщества до депутатов местного кенеша, но и именно благодаря главе были изысканы дополнительные средства на покупку фонарей уличного освещения. Население села довольно и готово поддержать начинания главы. «Теперь с появлением уличного освещения после захода солнца детей необязательно «загонять» домой, они продолжают играть на улице под яркими лампами, создающими домашнее тепло.

А взрослое население села собирается под фонарями в группы по интересам, рассуждая о политике и жизни», – говорит директор начальной школы села Кош-Добо.

Для СКЗ участие в проекте стало бесценным опытом. Теперь, имея поддержку местного сообщества, СКЗ верит, что можно сделать жизнь людей лучше и комфортнее. Керимбек МУКАНБЕТОВ, председатель СКЗ села Кош-Добо заметил: «Мы в этом году решили важную задачу – установили уличное освещение. Население после СИНС-мероприятий почувствовало ответственность за свое село, стало участвовать в решении проблем села».

Органы МСУ сами должны стараться не только учитывать общественное мнение, но и формировать его в соответствии со своими внутренними ресурсами и возможностями. Когда сообщество чувствует, что его мнение важно для органов местного самоуправления, граждане охотно участвуют в решении вопросов местного значения. Это дает гражданам возможность самим определить, какие проблемы должны решаться в первую очередь и каким именно образом. Предлагая пути решения, население частично берет на себя ответственность за развитие местного сообщества. Это разделение ответственности весьма полезно органам местного самоуправления и в построении диалога, и в поиске ресурсов.

## **В чем смысл приоритета, если для решения проблем ресурсов местного бюджета недостаточно?**

Ресурсы всегда ограничены, особенно на уровне местных сообществ и местного самоуправления. Это связано с тем, что государство ограничило количество доходных источников для местных бюджетов. Проще говоря, денег не хватает всегда. Ни одному органу государственного управления, ни одному муниципалитету, ни одной семье. И вообще денег не хватает ни одному бюджету в мире, так как потребности человека растут быстрее, чем возможности их



удовлетворять. В связи с этим возникает необходимость регулярно принимать решения о том, на удовлетворение каких нужд тратить средства в первую очередь. Или – что приоритетнее?

Поэтому в процессе управления местным бюджетом у органов МСУ возникает необходимость постоянного ранжирования проблем и потребностей по степени их приоритетности – приоритезации, чтобы наилучшим образом отвечать ожиданиям населения, быть ему подотчетным. Другими словами, органы МСУ и население постоянно нуждаются в информации о том, каким образом надо достигать решения поставленных приоритетных задач и проблем, сколько для этого потребуется средств и как их получить, как найти дополнительные источники финансирования или пути увеличения доходной части местного бюджета.

Приоритезация также помогает лучше планировать капитальные расходы или инвестиции, особенно в том случае, когда долгосрочная цель ясна, очевидна, а вот путей, позволяющих достичь этой цели, – несколько. Например, что строить на территории местного сообщества в первую очередь – хорошую дорогу, так как это привлечет туристов и будет способствовать развитию местной экономики и повышению благосостояния сообщества, или детский сад, так как данное учреждение освободит время родителей для доходоприносящей деятельности, что повысит благосостояние семей.

Может ли орган местного самоуправления взять на себя ответственность и единолично, без учета мнения сообщества, решить данный вопрос, выбрать одну дорогу из двух, ведущую к одной цели? Ответ – «нет», потому что приоритеты у различных групп населения в разные моменты времени могут отличаться.

Например, семьи могут выбрать детский сад, поскольку его значимость не только в свободных рабочих руках родителей, но и в будущем человеческом потенциале сообщества, так как качество дошкольной подготовки и посещение детского сада – это первый камень в фундаменте образованной, созидающей личности.

Другие семьи могут выбрать дорогу, так как если не создать условия для туристов в текущем рекреационном сезоне, то есть большой шанс навсегда проиграть в конкурентной борьбе с соседним сообществом, которое уже запланировало строительство собственной дороги на следующую весну. У органов МСУ, специалистов, которые работают в айыл окмоту, мэрии, муниципальных организациях и учреждениях, есть много задач, повседневной работы по решению вопросов местного значения, по исполнению делегированных



государственных полномочий. На выполнение этих функций также используются средства местного бюджета, и авторы данного пособия не предлагают представителям власти на местах заниматься решением только выявленных проблем и тратить общественные финансы только на ремонт дороги именно на улице Ч или на ремонт кровли именно в школе Х села Ы. Однако те средства, которые предусмотрены в местном бюджете на благоустройство, ремонт объектов муниципальной собственности, должны быть потрачены в первую очередь именно на ремонт дороги, именно на улице Ч, и кровли именно в школе Х села Ы. Решение должно приниматься органами МСУ, но только после изучения и анализа потребностей и возможностей местного сообщества, после консультаций с активными гражданами. Только так орган МСУ заручится поддержкой и получит дополнительные ресурсы для реализации идеи или проекта.



## Что такое СИНС?

Нурила АБДРАЕВА, председатель СКЗ с. Сары-Ой:

«Я всегда задавалась вопросом: что может сплотить наше общество? Возможно, общие цели и проблемы. Но ни я, ни члены СКЗ не знали, как сформулировать нужды и сообща определять задачи, которые и приведут к повышению благосостояния нашего села. Работа с проектами научила пользоваться инструментами участия граждан в бюджетном процессе – комплексом СИНС-мероприятий. Метод нам показался очень простым как в процессе сбора информации, так и ее анализа и планирования дальнейшей работы. Самое главное – делать все шаги с учетом мнения и интересов населения, что приводит к постепенному сплочиванию людей. Участникам СИНС-мероприятия очень понравились упражнения, когда в игровой форме они выбирали приоритеты, возможные пути решения и определяли вклад самого населения. Хорошо, что мы через методы СИНС научились определять и решать местные проблемы, находить деньги и убеждать людей».



Демократическое управление требует использования специальных инструментов, обеспечивающих согласование интересов различных групп. Например, Совместное изучение нужд села – СИНС.

Совместное изучение нужд села – это процесс совместного сбора информации, ее анализа и планирования работы с учетом мнения и интересов населения.

СИНС – это постоянно совершенствующаяся группа методов и подходов, которые позволяют людям анализировать свой жизнен-



ный опыт, условия существования и способствуют обмену накопленным опытом и знаниями. С помощью СИНС сельское и городское население может определять свои приоритеты и самостоятельно принимать решения, определяющие условия их жизни.

СИНС – это комплекс мероприятий, который включает в себя несколько следующих друг за другом мероприятий.



**Рисунок 2. Последовательность этапов комплекса СИНС-мероприятий.**

Комплекс СИНС-мероприятий носит циклический характер – они должны проводиться регулярно, так как приоритетные проблемы сообщества постепенно решаются, и если в текущем году приоритет номер один – питьевая вода, то через год или два самой приоритетной проблемой станут дороги.

Обязательным и неизбежным элементом всех этапов и мероприятий СИНС является раскрытие информации о местном бюджете, о том, как расходуются средства для решения вопросов местного значения. Без раскрытия информации о бюджете трудно завоевать доверие граждан и побудить их активно участвовать в решении вопросов местного значения.

Для участия во всех мероприятиях СИНС приглашаются не только члены местного сообщества, достигшие 18 лет, но и представи-



тели государственных организаций, предприятий, учреждений, территориальных подразделений государственных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, общественных объединений, депутаты айылного кенеша и работники аппарата айыл окмоту.

Обязательным условием СИНС является изучение нужд сообщества с учетом потребностей различных групп населения, потому что потребности мужчин и женщин, пожилых и молодых, здоровых и инвалидов могут быть разными. Если определенные группы населения не будут иметь возможности участия в процессах СИНС, то есть риск получить искаженные результаты ранжирования проблем. Например: если при решении вопроса выделения средств на ремонт объектов муниципальной собственности в обсуждении будут участвовать только мужчины, основным аргументом приоритетности ремонта дороги может стать то, что у большинства из них имеются автомобили. Если же в обсуждении будут участвовать только женщины, приоритетом может стать ремонт детского сада. Если же в обсуждении будут участвовать и женщины, и мужчины и основным аргументом приоритетности ремонта дороги является то, что эта дорога создает условия для увеличения потока туристов, что позволит пополнение не только местного бюджета, но и бюджета такого-то количества семей, то вопрос приоритетности ремонта дороги не вызовет сомнений.

## **В каких случаях используют СИНС?**

Органы МСУ могут широко использовать методы СИНС в различных процессах управления. Особенно важно проводить Совместное изучение нужд сообщества в процессе:

- стратегического планирования развития территории;
- формирования муниципального социального заказа;
- формирования политики поддержки отдельных социальных групп (женщин, детей, молодежи, пожилых, мигрантов, этнических групп);
- разработки других программ, планов и стратегий для того, чтобы верно определить цели таких документов и оправдать ожидания населения по решению самых наболевших проблем.



## Почему результатам СИНС можно доверять?

Есть несколько характеристик процесса СИНС, которые лежат в его основе: достоверность, детализация, эффективность, информативность, доверие, коллегиальность.

**Достоверность:** во время прямых встреч и коллективных обсуждений население более открыто выражает свои приоритеты и дает оценку работе органов МСУ, качеству предоставляемых услуг.

**Детализация:** получение информации через живое общение дает возможность насыщения информации необходимыми специфическими индивидуальными деталями.

**Эффективность:** активные участники встреч при обсуждении проблем сразу могут определить причинно-следственную связь и предложить решения. Стремясь высказать мнение на публике, выявляются лидеры мини-групп, которые в дальнейшем могут стать активными участниками решения проблем (в процессе разработки и реализации планов действий).

**Информативность:** непосредственное общение сотрудников МСУ с участниками СИНС-мероприятий уже является фактом информационного обмена и обратной связи между населением и органами МСУ.

**Доверие:** эмоциональный настрой на общение и сотрудничество, возможность быть услышанными и получить ответы на вопросы ведут к повышению уровня доверия к органам МСУ.

**Коллегиальность:** участие не только первых лиц аймака, но и депутатов, способствует пониманию того, что решения принимаются органами местного самоуправления не единолично; участие депутатов способствует повышению их реального авторитета в глазах сообщества и более правильному пониманию своей роли самими депутатами.

## Какие мероприятия проводятся во время СИНС?

Всего в рамках комплекса СИНС-мероприятий проводится несколько видов мероприятий: СИНС-сессии, СИНС-фокус-группы, планировочные встречи, сходы и общественные слушания.

- **СИНС-сессии** – это встречи с представителями местного сообщества для сбора первичной информации. Для проведения СИНС-сессий организаторы во время планирования мероприятий предварительно разделяют приглашаемых представителей сообщества на несколько групп, объединенных



по возрасту. Группам предлагают нарисовать карту села или айылного аймака, где необходимо указать существующую инфраструктуру и описать ее состояние. Уже на данном этапе начинают выявляться проблемы, которые необходимо аккуратно записывать ведущему. Позже каждый участник отдает по одному из трех возможных голосов и выбирает три самые приоритетные для него проблемы. Легче всего это сделать, либо отмечая наклейками или стикерами, либо рисуя черточки под каждой выявленной проблемой, для точного подсчета. В итоге те проблемы, которые набрали больше всего голосов, признаются самыми приоритетными. Весь процесс приоритизации или выбора приоритетных проблем необходимо занести в протокол и собрать подписи всех участников. Правильно оформленный протокол можно использовать для обоснования приоритетности проблемы перед органами МСУ и для дальнейшей работы по выявлению причинно-следственных связей.

- **СИНС-фокус-группы** – это встречи с лидерами местного сообщества и активными участниками СИНС-сессий для выявления причинно-следственных связей. Во время СИНС-сессии можно, наблюдая за группами, выявить наиболее активных участников, кто больше остальных посвящен в детали выявленных проблем и проявляет готовность дальше принимать участие в СИНС. Они приглашаются для обсуждения, где необходимо выявить причины возникновения данной проблемы. Если неправильно определить причины проблемы, то решить ее, увы, не удастся. Поэтому важно подходить к этому вопросу серьезно. Если есть возможность, то привлечение экспертов из числа местного населения поможет правильно определить причины проблемы и принять верное решение.
- **Планировочные встречи** – это встречи с активной частью сообщества для разработки планов совместных действий, учета мнений всех заинтересованных сторон, включая специалистов и экспертов, для определения потенциальных вкладов разных сторон (финансовые, трудовые, материальные) в решении выявленных проблем. Во время планировочных встреч разрабатываются детальные планы работ по решению той или иной проблемы. Во время таких встреч формируются инициативные группы из числа активистов, которые



проявили себя во время предыдущих встреч и обсуждений и показали готовность добиваться решения определенной приоритетной проблемы. При формировании инициативных групп необходимо учитывать представленность различных групп населения, соблюдать баланс по признаку пола, возраста и этнической (региональной и т.п.) принадлежности.

- **Сходы** – это массовые открытые собрания граждан для согласования итогов СИНС-мероприятий, информирования населения, сбора дополнений и предложений в План совместных действий.
- **Общественные слушания** – формализованные общественные обсуждения важных решений органов МСУ (в данном случае для информирования граждан о проекте местного бюджета или об исполнении местного бюджета) для учета потребностей граждан и сбора предложений в местный бюджет.

Вначале необходимо провести СИНС-сессии и приоритезировать все проблемы, затем на СИНС-фокус-группах провести анализ причин проблем. На планировочных встречах к проведенному анализу добавляют шаги по их решению и определяют ресурсы. Итоговый документ становится основой для Плана совместных действий (ПСД). Сходы и общественные слушания нужны, чтобы согласовать действия в ПСД с широкой общественностью. Все мероприятия СИНС проходят последовательно и имеют цель разработать документ, который ляжет в основу местного бюджета на будущий год.



## Что такое «План совместных действий» (ПСД)?

План совместных действий местного сообщества и органов МСУ по решению вопросов местного значения (ПСД) – это инструмент построения диалога между СКЗ, сообществом и местным самоуправлением и первичный инструмент совместного планирования местного развития, позволяющий классифицировать проблемы и определять стратегические направления. ПСД является одновременно базой и промежуточным этапом общего процесса планирования местного развития. ПСД нацелен на достижение двух основных результатов: удовлетворение части текущих потребностей граждан и создание долгосрочных стратегических комплексных программ местного развития, тематических (секторных) политик и управленческих планов. ПСД обязательно отражается в местном бюджете, но использует все возможные источники ресурсов муниципалитета.

Ценность ПСД обусловлена тем, что он основан на реальных приоритетах населения, а также в том, что сообщество берет на себя часть ответственности за его реализацию.

План совместных действий (ПСД), созданный на основе результатов СИНС, может стать частью стратегии развития муниципалитета или плана действий по ее реализации. Также ПСД может быть частью рабочего плана айыл окмоту или айылного кенеша, включаться как составная часть или становиться основой других планов по развитию и управлению. ПСД - это инструмент повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, направленный на достижение главной цели, - повышение уровня и качества жизни местного населения. Главным источником информации для разработки плана служат результаты СИНС-мероприятий, полученные из отчетов рабочей группы по проведению комплекса СИНС-мероприятий.





## ПРОБЛЕМА РЕШАЕТСЯ ЧЕРЕЗ ПЛАНИРОВАНИЕ

В селе Шор-Булак проживает без малого около полутора тысяч человек, и местных проблем, как и в любом другом селе, много. Но отличие этого села в том, что его жители не ждут милости от небес, а сами стараются строить себе светлое будущее.

Ситуация начала меняться к лучшему в последние годы, когда Сельский комитет здоровья села Шор-Булак провел СИНС-мероприятия – серию действий по выявлению приоритетных проблем. Итогом проведенных СИНС-мероприятий стало выявление четырех наиболее остро стоящих проблем, негативно влияющих на жизнь жителей села, – это отсутствие чистой питьевой воды в средней школе села, плачевное состояние внутренних дорог, разрушенные мосты и отсутствие уличного освещения.

Все эти проблемы необходимо было решить. Для этого активная часть населения инициировала создание рабочей группы. Инициативная группа, состоящая из числа СКЗ, ОМСУ и сообщества, разработала план совместных действий и приступила к его реализации шаг за шагом.

Вначале в селе прошли общественные слушания, в которых участвовало около 90 человек. Там и было принято решение выделить финансовые средства из местного бюджета на ремонт внутренних дорог и мостов, а также на организацию уличного освещения. Но вот обеспечить школу питьевой водой оказалось для местного бюджета неподъемной проблемой. Для ее решения муниципалитет совместно с СКЗ начали активно обращаться в донорские организации и государственные структуры. Старания оказались не напрасными, вскоре заявка была поддержана одним из доноров.

За счет полученных средств была пробурена скважина, проведена водопроводная система в школе, установлены раковины и водонагреватели. Население также не осталось в стороне. Трудовой вклад жителей составил около 100 тысяч сомов. Уже через полгода после выявления проблемы в школе у детей появилась вода.

Своей работой СКЗ села Шор-Булак показал, что решение проблемы возможно только при аккуратном планировании и совместной работе. План совместных действий оказался действенным инструментом в решении всех проблем села, выявленных в рамках СИНС.



## Как разработать План совместных действий?

Разработку Плана совместных действий нужно начинать с совместного обсуждения путей решения приоритетных вопросов. Для этого формируется инициативная группа, куда приглашаются депутаты АК, специалисты АО, эксперты, активные участники СИНС-сессий и СИНС-фокус-групп, лидеры местного сообщества, такие, как представители СКЗ, сотрудники бюджетных организаций.

На совместном обсуждении обсуждаются выявленные приоритетные проблемы, принимаются мнения участников по их решению, а также:

- общая информация об итогах СИНС-сессий и фокус-групп, подготовленная рабочей группой;
- презентации приоритетных проблем населения айылного аймака делают инициативные группы граждан;
- предложения участников по решению приоритетных проблем собираются организаторами.

Важно, чтобы сообщество не просто участвовало в процессе планирования органом МСУ. Важно, чтобы граждане сами непосредственно писали план своими руками! Но как этого добиться на практике? Безусловно, непосредственно участвовать в написании плана будет не все сообщество целиком, а те активные его представители, кто заявил о готовности к такой работе во время СИНС-сессий и СИНС-фокус-групп. Из этих активных представителей сообщества создаются инициативные группы – движущая сила преобразований, основные партнеры местного самоуправления.

Разработка планов совместных действий требует активного участия сообщества, в лице инициативных групп, и местного самоуправления, в лице рабочей группы. Рабочая группа проводит несколько встреч по разработке плана совместных действий, куда нужно пригласить лидеров местного сообщества и обязательно специалистов, экспертов.

В процессе разработки плана участникам необходимо решить задачи:

- правильно сформулировать проблемы;
- поставить измеряемые цели, направленные на достижение реальных долгосрочных изменений;
- определить задачи в виде серии конкретных достижений;
- описать мероприятия в рамках определенных задач;



- продумать и зафиксировать исчисляемые индикаторы, позволяющие осуществить оценку и мониторинг реализации Плана совместных действий;
- определить сроки выполнения мероприятий;
- назначить ответственных исполнителей;
- очертить круг благополучателей (бенефициаров) и описать пользу (благо), которую они получают от реализации плана, решения конкретных задач по приоритетным вопросам;
- четко определить вклады заинтересованных сторон и источники финансирования.

Далее предстоит обсудить План совместных действий по решению приоритетных вопросов с местным сообществом на сельском сходе и добиться того, чтобы план нашел отражение в местном бюджете муниципалитета.

### **Как реализуется План совместных действий?**

Выполнение ПСД, согласно законодательству, входит в компетенцию органов МСУ, поэтому координирующую роль в процессе реализации ПСД выполняет исполнительный орган – айыл окмоту. В силу различных причин у исполнительного органа ограничены ресурсы для выполнения мероприятий по развитию, поэтому важно четко определить и согласовать роль всех участников выполнения плана: исполнительного органа (айыл окмоту), местного кенеша, инициативных групп и местного сообщества.

Также необходимо отметить, что ПСД, созданный на основе результатов СИНС, может стать частью Стратегии развития айылного аймака или плана действий по ее реализации. Также план может быть частью рабочего плана айыл окмоту или местного кенеша, включаться как составная часть или становиться основой других планов действий по развитию и управлению. Ценность ПСД обусловлена тем, что он основан на реальных приоритетах населения, а также в том, что сообщество берет на себя часть ответственности за его реализацию. Поэтому инициаторам важно добиваться не только подписания ПСД со стороны МСУ, но и включения ПСД в Стратегию развития айылного аймака или план действий по ее реализации. В этом случае ПСД имеет шанс стать более долгосрочной местной программой.



## Как сформировать инициативные группы?

Состав инициативных групп должен включать представителей АО, депутатов АК, членов местных ОГО, таких как СКЗ, и активных членов местного сообщества. В состав инициативных групп также входят представители государственных организаций, предприятий, учреждений, территориальных подразделений государственных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, общественных объединений и др.

Члены инициативных групп добровольно берут на себя обязательства по решению отдельных аспектов выявленной приоритетной проблемы. При этом каждый член ИГ отвечает за определенный участок работы, а лидер ИГ координирует работу группы, обеспечивает информацией о взаимодействии с органами МСУ и другой необходимой информацией.

Задачи инициативных групп заключаются в следующем:

- в участии при подготовке Плана совместных действий;
- в содействии проведения мероприятий по решению приоритетных проблем;
- в участии мониторинга исполнения Плана совместных действий;
- в участии информирования населения о ходе исполнения плана совместной деятельности;
- в участии на сходах по выявленным приоритетным проблемам (подготовка презентаций, выступлений, оформление и т. д.).

Заседание инициативной группы проводится в форме открытого собрания, а руководитель выбирается из числа членов инициативной группы.

Успех работы инициативной группы определяется двумя факторами. Во-первых, необходимо регулирование и документирование деятельности инициативных групп, их взаимодействие с местным кеңешем, постоянное сотрудничество с исполнительным органом МСУ.

Во-вторых, важно помнить о мотивации членов этих групп. Это добровольцы, которые тратят свое свободное время, используют свои ресурсы на благо всего сообщества. И органам МСУ необходимо задействовать весь арсенал нематериальных стимулов для активной и конструктивной деятельности этого «отряда помощников».



Здесь важны и моральная поддержка, и общественное признание, и готовность быстрее обычного предоставлять информацию, обеспечивать доступ к важным деталям. Глава должен знать членов ИГ в лицо, и они должны быть в этом уверены. Если возможно, то важно оказать материальное содействие работе ИГ, как минимум, предоставить доступ к следующим ресурсам: место для встреч, расходные материалы и канцелярские принадлежности.

Только в сотрудничестве с активистами формальные лидеры местных сообществ – руководители органов МСУ – смогут предотвратить потенциальное противостояние с активистами, получить больше поддержки от населения.

### **Какова роль АО в выполнении Плана совместных действий?**

**Планирование.** С помощью этой функции определяются цели деятельности, средства и наиболее эффективные методы достижения поставленных целей, прогноз возможных направлений развития, стратегические планы. В отношении ПСД функция планирования уже выполнена.

**Организация.** Здесь исполнительному органу МСУ принадлежит основная роль – организовать и координировать выполнение ПСД. Для этого необходимо создать условия для достижения поставленных целей: обеспечение персоналом, материалами, денежными средствами.

**Мотивация.** Многое зависит от исполнительного органа в отношении создания благоприятного фона – духа сотрудничества местного самоуправления и сообщества, совместной, скоординированной работы ради общих целей.

**Контроль.** Нужно придерживаться правила «доверяй, но проверяй», особенно в связи с тем, что не все участники процесса выполнения плана являются непосредственными подчиненными исполнительного органа МСУ. Важно помнить, что члены инициативных групп, представители сообщества работают на общественных началах и у них есть своя жизнь, деятельность. Следовательно, они не могут уделять участию в выполнении ПСД все свое время, вполне могут что-то упустить.



## Какова роль айылного кенеша в выполнении Плана совместных действий?

Законодательство нашей страны устанавливает местные кенешы в качестве основных органов местного самоуправления, формируемых населением. Местные кенешы отвечают за утверждение программ, планов развития территорий, частью которых является ПСД. Они издают основные нормативные правовые акты, принимают решения по важнейшим вопросам организации жизнеобеспечения местных сообществ.

Представительные органы обладают исключительным правом утверждать программы, планы развития соответствующей территории. Проекты этих документов готовятся исполнительными органами айыл окмоту. После принятия ПСД местные кенешы обладают правом контролировать его исполнение, включая целевое использование средств, заслушивая на своих заседаниях отчеты соответствующих руководителей. Местный кенеш правомочен рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики.



**Рисунок 3. Процесс утверждения и контроля исполнения ПСД со стороны местного кенеша.**



## Какова роль местного сообщества в выполнении Плана совместных действий?

После принятия Плана совместных действий роль местного сообщества заключается в мониторинге выполнения ПСД. Инициативная группа, которая занималась разработкой ПСД, может стать группой мониторинга и оценки. В составе группы мониторинга члены местного сообщества могут наблюдать за реализацией ПСД. В случае вовлечения местного сообщества в реализацию ПСД также важно контролировать процесс. Активным членам местного сообщества, таким как СКЗ, важно вовлекаться в процесс с самого начала реализации ПСД, чтобы поставленные задачи были вовремя выполнены.





## Публичные мероприятия (сходы и общественные слушания как формы участия СКЗ и граждан в местном самоуправлении)



### Зачем проводить собрания и сходы граждан?

Цель схода – информировать местное сообщество о результатах СИНС и о планируемых действиях по решению выявленных местных проблем, влияющих на здоровье людей.

Собрания и сходы проводятся с учетом мнений членов местного сообщества по вопросам местного значения. Заслушивается и обсуждается информация депутатов айылного кенеша и главы айыл окмоту. Проводятся сельские сходы с участием членов СКЗ и местного сообщества, которые проживают на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села. От всех участников принимаются рекомендации.

Подготовка, проведение и определение результатов сходов осуществляются открыто и прозрачно.

Ответы на поступившие вопросы, предложения, замечания и рекомендации по обсуждаемым вопросам на сходе при возможности даются на месте. В случае невозможности ответить на месте, вопросы и обращения рассматриваются органами местного самоуп-



правления в течение трех дней, результаты сообщаются участникам сельского схода в письменной форме.

Расходы, связанные с проведением сельских сходов, покрываются за счет средств местного бюджета.

## **СХОД ПОЗВОЛИЛ ПРИНЯТЬ ВЕРНОЕ РЕШЕНИЕ**

Представители органов местного самоуправления – главы айыл окмоту и депутаты – часто жалуются на пассивное отношение жителей села к жизни в аймаке, говорят о том, что жители не приходят на собрания и не участвуют в сельских сходах.

Как вовлечь людей в жизнь села? Ответ прост: надо начать говорить с людьми и начать слушать людей. Сельским жителям всегда есть что сказать, на что пожаловаться. Но в то же время они могут и предложить разумные решения собственных проблем и трудностей. Необходимо найти общий язык, на котором можно будет договориться.

Например, в селе Кызыл-Кыя на сходе было решено обсудить выявленные в рамках СИНС-мероприятий приоритетные проблемы села. Каждое выступление, каждую презентацию АО по заявленным темам люди слушали с большим вниманием. Представленные проблемы села были восприняты как личные. Сельчане особенно оживились, когда очередь дошла до строительства спортивной площадки и ремонта одной из главных дорог села.

Мероприятия, проводимые в последние годы в аймаке, вовлекли местных жителей в общественную жизнь, заставили их интересоваться местными проблемами и их решениями, не оставаться равнодушными и по мере возможности участвовать в принятии решений, влияющих на условия жизни. Поэтому, когда сельчане услышали, что айыл окмоту хочет построить летнюю спортивную площадку, то отнеслись к этому с большим интересом. Однако средств местного бюджета хватало только на один объект, и хотя люди положительно отнеслись к развитию спорта среди молодежи, было высказано мнение о необходимости направить средства на наиболее важную проблему – ремонт дороги.

Вопрос дороги стоял давно и остро. Разрушенные дороги приводили в негодность транспортные средства жителей и создавали травмоопасные ситуации. Все это сказывалось на здоровье и семейном бюджете сельчан. В итоге на всеобщем сходе с учетом мнения населения было принято решение о направлении финансов на ремонт дороги. Население вместе с членами СКЗ подняло инициативу о создании соответствующей рабочей группы.



## Какие вопросы рассматриваются на сельских сходах?

На сельских сходах может быть обсужден широкий круг вопросов, таких как:

- проект устава местного сообщества, а также проекты нормативных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав местного сообщества;
- проекты планов и программ развития айылного аймака, в том числе проекты о внесении в него изменений;
- План совместных действий по решению выявленных приоритетных проблем села, квартала, улицы;
- улучшение межэтнических отношений в айылном аймаке, проведение профилактических работ по недопущению межэтнических конфликтов;
- определение порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества;
- обсуждение тарифов за использование питьевой воды, поливной воды (канализации, теплоснабжения, если они есть), а также за сбор и вывоз твердых бытовых отходов и др.;
- развитие жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройство территории улицы, квартала, села;
- генеральный план застройки территории, вопросы соблюдения норм и правил архитектуры и градостроительства;
- проекты нормативных правовых актов, инициируемые местным сообществом (народная инициатива);
- рассмотрение кандидатуры айыл башчысы и дача согласия на его назначение на должность айыл башчысы главой айыл окмоту;
- заслушивание информации депутатов айылного кенеша, главы айыл окмоту о результатах их деятельности за год (полугодие);
- обсуждение вопросов об образовании и упразднении айылного аймака, населенных пунктов в пределах территории айылного аймака, установлении и изменении их границ, установлении и перенесении административного центра, определении категорий населенных пунктов, наименований и переименований айылного аймака, сел, улиц, а также изменений транскрипций их названий;



- иные вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества, включая вопросы культуры, поведения, воспитания, традиций и др.

## **Кто вправе инициировать сельские сходы и как часто?**

Сельские сходы созываются главой айыл окмоту, депутатами айылного кенеша, а также по предложению членов местного сообщества (инициативной группы) в зависимости от возникших вопросов по мере необходимости. Сходы должны проводиться не менее двух раз в год, по предварительному оповещению членов местного сообщества.

Сходы могут также созываться главой айыл окмоту, айылным кенешем либо председателем АК в случае возникновения неотложных и срочных вопросов. Для повышения эффективности данного мероприятия необходимо предварительно оповестить членов местного сообщества и заинтересованных лиц.

Инициаторами проведения сельских сходов могут выступать члены местного сообщества (инициативные группы), депутаты айылного кенеша, глава айыл окмоту, айылный кенеш.

Жители (местное сообщество) вправе образовать инициативную группу по проведению сельского схода. Количество членов инициативной группы устанавливается местным сообществом и органами МСУ по своему усмотрению.

В случае если инициатором проведения сельского схода выступает инициативная группа, депутаты айылного кенеша, то вышеуказанные субъекты направляют обращение главе айыл окмоту, председателю айылного кенеша о необходимости проведения сельского схода по вопросу (вопросам) местного значения, обозначенному ими в обращении.

В случае если инициатором проведения сельского схода является глава айыл окмоту, айылный кенеш либо его председатель, решение о проведении сельского схода, общественного слушания принимается, соответственно, главой айыл окмоту, местным кенешем либо его председателем самостоятельно.



## **УЧАСТИЕ В СХОДАХ ПОМОГАЕТ СДЕЛАТЬ ПРАВИЛЬНЫЙ ВЫБОР ПРИОРИТЕТА**

Когда в селе Таш-Мойнок айыл окмоту инициировал сельский сход для выбора приоритетного проекта и выдвижения его на получение гранта от донора, сам глава айыл окмоту не мог предсказать результат. Выбирать приходилось между покупкой трактора для усиления технической базы айыл окмоту и приобретением мебели и оборудования для трех детских садов на территории ай-мака.

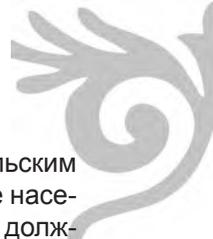
Глава айыл окмоту надеялся, что выбор будет сделан в пользу покупки трактора, так как с его помощью можно будет решить множество проблем в селе, но большинство жителей проголосовало в пользу приобретения мебели и оборудования для детских садов.

Этот пример показывает, насколько важно привлекать население к участию в сельских сходах, а самому населению участвовать в подобных мероприятиях. Если бы сход не был организован, то население не смогло бы озвучить свои предпочтения и, как результат, выразило бы свое недовольство работой главы айыл окмоту. Участие в сходах – это не формальность, а возможность для местного сообщества быть услышанным главой айыл окмоту и депутатами местного кенеша.

### **Как привлечь население к участию в сельских сходах?**

Для привлечения населения к участию в мероприятии необходима правильно подготовленная и проведенная информационная кампания, в рамках которой нужно распространить информацию о мероприятии в наиболее доступном для местных жителей виде. В рамках информационных кампаний необходимо провести следующие виды работ:

- подготовка и вывешивание афиш/баннеров/объявлений с приглашением на сход;
- подготовка и распространение пригласительных билетов;
- оформление информационных стендов материалами презентаций по результатам СИНС и Плана совместных действий (до и после сходов);
- объявление на местном радио, телевидении (бегущая строка), информирование через местные печатные и интернет-издания (до и после сходов).



Не все из вышеперечисленных пунктов применимо к сельским слушаниям, но некоторые пункты, такие, как информирование населения до и после, не важно, посредством каких инструментов, должны быть реализованы непременно.

## **Что такое общественные слушания?**

Общественное слушание – мероприятие в форме открытого обсуждения, которое проводится по инициативе органов МСУ для изучения мнения населения, получения предложений и рекомендаций от его участников и поиска оптимального, сбалансированного решения по важнейшим вопросам жизни сообщества с учетом интересов населения.

Общественные слушания позволяют выяснить, насколько общественность поддерживает предлагаемое органами местного самоуправления решение, дает возможность населению высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу и получить ответы на вопросы от руководителей органов МСУ; помогают органам местного самоуправления узнать мнение населения об уровне удовлетворенности их работой.

Общественные слушания могут проводиться по вопросам местного значения, при решении которых мнение местного сообщества является исключительно важным для принятия правильного решения органами местного самоуправления.

Целью общественных слушаний может быть:

- для органов МСУ: выяснить, насколько общественность поддерживает предлагаемое органами местного самоуправления решение, а также узнать мнение населения об уровне удовлетворенности их работой; а в случае необходимости – скорректировать деятельность органов МСУ с учетом мнения населения;
- для населения: высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу;
- для граждан: получить ответы на вопросы от руководителей органов местного самоуправления, территориальных подразделений государственных органов, организаций и учреждений.

## **Какие вопросы выносятся на общественные слушания?**

На общественных слушаниях может быть обсужден только узкий круг вопросов, таких как:



- формирование и исполнение местного бюджета;
- управление муниципальной собственностью (продажа, предоставление в аренду, использование муниципальных земель, объектов и др.);
- утверждение тарифов по питьевой и поливной воде, канализации, теплоснабжению, сбору и вывозу твердых бытовых отходов и др.;
- иные вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества.

Общественные слушания проводятся органами местного самоуправления в обязательном порядке, если вопросы касаются:

- формирования и исполнения местного бюджета;
- утверждения проекта стратегии управления муниципальным имуществом и имуществом, переданным в управление органам местного самоуправления государством, в случае разработки и принятия такой стратегии;
- утверждения тарифов на услуги (питьевая вода, поливная вода, канализация, теплоснабжение, сбор и вывоз твердых бытовых отходов и др.) проводятся по мере необходимости.

В целях тщательного изучения мнения местного сообщества, заслушивания, обсуждения, сбора рекомендаций и обмена информацией по вопросу, имеющему особое значение для местного сообщества, рекомендуется выносить на общественные слушания не более одного вопроса.

Организация и проведение общественного слушания возлагается на айыл окмоту и осуществляется за счет средств местного бюджета.

### **Чем сходы отличаются от общественных слушаний?**

Сходы могут проводиться на разных уровнях сообщества – в селе, на улице, на уровне всего айылного аймака или небольшого города, тогда как общественные слушания проводятся исключительно на уровне всего сообщества (кроме больших городов, где это технически затруднено).

Сходы могут проводиться как по инициативе органов местного самоуправления, так и по инициативе сообщества, тогда как общественные слушания проводятся только по инициативе органов мест-



ного самоуправления, поскольку их цель – получить одобрение общества по поводу того или иного важного решения.

Целью собраний (сходов) может быть простое информирование, заслушивание мнений, а результатом – продолжение дискуссии; общественные слушания имеют своей целью одобрение или корректировку принимаемого решения (как правило, после общественных слушаний решение выносится на рассмотрение представительного органа – местного кенеша).

Предоставление информации после схода зависит от того, какова была цель, и каким оказался результат собрания или схода; предоставление информации по результатам слушаний – жесткое требование, так как сообщество должно гарантированно получить информацию о финале, в котором было принято обсуждаемое на слушаниях решение.

Успешность сходов и общественных слушаний зависит от того, насколько активно население принимало в них участие. Однако обеспечить явку граждан органам местного самоуправления удается не всегда. Чтобы усилить внимание сообщества к предстоящему мероприятию, стоит привлечь к его организации и подготовке членов СКЗ, лидеров местного сообщества в лице инициативных групп, жамаатов, групп совместного мониторинга и оценки. Особенно ценной их помощь будет в процессе распространения информации о сходе среди населения. Лояльные к местному самоуправлению лидеры сообщества могут помочь подготовить качественные вопросы по теме или быть на стороне айыл окмоту во время предстоящей дискуссии. Также имеет смысл попросить помощи у лидеров сообщества в подготовке презентаций или фотостендов.

### **Какова роль СКЗ в организации и проведении сходов и общественных слушаний?**

Роль СКЗ, как и любой другой общинной организации, в организации общественных мероприятий может включать следующее:

- СКЗ входит в состав рабочей группы по проведению схода, общественных слушаний;
- СКЗ участвует в проведении информационных кампаний до и после сходов, общественных слушаний;
- СКЗ участвует в приглашении населения на сход;
- СКЗ выступает с презентацией о результатах СИНС на сходах и общественных слушаниях;



- СКЗ выступает с различного рода предложениями в адрес органов МСУ.

Здесь роль СКЗ может зависеть только от отношений, которые сложились между СКЗ и органами МСУ. В случаях, когда взаимодействие между СКЗ и МСУ на высоком уровне, СКЗ может помогать организовывать общественные мероприятия, выступая активной стороной. В случае, если взаимоотношения СКЗ и ОМСУ не очень тесные, то СКЗ может ограничиться участием в общественных мероприятиях, организуемых ОМСУ.

В случаях, когда общественные мероприятия являются частью СИНС-процесса, тогда СКЗ может выступать инициатором проведения данных мероприятий. СКЗ может обратиться к органам МСУ за поддержкой в проведении общественных мероприятий.





## Мониторинг и оценка

### ГРУППА МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ВЛИЯЕТ НА КАЧЕСТВО ЗАКУПОК

На территории села Терек-Сай выполнялся проект по обеспечению условий для дошкольной подготовки детей, для чего была необходима закупка мебели и инвентаря для местного детского сада.

Группа совместного мониторинга и оценки (СМиО) осуществляла мониторинг тендера по выбору поставщика, внимательно отслеживала процесс, чтобы организаторы торгов соблюли все процедуры в точности. С первого раза осуществить закупки не удалось, первый тендер был признан несостоявшимся. Второй тендер состоялся через месяц, на нем был определен победитель. В скором времени местное самоуправление приобрело подушки, постельное белье, игрушки, посуду, ковры, шторы, музыкальные инструменты, одежду для музыкантов.

Но группа СМиО продолжала работать, на сей раз проверяя, правильно ли использовались денежные средства. В ходе мониторинга выяснилось, что 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 «А» составила 940 400 сомов, а в бюджете на эти цели заложены 1 110 000 сомов. Экономия составила почти 170 тысяч, которые решено было пустить на покупку игрушек и посуды для этого детского сада. АО заключил договор с общественным объединением «Б», которое специализируется на поставках такой продукции. Однако в ходе мониторинга группа СМиО 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.

В результате группа СМиО вынудила поставщиков в кратчайшие сроки заменить некачественный инвентарь по соответствующей норме. 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, что в конце и привело к положительным результатам.



## **Имеют ли право граждане участвовать в мониторинге и оценке?**

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

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

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

Заинтересованной стороной в процессе МиО выступает также государство, так как группы МиО могут участвовать в мониторинге и оценке государственных полномочий, делегированных органам МСУ. Кроме того, контрольные государственные органы могут использовать результаты работы групп МиО 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 Государственным агентством по МСУ и межэтническим отношениям (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.

## **Что такое "Совместный мониторинг и оценка"?**

Совместный мониторинг и оценка осуществляется в целях обеспечения прозрачности, гласности и вовлечения членов сообщества в принятие общественно важных решений местного уровня, в опре-



деление 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.

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, не запрещенных 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.

Для выполнения вышеуказанных задач айылный кенеш вправе создать рабочую группу по совместному мониторингу и оценке. Айылный кенеш вправе создавать дополнительные группы по совместному мониторингу. Порядок осуществления деятельности групп по совместному мониторингу и оценке определяется айылным кенешем.

### **Кто может быть членом группы МиО?**

В состав группы по мониторингу и оценке могут входить депутаты айылного кенеша, представители организаций гражданского общества, такие, как члены СКЗ, представители инициативных групп, члены местного сообщества и др. Состав группы утверждается айылным кенешем.

Группа по 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, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.

## **КАЧЕСТВО СТРОИТЕЛЬСТВА ЗАВИСИТ И ОТ ГРУППЫ СМиО**

В Тогуз-Торо на грантовые средства было запланировано строительство общественной библиотеки. До начала стройки по всем правилам айыл окмоту объявил тендер, который выиграла местная компания. Во время стройки подрядчик сделал грубое нарушение, установил форточки вместо больших окон. Все бы так и осталось незамеченным, если бы не созданная ранее группа СМиО. Эта группа своевременно обнаружила отклонение от строительной нормы подрядчиком. Обо всех нарушениях были информированы органы МСУ, которые в свою очередь отреагировали и заставили подрядчика устранить нарушение и установить большие окна по утвержденному проекту. Строительство закончилось удачно. Теперь в зале библиотеки светло и уютно, и все это благодаря бдительности и ответственности группы СМиО.

## **Какие задачи выполняет группа по мониторингу и оценке?**

Группа по мониторингу и оценке:

- утверждает план (график) работы;
- проводит опросы (анкетирование);
- проводит интервью с прямыми получателями услуг и/или выгоду 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.

Айыл окмоту вправе создавать группы по совместному мониторингу и оценке по вопросам, относящимся к его компетенции, для достижения целей и решения задач.

Результаты деятельности группы 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.

Рекомендуется создать одну постоянную группу СМиО, которая будет заниматься мониторингом и оценкой всей деятельности айыл окмоту. В случае необходимости можно вносить изменения в постановление местного кенеша и заменять членов группы. Это рекомендовано в целях исключения риска «растерять» знания и навыки, которыми обладает группа СМиО, которая уже имеет опыт в проведении мониторинга и оценки. Постоянная группа СМиО будет мониторить и оценивать:

- деятельность айыл окмоту и его структурных подразделений, а также иных муниципальных организаций, предприятий и учреждений;
- деятельность общественных организаций и объединений (ассоциация водопользователей (АВП), сельское объединение пользователей питьевой воды (СОППВ) и др.), предоставляющих услуги, касающиеся обеспечения жизнедеятельности местного сообщества соответствующей территории;
- реализацию 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.);
- реализацию местных инициатив, проектов, программ, фи-



нанслируемых из средств местного и (или) республиканского бюджетов, международных и иных донорских организаций, спонсоров и других источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики;

- приватизацию предприятий и передачу на баланс айыл окмоту объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования;
- осуществление мероприятий по рациональному использованию земель, находящихся в муниципальной собственности, а также земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий;
- осуществление мероприятий по рациональному использованию ресурсов сообщества;
- формирование, выполнение и использование местного бюджета, внебюджетных средств местного сообщества, индекс открытости бюджета;
- планы совместных действий по решению выявленных приоритетных проблем села, улицы, АА;
- улучшение межэтнических и межличностных отношений в айылном аймаке, проведение профилактических работ по недопущению межэтнических конфликтов и домашнего насилия;
- тарифы за использование питьевой воды, поливной воды (канализации, теплоснабжения, если они есть), а также за сбор и вывоз твердых бытовых отходов и др.

## **Какова 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 корректи-



ровать свои управленческие решения. Вообще создание групп МиО по инициативе айыл окмоту – не лучшее решение. Целесообразнее, когда инициатива исходит от местного кенеша или от сообщества.

Айыл окмоту – исполнительный орган МСУ:

- предлагает местному кенешу индикаторы отчетности с учетом информации от групп МиО;
- пользуется информацией от групп МиО при составлении плана местного развития, определения приоритетов и т.д.;
- заказывает собственные исследования;
- в исключительных случаях создает временную группу МиО (не рекомендуется).

### **Какова 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 населением.

Айылный кенеш является основным лицом, наделенным населением правом оценивать работу исполнительного органа МСУ в целом, и в отношении предоставления услуг в частности. До сих пор процессы МиО применялись на уровне сообществ широко, но хаотично и нерегулярно, так как касались мониторинга и оценки ограниченных по срокам проектов.

Местный кенеш – представительный орган МСУ (через бюджетную комиссию):

- определяет цели и задачи для группы СМиО;
- утверждает индикаторы отчетности;
- заказывает собственные исследования по важным направлениям;
- учитывает рекомендации группы СМиО совместно с бюджетным комитетом в принятии решений по важным вопросам.

### **Какова роль граждан в лице СКЗ в процессе МиО?**

СКЗ может играть различные роли в процессе МиО – активную или пассивную. Все зависит от решимости СКЗ и его возможностей. Например, СКЗ может активно добиваться создания группы СМиО и быть руководителем этой группы. Это активная позиция. Если СКЗ не хочет быть вовлечен в процесс МиО, то он может занять



пассивную позицию, что выражается в участии в мероприятиях, где зачитываются отчеты группы СМиО, и выступать пассивным слушателем. Но в такой ситуации СКЗ мало может рассчитывать быть услышанным.

Таким образом, роль СКЗ может включать, но не ограничиваться нижеследующим:

- СКЗ входит в состав группы МиО;
- СКЗ участвует в мониторинге и оценке реализации планов совместных действий, программ, проектов;
- СКЗ информирует жителей села о ходе реализации ПСД;
- СКЗ дает свои предложения по итогам оценки услуг ОМСУ.

### **Как организовать процесс мониторинга и оценки?**

Процесс совместного мониторинга и оценки довольно прост, но необходимо знать последовательность шагов.

- Информационная кампания для сообщества и всех заинтересованных лиц. Предварительно необходимо хорошо и качественно провести информационную кампанию для сообщества и всех заинтересованных сторон о выгоде МиО, о целях и задачах группы МиО.
- Отбор кандидатов в состав группы и назначение руководителя группы совместного мониторинга и оценки.
- Утверждение группы местным кенешем.
- Разработка плана работы группы СМиО. Разработанный план является «живым» документом, который может и должен быть время от времени пересмотрен и дополнен.
- Проведение мониторинга группой СМиО.
- Подготовка отчета группой СМиО.
- Информационная кампания по завершении мониторинга и представления оценки. 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.

Более подробную информацию обо всех этапах организации мониторинга можно найти в пособии Института политики развития



«Планный мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ» (<http://www.dpi.kg/ru/publications/full/256.html>).

## **Каковы права и обязанности групп совместного мониторинга и оценки?**

Права групп МиО:

- 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 в 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 на сельских сходах, курултаях, обще-



ственных 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 конфликтов 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 курултаев и сходов граждан.

Обязанности групп МиО:

- 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 на улучшение.



# Устав местного сообщества как инструмент местной политики

## Устав как местная конституция

Устав местного сообщества регламентирует основные принципы и правила внутренней жизнедеятельности местного сообщества, предусматривает права и обязанности членов местного сообщества, определяет порядок взаимоотношений местного сообщества и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, включая участие местного сообщества в бюджетном процессе и другие вопросы деятельности местного самоуправления, не урегулированные законодательством Кыргызской Республики.

Устав местного сообщества регламентирует ряд серьезных вопросов:

- право на установление и определение порядка реализации местной нормотворческой инициативы членами местного сообщества (ст. 14 Закона о МСУ);
- установление нормы представительства делегатов курултая, порядок его проведения и реализации решений курултая в соответствии с нормативными правовыми актами республики (ч.3 ст. 59 Закона о МСУ);
- установление, изменение и прекращение вопросов местного значения (ч.1 ст. 17 Закона о МСУ);
- установление порядка взаимоотношения органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения в соответствии с законодательством (ч. 3 ст. 17 Закона о МСУ) и другие.

В целом, уставами местного сообщества должно быть установлено участие граждан в осуществлении местного самоуправления, взаимодействие местного сообщества с органами местного самоуправления в выявлении существующих проблем села и их решение совместным трудом, а также ряд других норм и правил, направленных на решение внутренних локальных вопросов, связанных с традиционными, межэтническими, географическими и иными особенностями того или иного населенного пункта.



## **Устав как инструмент управления нематериальными детерминантами здоровья**

В число детерминантов здоровья входят не только физические условия жизни – тепло в доме и школе, чистая питьевая вода и так далее. Все более важными становятся психологические условия, в которых живут люди. Экономические трудности в стране создают множество психологических проблем, не всем под силу с ними справляться в одиночку, и сообщество может предпринимать совместные усилия и в этом направлении. Некоторые вопросы нематериальной жизни сообщества, которые также влияют на здоровье его членов, могут найти свое отражение в уставе. Например, вопросы алкоголизации, табакокурения, наркомании – через устав СКЗ может совместно с сообществом выработать определенные правила поведения, препятствующие распространению данных явлений. Этим же способом можно влиять на вопросы насилия в семье, непомерных физических нагрузок на молодых женщин, религиозных, межэтнических взаимоотношений, культуры поведения в обществе, сохранения исторического наследия и многое другое.

### **Устав: типовой или индивидуальный?**

Устав принимается каждым сообществом индивидуально, хотя существует Типовой устав местного сообщества, утвержденный Приказом ГАМСУМО 4 марта 2014 года, № 01-24/19. Текст типового устава доступен на сайте ИПР по адресам:

- на кыргызском языке: [http://www.dpi.kg/ky/activities/legislation\\_ustav/](http://www.dpi.kg/ky/activities/legislation_ustav/);
- на русском языке: [http://www.dpi.kg/ru/activities/legislation\\_ustav/](http://www.dpi.kg/ru/activities/legislation_ustav/).

Однако типовой устав служит лишь «каркасом», заготовкой, которую каждое сообщество наполняет своими правилами и требованиями, в соответствии с уникальными особенностями каждого муниципалитета и граждан, живущих на его территории. Например, для некоторых сообществ ключевое значение имеют правила выпаса скота, для других – продажа спиртных напитков, для третьих – межнациональные взаимоотношения и так далее.

В целом через устав сообщество устанавливает правила и нормы, которых нет в законодательстве, но которые имеют значение для данного конкретного сообщества. Соответственно, в формировании и обсуждении устава должны принимать участие все группы



интересов в селе, а иногда и все жители. Для этого органы МСУ должны организовать процесс формирования, обсуждения и принятия устава, который иногда может продолжаться в течение нескольких недель и состоит из нескольких последовательных шагов, представленных далее.

- Шаг 1. Создание рабочей группы по разработке проекта Устава.
- Шаг 2. Решение главы айыл окмоту об утверждении состава рабочей группы и мерах по разработке и обсуждению проекта Устава.
- Шаг 3. Разработка проекта Устава и распространение его членам местного сообщества для ознакомления.
- Шаг 4. Обсуждение проекта Устава на мини-сходах, собраниях и обработка поступивших предложений.
- Шаг 5. Рассмотрение окончательного варианта проекта Устава на сельских сходах или на курултае местного сообщества.
- Шаг 6. Принятие Устава айылным кенешем и порядок вступления его в силу.
- Шаг 7. Информирование местного сообщества о принятой редакции Устава местного сообщества.

Подробная инструкция о том, как пройти все перечисленные выше шаги с максимальной эффективностью, доступна на сайте ИПР по адресам:

- на кыргызском языке: [http://www.dpi.kg/ky/activities/legislation\\_ustav/](http://www.dpi.kg/ky/activities/legislation_ustav/);
- на русском языке: [http://www.dpi.kg/ru/activities/legislation\\_ustav/](http://www.dpi.kg/ru/activities/legislation_ustav/).

## **Как СКЗ может работать с уставом?**

Для СКЗ есть два пути или способа использования устава в качестве инструмента партнерства с органами местного самоуправления.

Во-первых, СКЗ может инициировать принятие нового устава в своем сообществе, если этого еще не произошло с момента принятия новой редакции типового устава в марте 2014 года. В этом случае СКЗ может обратиться к айыл окмоту с предложением организовать процесс формирования, обсуждения и принятия устава. Но нужно понимать, что такая инициатива автоматически налагает на



СКЗ определенную ответственность, исходя из обычной логики выражения «инициатива наказуема». Выступая с таким предложением, нужно быть готовым к тому, что придется стать главным помощником айыл окмоту в процессе, то есть проводить встречи, обсуждения, собирать мнения, обобщать их и формулировать предложения для устава, иными словами, проделать немалую организационную и аналитическую работу. Безусловно, это потребует больших усилий и времени, однако позволит существенно повысить авторитет СКЗ как в глазах населения, так и в глазах айыл окмоту и местного кенеша. Организовав вместе с айыл окмоту этот процесс, СКЗ докажут свою значительную роль в местном развитии, так как станут инициаторами принятия новой местной конституции.

Но если СКЗ не чувствует достаточной уверенности в своих способностях организовать процесс формирования, обсуждения и принятия устава, это не значит, что нужно оставаться в стороне и забыть про местную конституцию. Важно в любом случае принять участие в его обсуждении и постараться внести в устав как можно больше предложений по актуальным вопросам местного развития, связанным с детерминантами здоровья.





# Приложения

## Приложение 1. Форма распоряжения главы айыл окмоту о создании рабочей группы по проведению СИНС

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫ  
N ОБЛУСУ  
N РАЙОНУ  
N АЙЫЛ АЙМАГЫНЫН  
АЙЫЛ ӨКМӨТҮ



КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА  
N ОБЛАСТЬ  
N РАЙОН  
АЙЫЛ ОКМОТУ  
N АЙЫЛНОГО АЙМАКА

от \_\_\_\_\_ 20\_\_ года № \_\_\_\_\_

### РАСПОРЯЖЕНИЕ

#### О создании рабочей группы по проведению комплекса СИНС-мероприятий

В целях обеспечения участия граждан в решении вопросов местного значения и изучения потребностей населения N айылного аймака распоряжаюсь:

- создать рабочую группу по проведению комплекса СИНС-мероприятий в составе \_\_ человек (список см. в Приложении № 1);
- специалисту \_\_\_\_\_ обеспечить выполнение необходимых мер для организации работы рабочей группы по проведению комплекса СИНС-мероприятий;
- контроль за выполнением настоящего распоряжения оставляю за собой.

Глава \_\_\_\_\_

ФИО

#### Приложение №1 к распоряжению главы АО \_\_\_\_\_

от \_\_\_\_\_ 20\_\_ года № \_\_\_\_\_

#### СОСТАВ

рабочей группы по проведению комплекса СИНС-мероприятий

1. Председатель рабочей группы:  
*ФИО, должность, контактные данные.*
2. Секретарь рабочей группы:  
*ФИО, должность, контактные данные.*
3. Члены рабочей группы:  
*ФИО, должность, контактные данные.*  
*ФИО, должность, контактные данные.*

Глава \_\_\_\_\_

ФИО



## Приложение 2. Примеры программ СИНС-сессии и СИНС-фокус-группы

### ПРОГРАММА СИНС-СЕССИИ

Дата: «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ года

Время: 10.00 (3 группы) и 14.00 (3 группы)

Участники встречи: село ХХХ

Количество: по 20-25 человек в каждой группе, из них \_\_\_\_\_ мужчин и \_\_\_\_\_ женщин

Ведущие: \_\_\_\_\_

Цель встречи: оценка уровня участия местного сообщества в решении вопросов местного значения и в бюджетном процессе, определение наиболее приоритетных проблем в селе.

Время	Содержание	Методы
10.00-10.15	Приветствие. Знакомство	
10.15-10.20	Цели и задачи встречи	
10.20-11.20	Получение общей информации о ресурсах села и уровне оказываемых услуг	Ресурсная карта Диаграмма Венна
11.20-12.10	Оценка уровня участия населения в бюджетном процессе	«Пирог»
12.10-12.30	Выявление проблем, оказывающих влияние на участие населения в делах местного значения и в бюджетном процессе	Галерея проблем



## ПРОГРАММА СИНС-ФОКУС-ГРУППЫ

Дата: «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ года

Время: \_\_\_\_\_

Участники встречи: Лидеры и активные участники первых СИНС-сессий

Цель встречи: Определение причин и возможных путей решения приоритетных проблем, связанных с вопросами местного значения и бюджетного процесса.

Время	Содержание	Инструменты
10:00-10:15	Приветствие. Знакомство	
10:15-10:45	Определение причин возникновения приоритетных проблем, связанных с вопросами местного значения и бюджетного процесса	Причинно – следственный анализ проблем
10:45-11:15	Определение последствий приоритетных проблем	Причинно – следственный анализ проблем
11:15-12:15	Сбор предложений и рекомендаций по решению приоритетных проблем, связанных с вопросами местного значения и бюджетного процесса. Определения вкладов сторон (А\О, местного кенеша, сообщества и др.)	Причинно – следственный анализ проблем
12:15-12:30	Выработка критериев и отбор представителей в инициативные группы	Мозговой штурм
12:30-12:50	Подведение итогов	



### Приложение 3. Форма отчета о проведении СИНС-сессий

Отчет составил \_\_\_\_\_ (ФИО, должность) Дата \_\_\_\_\_

Общая информация о местном сообществе:

название АА;

название села;

количество жителей, из них \_\_\_\_\_ мужчин и \_\_\_\_\_ женщин;

количество домохозяйств.

Количество участников СИНС-сессий в селе: \_\_\_\_\_

Из них женщин: \_\_\_\_\_

#### Информация о СИНС-сессиях

##### Группы 18 – 35 лет

№ проведенной СИНС-сессии, дата, место проведения	Количество участников	Из них женщины	Список приоритетных проблем	Количество голосов

##### Группы 36 -55 лет

№ проведенной СИНС-сессии, дата, место проведения	Количество участников	Из них женщины	Список приоритетных проблем	Количество голосов

##### Группы 56 лет и выше

№ проведенной СИНС-сессии, дата, место проведения	Количество участников	Из них женщины	Список приоритетных проблем	Количество голосов

#### Приоритизация проблем села

№	Название приоритетной проблемы	Количество голосов

#### Общая информация о приоритетных проблемах села

Например, «Население не обеспечено питьевой водой». Далее приводится информация, полученная во время СИНС-сессий: описание проблемы, кто и как оказывает услугу или занимается решением проблемы \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_. Выбор активных представителей местного сообщества во время СИНС-сессий: для участия в СИНС-фокус-группах по выявлению причинно-следственных связей; для участия в работе инициативных групп по решению приоритетных проблем; для участия в мониторинге реализации плана совместных действий.

№	ФИО	Должность или занятие	Контактная информация



## Приложение 4. Пример протокола СИНС-мероприятия

### ПРОТОКОЛ №1 СИНС-сессии в селе NX, Энского айылного аймака

Дата: 19 ноября 2014г.

Место проведения: село X, здание клуба.

Участники: население села X в возрасте от 18 до 35 лет.

Фасилитаторы (ведущие):

Специалист АО, член рабочей группы Осмонова С.,  
член рабочей группы Сапарова К.

#### **Повестка дня**

- Получение общей информации о ресурсах села и уровне оказываемых услуг.
- Оценка уровня участия населения в бюджетном процессе.
- Выявление проблем, оказывающих влияние на участие населения в делах местного значения и в бюджетном процессе.

#### **По первому вопросу**

Участники нарисовали карту села X, обозначили главные, затем второстепенные дороги в селе. В ходе обсуждения участники отметили плохое состояние второстепенных дорог по следующим улицам: улица Ынтымак, Панфилова и Тынчтык.

Затем участники нарисовали объекты, расположенные на улицах села X. По главной улице села X отметили здание клуба, где проводятся все общественные мероприятия. Клуб обеспечен необходимым инвентарем, внутри есть библиотека. Библиотека не соответствует современным требованиям молодежи. Нет доступа к Интернету и новым технологиям. Клуб пользуется популярностью у населения, но крыша клуба находится в плохом состоянии, из-за чего в дождливую погоду вода протекает внутрь.

По улицам отметили колонки чистой питьевой воды. Некоторые колонки требуют ремонта, из-за чего не все жители имеют доступ к питьевой воде. Жители новостроек не имеют доступа к питьевой воде, необходимо протянуть водопровод.

На главной улице села X есть школа, которая построена в 1971 году. Состояние школы очень плохое.

На улицах нет фонарей на столбах, в темное время суток улицы не освещаются, из-за чего родители беспокоятся, когда дети находятся поздно на улице.



В селе нет детского сада, поэтому когда дети идут в первый класс, период адаптации к школе затягивается, что влияет на усвоение материала и успеваемость ученика.

Есть в селе офис для молодежи, комната была предоставлена муниципалитетом для занятия спортом. Но крыша протекает, поэтому молодежи тяжело там заниматься.

Дальше улиц и домов находятся земельные наделы. Вдоль наделов есть канал. Но воды в летнее время очень мало, для полива недостаточно, фермеры жалуются.

На момент проведения СИНС-сессии участники отметили следующие организации, осуществляющие свою деятельность на территории АА, и их значимость в порядке убывания:

1. Айыл окмоту.
2. Школа.
3. Спорт зал.
4. Библиотека.
5. СООППВ.
6. Информационный центр.
7. Пилорама.
8. Ветеринарный сервис.
9. Суд аксакалов.
10. Сельский комитет здоровья.
11. Молодежный комитет.
12. ФАП.
13. Мечеть.
14. АВП.
15. Пастбищный комитет.

На вопрос, почему по значимости на первое место был поставлен айыл окмоту, участники ответили, что АО оказывает услуги населению: раздает пособия, иногда поздравляет ветеранов войны и труда, отмечает День пожилых людей, организует праздничные мероприятия, ремонтирует дороги, но не на всех улицах. Но также было отмечено, что работа специалистов АО оставляет желать лучшего, часто случается, что кабинеты закрыты, специалистов нет, когда необходимо получить справку.

Участники отметили, что айыл окмоту взаимодействует почти со всеми организациями.

На вопрос, почему придают большое значение средней школе, участники сказали, что их дети учатся в школе, получают начальное и среднее образование, а на вопрос, какова роль АО в жизни шко-



лы, участники ответили, что АО оказывает помощь по ремонту здания: красками и известью, но зданию школы требуется капитальный ремонт. Участники также отметили, что качество обучения школьников, качество проведения уроков учителями на низком уровне, дети плохо читают и считают, в школе нет кружков и дополнительных занятий по предметам, по которым дети не успевают.

Участники отметили спортивный зал, который находится на балансе АО. АО обращает большое внимание на содержание зала, но на ремонт крыши здания средств не хватает. Молодежь и школьники занимаются спортом в свободное время, но спортивный инвентарь очень старый, не хватает тренажеров. Работу спортивного зала необходимо упорядочить, часто бывает, что школьники приходят поиграть, позаниматься спортом, но вынуждены стоять и наблюдать за игрой взрослых.

Услугой библиотеки сельчане довольны, потому что библиотека работает по расписанию, многие посещают ее, но недовольны тем, что книги старые. Высказали предложение, чтобы для детей и молодежи в библиотеке были организованы компьютерные курсы, оказывались услуги по доступу к Интернету, электронным книгам, проводились разные кружки. АО в работе библиотеки принимает участие только когда необходим ремонт помещения.

Работа СООППВ очень слабая, услуги по поставке питьевой воды не оказываются, хотя СООППВ очень значимая организация в обеспечении местного сообщества питьевой водой. Участники возмущались работой СООППВ и высказывали мнения, что работу СООППВ необходимо передать АО, потому что по факту проблем с питьевой водой сельчане обращаются в АО.

Сельчане отметили, что в селе имеется информационный центр, который находится при АО и был организован при поддержке АРИС. Многие были возмущены тем, что информационный центр не работает. Фасилитаторы объяснили, что компьютеры устарели, а новые купить или отремонтировать старые не хватает средств в местном бюджете.

Участники сессии сказали, что в селе есть частная пилорама, в услугах которой очень нуждаются, но услуги оказываются не каждый день, очень часто она закрыта в силу разных причин. Взаимодействия с АО не имеет.

В селе также организованы ветеринарные услуги, но качество на низком уровне, часто нет лекарств, услуги дорогие.

В селе имеются также общественные организации – суд аксака-



лов, сельский комитет здоровья, молодежный комитет, АВП, пастбищный комитет.

Участники сессии отметили слабую связь АО с судом аксакалов, что членов суда необходимо менять, ведь когда-то он хорошо работал, разбираал жалобы местных жителей.

Также было отмечено, что роль членов сельского комитета здоровья, их работа среди населения ослабли. Было время, когда члены комитета были активны, проводили среди населения обучение, раздавали информационные листы по профилактике различных болезней. АО им помощь практически не оказывал и не оказывает.

О молодежном комитете участники сказали, что знают о наличии такой организации, но ее работы не видели, о связи молодежного комитета с АО не знают.

Участники отметили слабую работу АВП в распределении поливной воды и содержании поливной системы, что часто АВП обращаются в АО за финансовой помощью, которую не всегда получают из-за нехватки средств в местном бюджете.

Работа пастбищного комитета вызвала возмущение, отмечено, что собраний не проводится, куда расходуются средства – не понятно, в целом управление пастбищами очень плохое. Было много задано вопросов в адрес АО, почему оно не обращает внимания на работу пастбищного комитета.

В отношении работы ФАПа было отмечено, что АО выделяет средства на ремонт помещения, но качество самой услуги очень низкое: нет необходимого оборудования, первую медицинскую помощь оказать не могут, нет медикаментов, при обращениях сельчан всегда посылают в районную больницу. В зимнее время в ФАП вообще не зайти, потому что в помещении холодно.

Участники предлагали АО взять на себя обслуживание мечети, к примеру, обеспечение электроэнергией в зимнее время. Но фасилитаторами было дано разъяснение, что обслуживание мечети нельзя делать за счет местного бюджета, потому что мечеть не является собственностью айыл окмоту.

По вопросу оказания услуг населению организациями, на первое место были поставлены айыл окмоту, школа, спортивный зал, библиотека. Качество предоставляемых услуг данными организациями признано более высоким, чем другими, хотя и они во многом небезупречны.

### **По второму вопросу**

Участники стали более активны в выполнении упражнения «Пи-



рог», где стали распределять расходы местного бюджета. Список расходов, по мнению участников, выглядит таким образом:

- содержание аппарата АО – 30%;
- содержание школ – 20%;
- содержание клуба – 15%;
- содержание ФАПа – 3%;
- ремонт дорог – 5%;
- ремонт спортивного зала – 2%;
- праздники и знаменательные даты – 5%;
- проблемы молодежи – 5%;
- содержание библиотеки – 15%.

Участники знают, что общественные слушания проводятся, дается информация о местном бюджете. Сельчане, которые не могли участвовать, получили краткую информацию о местном бюджете. Участники сказали: «Раньше мы все считали, что все средства уходят на содержание айыл окмоту и праздники. Теперь мы знаем, что у нас ограниченные средства и их надо эффективно использовать на решение приоритетных проблем».

#### **По третьему вопросу**

Каждому участнику было дано по пять стикеров, согласно заданию, участники на каждом стикере должны были написать по одной наиболее важной проблеме села. В итоге на 5 стикерах должно было быть написано пять проблем.

Мнения участников были следующими:

- плохое состояние внутренних дорог – 12 голосов;
- плохое состояние крыши клуба – 12 голосов;
- недостаточный доступ населения к питьевой воде – 10 голосов;
- плохое состояние школы (недостаточные условия для школьного образования) – 10 голосов;
- поливная вода – 9 голосов;
- отсутствие детского сада (нет условий для дошкольного образования) – 6 голосов;
- нет освещения – 6 голосов;
- недостаточные условия для молодежи (плохое состояние крыши молодежного офиса) – 5 голосов;
- нет доступа к Интернету и новым технологиям – 5 голосов.

Осмонова С., специалист АО

Подпись

Сапарова К., член рабочей группы

Подпись

Приложение: список участников, фотографии мероприятия.



## Приложение 5. Пример протокола сельского схода

### Протокол сельского схода села \_\_\_\_\_ айылного аймака

Дата проведения: 28.01.2015 г.

Количество участников: 201 человек, из них 125 женщин.

Место проведения: с. Бостери, средняя школа им. Х. Жээнбаева.

#### **Повестка схода:**

- Концертная программа, регистрация участников схода.
- Информация главы АО по деятельности АО за 2014 год. Докладчик – АЙЫЛЧИЕВ Т.
- Информация по результатам реализации Плана совместных действий за 2014 год. Докладчик – УСУПОВ А., начальник финансового отдела.
- Ознакомление с обновленным Планом совместных действий на 2015-2017 годы и согласование его с участниками схода. Докладчик – ТОКТОБАЕВА Р., заведующая клубом, координатор проекта.
- Отчет группы по совместному мониторингу и оценке (СМИО). Докладчик – ИСМАИЛОВ К., член группы СМИО.
- Вопросы и ответы.
- Презентации проектов по решению приоритетных проблем. Отбор приоритетного проекта на участие в грантовой программе проекта “Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс”, выполняемого Институтом политики развития.
- Подведение итогов.

ТОКТОБАЕВА Р., ведущая сельского схода, познакомила участников с повесткой и регламентом проведения работы схода, обсудила с участниками и согласовала правила поведения на сходе.

#### ***По первому вопросу***

Слово было предоставлено главе АО АЙЫЛЧИЕВУ Т., который ознакомил участников с социально-экономическими показателями развития аймака. В презентации глава обратил внимание участников на рост доходной части местного бюджета на 3 процента. Расходы местного бюджета в 2014 году составили 30154,1 тыс. сомов расходов, из них 5934,0 тыс. сомов составили расходы аппарата айыл окмоту (далее следует краткое изложение доклада).

#### ***По второму вопросу***



Слово было предоставлено начальнику финансового отдела УСУПОВУ А., который ознакомил участников схода с результатами деятельности по реализации плана совместных действий (ПСД) по решению приоритетных проблем за 2014 год, разработанный в 2012 году. Начальник финансового отдела очень подробно остановился на освещении мероприятий по решению приоритетных проблем. Сначала было отмечено, что в 2012 году были проведены СИНС-мероприятия, на которых было выявлено 7 приоритетных проблем. Затем был разработан План совместных действий (ПСД), часть которого выполнена: было запланировано 48 мероприятий, из которых было выполнено 34 мероприятия, 5 мероприятий в процессе исполнения, а 7 мероприятий перешли в новый ПСД на 2015-2017 годы. В разрезе по проблемам были достигнуты следующие результаты:

<b>Приоритетная проблема</b>	<b>Мероприятия, выполненные для решения проблемы</b>
Недостаточность чистой питьевой воды в селах Бостери и Бактуу-Долоноту	Установлены 4 насоса, одна задвижка, тарифы за воду, и в настоящее время ведутся работы по ремонту водоснабжения участка “Байжигит”
Плохое состояние внутренних дорог и неосвещенность центральных улиц	Отремонтированы дороги на участках “Ак жолтой”, “Байжигит”, а в селе Бактуу–Долонотуу дороги так и не отремонтированы, остались на следующий период
Недостаточность поливной воды	Организован и зарегистрирован АВП и по ул. Достоева села Бостери, была прочищена арычная система
Низкий уровень санитарно-экологического состояния двух сел Бостеринского АА	Был запланирован ряд мероприятий, связанных со строительством гаража для техники ЖКХ, огораживанием свалки ТБО и повышением оплаты труда работников ЖКХ. Не были осуществлены в связи с нехваткой финансовых средств в местном бюджете
Низкий уровень дошкольной и школьной подготовки детей и нехватка мест в детских садах	Отремонтирован детский сад “Чинар” при поддержке Правительства Швейцарии, установлено ограждение детского сада “Березка”, в настоящее время ведутся работы по ремонту самого здания и ведутся работы по ремонту здания средней школы им. Атаева. А ремонт здания средней школы им. Мамытова пока не ведется, эти работы отложены на следующие годы



Недостаточная организация досуга населения и молодежи, охраны здоровья населения	В селе Бактуу-Долоноту был отремонтирован спортивный зал, а на ремонт здания ГСВ средств не хватило
Низкая информированность населения о местном бюджете	Стали проводиться общественные слушания по бюджету, информация по бюджету вывешивается на информационный стенд возле здания АО

В завершении своего выступления начальник финансового отдела отметил, что на реализацию ПСД в 2014 году из местного бюджета было выделено 9 535 406 сомов, вклад сообщества наличными средствами составил 6 000 сомов, а трудом – 97 000 сомов.

### ***По третьему вопросу***

ТОКТОБАЕВА Роза ознакомила участников с новым Планом совместных действий на 2015-2017 годы, разработанным рабочей группой и основанным на приоритетах граждан.

По четвертому вопросу, ИСМАИЛОВ К, член группы СМиО, ознакомил участников с составом, планом и результатами работы группы СМиО. Группа СМиО провела анкетирование 300 человек, чтобы оценить работу органов МСУ. Результаты опроса показали, что в селах стало чище, вывезены большие камни с улиц, появилась чистая вода.

### ***Вопросы и ответы***

*Всего поступило около 15 вопросов. Рекомендуется внести в протокол все вопросы и ответы (прим. авторов пособия).*

*Вопрос ЖУМАКАНОВОЙ Б., заведующей детским садом “Келечек башаты”: “Можно ли сделать ограждение мусорной свалки сеткой”?*

*Ответ главы АО АЙЫЛЧИЕВА Т.: “В этом году постараемся оградить свалку, у нас есть свалка на территории села Бактуу–Долоноту, которая была отдана в аренду городу Чолпон-Ате. В этом году вместе с депутатами местного кенеша постараемся решить этот вопрос. Из фонда развития экологии также будем привлекать средства”.*

*Вопрос АЙТУВАРОВОЙ Ч., жительницы с. Бактуу-Долоноту: “В нашем селе 60 дворов, много молодых семей, у которых есть маленькие дети, было бы хорошо открыть детский сад. И клуб тоже нужен сельчанам”.*



*Ответ главы АО: “На ремонт детского сада “Березка” средства из УКС поздно были выделены, поэтому ремонтные работы затягиваются, планируем к осени закончить”.*

*Далее ведущая схода объявила фамилии членов инициативных групп, которые были награждены грамотами за активное участие в жизни аймака (перечислить фамилии – прим. авторов). Грамоты вручили торага МК и глава АО.*

### **По четвертому вопросу**

ТОКТОБАЕВА Р. ознакомила участников с грантовой программой Проекта “Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс”, финансируемого Правительством Швейцарии, рассказала участникам о критериях, по которым необходимо вести выбор приоритетного проекта. Объявила фамилии членов инициативных групп, которые проведут презентации проектов, рекомендуемые на выбор участников схода. Затем ведущая предложила участникам схода выбрать среди участников счетную комиссию, которая проведет подсчет голосов. В состав счетной комиссии вошли:

ЖЫКЫБАЕВ Ч., депутат местного кенеша;

МУКАШОВА О., бухгалтер СООППВ “Шаркыратма суу”;

ЖЭЭНТАЕВ М., член молодежной организации.

Состав комиссии утвержден голосованием единогласно.

Далее члены инициативных групп представили свои проекты:

Проект “Жизнь или мусор?” (покупка 70 контейнеров);

Проект “Здоровье – залог успеха” (покупка большого мата для спортивного комплекса, в котором занимаются дети и молодежь Бостеринского АА, проходят соревнования);

Проект “Дети – это жизнь” (покупка 60 кроватей для детского сада “Березка”, который в настоящее время не работает, но АО ведет работу, чтобы восстановить детский сад).

После презентаций ведущая ТОКТОБАЕВА Р. попросила участников схода взять стикеры и прикрепить их на плакат с названием проекта, за который они отдадут свой голос.

Счетная комиссия провела подсчет голосов и в итоге получилось следующее:

- Проект “Жизнь или мусор?” получил 12 голосов.
- Проект “Здоровье – залог успеха” получил 69 голосов.
- Проект “Дети – это жизнь” получил 66 голосов.
- Испорченными оказались 5 стикеров.



### **Итоги схода**

Сход решил:

- План совместных действий по решению выявленных через СИНС приоритетных проблем рассмотреть и рекомендовать к утверждению на сессии местного кенеша;
- членам инициативной группы доработать проект “Здоровье – залог успеха” и подать заявку в грантовую программу Проекта “Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс”, реализуемого Институтом политики развития, до 10.02.2015 г.

Секретарь схода

ЖОЛДОШЕВА Ч.

## **Приложение 6. Пример протокола общественных слушаний по бюджету**

### **Протокол бюджетных слушаний в Ивановском айылном аймаке**

Дата проведения: 26.01.2012 года. Место проведения: с. Ивановка, актовый зал средней школы.

Количество участников: 112 человек, из них 67 женщин.

Бюджетные слушания открыл Юсупов И.Х., председатель кенеша Ивановского айылного аймака. Он приветствовал присутствующих и призвал всех к конструктивному диалогу. ИСМАИЛОВА Г.Ш., ответственный секретарь айыл окмоту, модератор бюджетных слушаний, также поприветствовала участников бюджетных слушаний, разъяснила, что такое общественные бюджетные слушания, и предложила тем, кто не успеет задать вопросы и озвучить на бюджетных слушаниях свои предложения и замечания, заполнить бланки для вопросов, предложений и замечаний.

Далее модератор напомнила участникам правила поведения на общественных бюджетных слушаниях и ознакомила участников с программой бюджетных слушаний:

- общие сведения о доходах и расходах айылного аймака;
- расходы на образование;
- расходы на жилищно-коммунальную сферу;
- вопросы и ответы.

Участникам был предложен следующий регламент проведения бюджетных слушаний: выступления до 10 минут, на вопросы и ответы до двух минут, работу бюджетных слушаний завершить за 1 час 40 минут. Данное предложение было поддержано участниками.



### ***По первому вопросу***

Слово было предоставлено начальнику ФЭО КАСИЯНОВОЙ Р.Б., которая ознакомила участников с доходной и расходной частями местного бюджета и отметила в своем выступлении следующее: «На первый взгляд может показаться, что Ивановский айылный аймак имеет очень большие доходы, а жизнь в селе улучшается медленно. Но нужно понимать, что большая часть этих доходов поступает из республиканского бюджета на конкретные цели (гранты)». В ходе презентации начальник ФЭО демонстрировала слайды, содержащие основную информацию о местном бюджете и отраженную в Кратком описании бюджета.

Было отмечено, что доходы, которые аймак обязан направить на зарплату учителей, составляют более 70 процентов всех доходов местного бюджета. На оставшиеся 30 процентов нужно содержать штат айыл окмоту и решать все остальные вопросы жизнеобеспечения. Такой большой объем средств, потраченный в 2011 году на образование, вызывает интерес у жителей села. Поэтому айыл окмоту решил подробнее рассказать о том, как расходовались 25,5 миллионов сомов из местного бюджета.

### ***По второму вопросу***

Второе направление расходов местного бюджета в 2011 году, которое стоит рассмотреть подробно, – коммунальное хозяйство – выбрано не случайно, так как именно коммунальными условиями жизни в селе в наибольшей степени недовольны жители аймака – водой, уборкой мусора, освещением, ремонтом дорог. Чтобы разобраться, насколько айыл окмоту в силах справиться с этими проблемами, надо разобраться с финансами. Глава и сотрудники айыл окмоту не могут распоряжаться деньгами бюджета самостоятельно. Доходы и расходы Ивановского айылного аймака на 2011 год только рассчитываются сотрудниками сельской управы, а утверждаются депутатами Ивановского айылного кенеша<sup>1</sup>. Утвержденный бюджет является местным законом, и все бюджетные организации обязаны его выполнять. Как и у всех айылных аймаков Кыргызстана, у Ивановского айылного аймака есть следующие виды расходов.

Расходы на образование (школы, детские сады) (далее описываются подробно).

Расходы на коммунальное хозяйство (дороги, мусор, благоустройство и т. д.) (далее описываются подробно).

<sup>1</sup> Постановление Ивановского АК от 30.03.2011 №84/XV-25.



Расходы на культуру (культурные и спортивные мероприятия) – 386, 1 тыс. сомов.

Расходы на социальную защиту (материальная помощь малоимущим) - 142, 8 тыс. сомов.

Расходы на общественный порядок (зарплата, отпускные участковых милиционеров и др.) – 308, 9 тыс. сомов.

Расходы на управление аппарата айыл окмоту – 4 млн. 462,4 тыс. сомов.

Важнее всего для людей знать, на что уходит большая часть средств местного бюджета и почему не в полной мере решаются вопросы благоустройства. Для понимания проблемы местного бюджета полезно сопоставить динамику расходов на эти две важные сферы: образование и коммунальное хозяйство.

Заметно, что чем выше затраты на образование, тем меньше денег остается на коммунальное хозяйство. Это не значит, что мы должны ухудшать качество образования и снижать затраты на него, это значит, что государство должно больше средств выделять на заработную плату учителей из республиканского бюджета, так как местный бюджет не может одновременно финансировать школы и решать все остальные проблемы села эффективно и в полной мере.

По расходам на образование выступила САКЫЕВА М., главный специалист АО: «На территории Ивановского айылного аймака есть две средние школы, 3 начальные школы и 2 детских сада. Важно знать, что в 2011 году на основании Постановления Кыргызской Республики за № 270 от 31 мая 2011 года изменилась система оплаты труда педагогических работников общеобразовательных организаций. Увеличилась заработная плата работников образования, которая финансируется республиканским и местным бюджетами». Приводится детальная расшифровка расходов на образование (примечание авторов).

### ***По третьему вопросу***

По расходам коммунального хозяйства слово было предоставлено ТОКТОМУШЕВУ Б.Б.: «Быт и внешний вид села оставляют нас недовольными. Нам не нравится грязь, разбитые дороги, темные улицы, отсутствие воды. И все мы в первую очередь смотрим в сторону айыл окмоту – когда они решат все эти проблемы? Что они сделали в прошлом году, чтобы жизнь в селе стала удобнее, чище, безопаснее? Расскажут цифры». Жители Ивановского айылного аймака сами могут оценить объем и эффективность расходов на коммунальное хозяйство, если внимательно изучат приведенную ниже детальную информацию.



Приводится детальная расшифровка расходов на коммунальное хозяйство (примечание авторов).

### **Вопросы и ответы**

Вопрос РАСУЛОВА В., жителя с. Ивановка: «Сколько процентов составило исполнение бюджета?»

Ответ КАСИЯНОВОЙ Р. Б., начальника ФЭО: «Исполнение бюджета составило 114%».

Вопрос МАМБЕТАЛИЕВОЙ Ы. М., главного специалиста районного финансового отдела: «Сколько средств не поступило в доходную часть местного бюджета?»

Ответ БАЙСЕИТОВОЙ Ж., зав. сектором доходов в АО: «Налог на земли несельскохозяйственного назначения недополучен в размере 84,4 тыс. сомов».

Вопрос ХАЛМУРЗАЕВА Э. жителя с. Ивановка: «Сколько мест в детском саду «Малыш»? Принимаем ли мы в сад детей из других сел?»

Ответ ФРАНЦОВОЙ Л.В., заведующей детским садом «Малыш»: «Всего 117 мест. Из села Кен-Булун – 6 человек, Красная речка – 1 ребенок, остальные – ивановские». Модератор пояснила, что этот вопрос задан с целью узнать, не расходуем ли мы наши бюджетные средства на «чужих» детей. Местный кенеш айылного округа принял решение, согласно которому в случае, если в детском саду имеются места, то разрешается принимать детей из других муниципалитетов со спонсорской помощью 5 тысяч сомов и оплатой 1500 сомов за питание (оплата за питание местных малышей составляет 1,0 тысяч сомов).

Всего поступило около 20 вопросов. В протоколе приводятся все вопросы и ответы, включая вопросы, поступившие из зала в письменном виде (прим. авторов).

Модератор подвела итоги слушаний: «Мы надеемся, что в этом году участие жителей Ивановского АА в решении вопросов местного значения будет более активным. Через открытое обсуждение мнений и интересов различных социальных групп нашего сообщества, специалисты айыл окмоту и депутаты айылного кенеша стремятся помочь всем понять бюджетный процесс. Обмен мнениями и информацией поможет использовать бюджет как основу для совместного принятия решений, сломать ложное мнение о непричастности жителей села к бюджетному процессу».

Секретарь бюджетных слушаний ИВАНОВА А.



## Приложение 7. Пример описания проблемы как часть отчета о планировочной встрече в рамках СИНС

1. Количество участников:	15
Из них женщины:	8
Из них депутаты АК:	0
Из них сотрудники АО:	0
Сообщества:	15

### 2. Таблица описания приоритетных проблем

Описание проблемы	Недостаток питьевой воды
<b>Причины</b>	Капитальный ремонт системы водоснабжения не проводился. Количество и мощность скважин не удовлетворяют потребность села. В новостройках не проводили линии водоснабжения. Питьевая вода используется в качестве поливной
<b>Последствия</b>	Социальная напряженность в селе. Увеличение кишечных болезней среди детей, молодежи, пожилых людей. Снижение уровня малого бизнеса в сфере обслуживания туристов в частном секторе села
<b>Пути решения</b>	Предусмотреть в местном бюджете средства для проведения капитальных ремонтных работ поэтапно. Привлечение инвестиций для прокладки новых водопроводных линий в новостройках села. Проводить разъяснительную работу среди жителей о целевом использовании питьевой воды. Подворная установка водомеров
<b>Вклад АО, ресурсы</b>	Выделение средств из местного бюджета для ремонтных работ системы водоснабжения, установки дополнительных скважин. Привлечение инвестиций. Работа с населением. Мониторинг и оценка использования питьевой воды населением
<b>Вклад АК, ресурсы</b>	Мобилизация местного сообщества: информирование, мониторинг и оценка по решению данной проблемы, работа с населением. Содействие АО по решению данной проблемы в пределах своих полномочий
<b>Что может местное сообщество</b>	Сбор средств как собственный вклад. Исполнение решений АК. Мониторинг и оценка решения проблемы. Выполнение физических работ методом «ашара»



<b>Описание проблемы</b>	<b>Плохое состояние внутренних дорог</b>
<b>Причины</b>	Капитальный ремонт внутренних дорог не проводился. Огромные каменные глыбы преграждают дорогу. Дождевые и грунтовые воды размывают грунтовое дорожное полотно. При строительстве жилых и хозяйственных построек и установки ограждения палисадников жители не придерживаются красной линии строительства
<b>Последствия</b>	Владельцы авто не могут проехать до места назначения, объезжая кварталы. Увеличиваются у автовладельцев расходы на ремонт авто и ГСМ. Бывали случаи, когда машина «Скорой помощи» не могла доехать по больному. Бостери как эпицентр туристической зоны теряет привлекательность, что в свою очередь сказывается на пополнении местного бюджета и экономическом развитии частного сектора
<b>Пути решения</b>	В 2015 году выделить средства из местного бюджета, а также составлять грантовые заявки донорам. Провести анализ и подготовить дефектный акт с привлечением специалистов строителей-дорожников. Многие работы могут выполнить сами жители методом «ашара», только необходимо это организовать. Необходимо усилить работу квартальных комитетов
<b>Вклад АО, ресурсы</b>	Подготовить дефектный акт, провести анализ, подготовить бюджеты по ремонтным работам, предусмотреть в местном бюджете средства. Привлечь спецтехнику путем переговоров с владельцами частных домов отпусков и пансионатов, найти спонсоров и т.д. Наладить арычную систему для отвода дождевых вод
<b>Вклад АК, ресурсы</b>	Содействие АО по решению данной проблемы в пределах своих полномочий: утвердить местный бюджет с учетом выделенных средств на ремонтные работы дорог. Провести работу с жителями села на предмет совместных действий. Организовать совместно с АО методом «ашара» благоустройство улиц и дорог. Вести контроль за выполнением данной задачи
<b>Что может местное сообщество</b>	Частичные ремонтные работы проводить у своих домов методом «ашара». Своевременно проводить очистительные работы арыков, чтобы дождевые воды не смывали дорожное полотно



## Приложение 8. Формат Плана совместных действий

Наименование проблемы: *сбор и вывоз ТБО не организован*

Краткосрочная цель:

*улучшить управление по сбору и вывозу твердо-бытовых отходов в айылном аймаке ХХХ*

Бенефициары: *1000 жителей АА*

№	Задачи	Мероприятия	Результат/показатель	Сроки	Ответственные	Ресурсы/ источники финансирования		
						МБ	РБ	Другое
<b>Направление: Инфраструктура</b>								
1.	Задача 1. Создать к 2016 году муниципальное предприятие	Мероприятие 1. Подготовка первичных документов для регистрации как муниципальной-ное предприятие	Подготовлены первичные документы	Сентябрь 2015г.	АРТЫКБА-ЕВ К. – заместитель главы АО			
	предприятие при АО по сбору и вывозу твердо-бытовых отходов	Мероприятие 2. Обсудить с местными жителями задачи МП	Проведен сход, подготовлены информационные материалы	Сентябрь 2015г.	АРТЫКБА-ЕВ К. – заместитель главы АО, Лидер ИГ			
		Мероприятие 3. Провести регистрацию в органах юстиции	Регистрация, в частности, Устава муниципального предприятия, учредительных документов, протоколов	Сентябрь 2015г.	Председатель ПК АК по с/х			